

THÈSE PRÉSENTÉE POUR OBTENIR LE GRADE DE

**DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX**

**ECOLE DOCTORALE DE DROIT (ED 41)  
SPECIALITE DROIT PUBLIC**

Par *Madame* Hanitriniaina Liliane **RAVAOHARINIRINA**

**« HARMONISATION ET MISE EN COHERENCE DES POLITIQUES  
D'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT AU REGARD DES  
PRINCIPES DE LA DECLARATION DE PARIS :  
CAS DE MADAGASCAR »**

Thèse dirigée par  
Monsieur **Jean du Bois de GAUDUSSON**,  
**Professeur émérite à l'Université de Bordeaux**

Soutenue le 19 Avril 2018

**Membres du jury :**

**M. Jean du Bois de GAUDUSSON**,  
Professeur émérite à l'Université de Bordeaux, **directeur de la recherche**

**M. Pascal COMBEAU**,  
Professeur de Droit Public à l'Université de Bordeaux, **Président**

**Mme Lova RANDRIATAVY**,  
Professeur de droit Public à l'Université d'Antananarivo, **rapporteur**

**M. François ROUBAUD**,  
Directeur de recherche à l'Institut de Recherche pour le Développement, **rapporteur**

## RESUME

### « Harmonisation et mise en cohérence des politiques d'aide publique au développement au regard des principes de la Déclaration de Paris : cas de Madagascar »

Madagascar, indépendant en 1960, n'a cessé depuis de recevoir des aides publiques au développement mais est encore classé parmi les pays les moins avancés. Adhérant à la « Déclaration de Paris » (DP) adoptée en 2005 par le CAD de l'OCDE, laquelle prône la promotion de l'harmonisation et la coordination des politiques d'aides pour atteindre un développement durable des bénéficiaires, Madagascar a décidé en 2005 la mise en place d'un Agenda pour l'horizon 2015. Ledit agenda, élaboré par le Gouvernement avec l'appui de ses Partenaires Techniques et Financiers (PTF), fixe les grandes étapes que les acteurs devraient suivre pour instaurer des mécanismes de gestion harmonisés et coordonnés des aides. La mise en œuvre de réformes visant à fiabiliser les systèmes nationaux et à regagner la confiance des PTF a été entreprise, au début, suivie par la mise en place d'un organe de coordination ainsi que des mécanismes de suivi-évaluation national et conjoint des politiques publiques et des aides extérieures. Dans la pratique, les démarches adoptées n'ont pas été faciles à appliquer, car compliquées par des difficultés d'ordre politique et technique. Et la crise politique survenue en 2009 a ralenti le processus bien enclenché ; l'évaluation de la mise en œuvre de la DP en 2010 a fait état d'une baisse de performance par rapport à 2008. Aussi la recherche de complémentarité de synergie entre les bailleurs, avec comme facteur de réussite l'appropriation des politiques nationales, constitue-t-elle des défis à relever ; et du côté des autorités malgaches, l'instauration d'un environnement administratif et économique sain pour regagner la confiance des acteurs nationaux de développement et des bailleurs de fonds extérieurs demeure une exigence impérieuse.

**Mots clés :** harmonisation – cohérence – coordination – aide publique au développement – programme – intégré – Déclaration de Paris.

## ABSTRACT

### « Harmonization and coordination of the public aid politics for development in the eyes of the Paris Declaration principles: Madagascar's case »

Madagascar, independent in 1960, has since been receiving public development aid but is still among advanced countries. Adhering to the "Paris Declaration" (DP) adopted in 2005 by the OECD DAC, which advocates the promotion of harmonization and coordination of aid policies to achieve sustainable development of beneficiaries, Madagascar decided in 2005 the establishment of a harmonization Agenda for the horizon 2015. This agenda, developed by the Government with the support of its Technical and Financial Partners (TFP), sets the major steps that actors should follow to establish mechanisms for harmonized and coordinated management of aid. The implementation of reforms aimed at making national systems more reliable and regaining the trust of the TFPs was initially undertaken, followed by the establishment of a coordination body as well as national and joint monitoring and evaluation mechanisms. public policies and external aid. In practice, the approaches adopted have not been easy to implement because they are complicated by political and technical difficulties. And the political crisis that occurred in 2009 slowed the process well underway; the evaluation of the implementation of the DP in 2010 reported a decrease in performance compared to 2008. Also the search for complementarity of synergy between the donors, with as a factor of success the appropriation of national policies, is it a challenge? And on the side of the Madagascan authorities, the establishment of a sound administrative and economic environment to regain the confidence of national development actors and external donors remains a compelling requirement.

**Key words:** Harmonization – consistency – coordination - public aid for development – programme – integrated – Paris Declaration

Unité de recherche

[CERCLE ; EA 7436 Université de Bordeaux ; 4, rue du Maréchal JOFFRE, 33075 Bordeaux cedex]

## REMERCIEMENTS

Poursuivre et finaliser une étude doctorale en étant devenue mère de famille et responsable au sein de la fonction publique et de la société n'est pas une chose facile et aisée. C'est ainsi que, nous rendons grâce à Dieu de nous avoir donné la foi, la force et le courage d'aller jusqu'au bout de notre long et périlleux périple de travail consacré à la conception et la finalisation de notre thèse de doctorat, pour la réalisation de laquelle nous avons rencontré et dû surmonter d'énormes difficultés circonstancielles inhérentes, entre autres, à une forte incidence d'occupation professionnelle et à plusieurs problèmes de santé.

Par ailleurs, nous tenons tout d'abord exprimer notre reconnaissance à l'endroit de :

- Monsieur le Professeur Jean du Bois de GAUDUSSON qui -malgré le handicap de l'éloignement géographique avec ses difficultés afférentes, malgré ses lourdes charges et multiples responsabilités, malgré les nombreuses difficultés matérielles rencontrées que nous avons dû surmonter- a accepté de diriger et d'encadrer nos travaux en n'omettant jamais de nous soutenir et de nous encourager chaque fois que le découragement nous envahissait.
- également à l'endroit des membres de la Commission Doctorale, dirigée par Monsieur le Directeur, Professeur HOURQUEBIE Fabrice, pour la bienveillante et indulgente attention dont ils ont fait preuve à notre égard, notamment en nous renouvelant au fil du temps leur confiance et en nous ayant laissé la chance et l'opportunité de finaliser notre travail qui débouche enfin sur notre soutenance de thèse.

Ensuite, nous voulons aussi témoigner notre gratitude à plusieurs personnes pour leur aimable contribution ou leur collaboration et appui dans la réalisation de ce travail de doctorat:

- au Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) de l'Ambassade de France à Madagascar, en particulier Messieurs VITTEY Sébastien et GALLET Stéphane (Attaché de Coopération Gouvernance, Développement Économique et Institutionnel), pour avoir facilité et soutenu notre étude doctorale ;
- à l'école doctorale en particulier Madame Elisabeth TOURNAN pour son accompagnement au niveau des démarches et formalités administratives et pédagogiques ;
- aux différents responsables à tous les niveaux au niveau de l'Université de Bordeaux V tout au long de nos études ;
- aux Responsables de plusieurs ministères, institutions, ambassades, et organisations internationales, qui n'ont pas hésité à consacrer généreusement beaucoup de temps et de moyens pour nous fournir les éléments et informations essentiels à notre travail ;
- aux responsables de la CENI, Monsieur RAKOTOMANANA Yves Herinirina, le Président et Monsieur RASOLONJATOVO Jean Victor Nirina,

le Secrétaire Exécutif National qui m'ont accordé le temps de finaliser et de soutenir ma thèse, malgré les charges de travail ainsi que les enjeux et contexte qui prévalent actuellement à Madagascar.

Enfin, nous ne pouvons oublier de remercier d'une part notre famille pour son précieux soutien moral, affectif et matériel qui nous a permis de tenir et garder le cap face au défi qui nous attend et d'autre part, de tous ceux qui, de près ou de loin et d'une manière ou d'une autre, nous ont utilement appuyée et conseillée tout au long de nos travaux et recherches.

## DEDICACES

*« Nous dédions ce travail tout d'abord à notre pays, malheureusement en pleine tourmente, et surtout à notre époux, à nos enfants ainsi qu'à notre Mère et à nos sœurs ».*

# SOMMAIRE

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

### PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS POLITICO FINANCIERES ET FONDEMENT DE L'ADHESION DE MADAGASCAR A LA DECLARATION DE PARIS

#### TITRE I : CONTEXTE POLITIQUE MALGACHE EN MOUVEMENT

Chapitre I : Évolution des logiques politiques d'aide au développement

Section I – Politiques d'aide en constante mutation

Section II – Plie ou caractéristiques des Politiques d'aide malgaches

Chapitre II : Impacts des politiques sur Madagascar

Section I - Environnement économique vulnérable

Section II : Nécessité d'adapter le système d'aide

#### TITRE II : HARMONISATION ET MISE EN COHERENCE PAR L'ADHESION DES ACTEURS À LA DÉCLARATION DE PARIS

Chapitre I : Mettre en place un cadre d'exécution budgétaire harmonisé

Section I – Instaurer un cadre de gestion budgétaire fiable

Section II – Adapter les pratiques de l'Administration au nouveau cadre budgétaire

Chapitre II : Mettre en place les cadres normatifs et Institutionnels d'harmonisation

Section I – Uniformiser les cadres et outils de mise en œuvre

Section II - Mettre en place les dispositifs institutionnels d'harmonisation des actions

## CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

### DEUXIÈME PARTIE : EVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'HARMONISATION ET DE MISE EN COHERENCE AU REGARD DES PRINCIPES DE LA DÉCLARATION DE PARIS

#### TITRE I – DEBUT FRAGILE DE MISE EN ŒUVRE DE LA DECLARATION DE PARIS

Chapitre I – Evaluation de la mise en œuvre au niveau des secteurs clés en temps de paix

Section I – Harmonisation des aides au niveau des secteurs sociaux : Santé et Éducation

Section II – Harmonisation des aides des secteurs transversaux

Chapitre II – Impacts paradoxaux de la crise sur la mise en œuvre de la DP

Section I – Crise, recul ou consolidation du dialogue politique entre bailleurs traditionnels

Section II – Préparation du Post Crise : Redynamiser le processus et maintenir les acquis

#### Titre II – DIFFICULTES ET PISTES D'ACTION

Chapitre I : Difficultés de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Section I : Difficultés rencontrées du côté de la partie malgache

Section II – Difficultés constatées du côté des bailleurs de fonds

Chapitre II : Cohérence et harmonisation de l'aide : les défis à relever

Section I : Faire évoluer les changements et produire des résultats

Section II : Autres pistes d'action à explorer et proposition de modèles

## CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

## CONCLUSION GENERALE

## ANNEXES

## BIBLIOGRAPHIE

## LISTE DES TABLEAUX

	<u>Pages</u>
Tableau 1 : Liste récapitulative des organisations et instruments de coopération ....	49
Tableau 2 : Situation de l'APD bilatérale de Madagascar .....	52
Tableau 3 : Évolution des programmes du FMI à Madagascar .....	63
Tableau 4 : Tableau de performance des sous-périodes .....	67
Tableau 5 : Ventilation de l'aide bilatérale française à Madagascar de 1999 à 2004(en millions d'euros).....	75
Tableau 6 : Articulation des interventions de la France avec celles des autres bailleurs de fonds en 2006– DCP France-Madagascar 2006-2010 .....	80
Tableau 7 : Millenium Challenge Compacts de Madagascar (en Août 2006) .....	85
Tableau 8 : Évolution des programmes du FMI à Madagascar .....	96
Tableau 9 : Aides budgétaires dans le cadre des FED antérieurs.....	99
Tableau 10 : Programmes d'appui budgétaire dans le cadre du 9 <sup>e</sup> FED (2003 à 2008) .....	99
Tableau 11 : Aides extérieures pour Madagascar de 1997 à 2004 (en millions d'US dollars).....	104
Tableau 12 : Comparaison des 10 principaux bailleurs entre (2003-2004) .....	107
Tableau 13 : Les dix principaux bailleurs pour l'aide publique au développement pour la période 2005 (Montants en millions de dollars) .....	107
Tableau 14 : Évolution des aides budgétaires à Madagascar (en milliards d'Ariary).....	108
Tableau 15 : Récapitulation des Politiques Générales de l'État (PGE) depuis l'Indépendance jusqu'en 2006 .....	113
Tableau 16 : Récapitulatif de la situation économique à Madagascar .....	118
Tableau 17 : Évolution des APD de 1997 à 2004 (en millions de USD) .....	119
Tableau 18 : Évolution des taux de croissance économiques de 1997 à 2004(en %).....	119
Tableau 19 : Évolution du taux d'inflation .....	121
Tableau 20 : Évolution des aides budgétaires (en milliards d'Ariary) et des investissements directs étrangers (en millions de DTS) .....	122
Tableau 21 : Évolution du compte courant, du compte capital et financier et de la balance globale (en millions de DTS) .....	123
Tableau 22 : Évolution des recettes fiscales (en % du PIB) .....	125
Tableau 23 : Tendance du solde global (base caisse) et des aides budgétaires (en % du PIB) .....	125
Tableau 24 : Évolution des montants de l'IPPTE (en milliards d'Ariary) .....	133
Tableau 25 : À propos de l'IADM à Madagascar .....	134

Tableau 26 : Évolution du taux de change de l'Ariary par rapport aux principales devises .....	136
Tableau 27 : Exemples partiels de zones de concentration.....	152
Tableau 28 : Les différents niveaux d'intervention de l'aide .....	152
Tableau 29 : Matrices des conditionnalités des Bailleurs de Fonds .....	159
Tableau 30 : Dette extérieure (en millions de USD) .....	179
Tableau 31 : Situation de Madagascar en matière d'allégement de la dette .....	180
Tableau 32 : Les différentes dimensions de l'utilisation des systèmes nationaux de GFP.....	192
Tableau 33 : Les indicateurs de la Déclaration de Paris et l'objectif de l'utilisation du SGFP .....	202
Tableau 34 : Récapitulatif de l'historique et du contexte des réformes du SNPM ..	202
Tableau 35 : Les différents types de méthode d'évaluation.....	224
Tableau 36 : Chronogramme de l'agenda de l'efficacité de l'aide à Madagascar...	235
Tableau 37 : Les principaux Bailleurs de Fonds du secteur Santé .....	293
Tableau 38 : Récapitulatif de la mise en place du SWAP, secteur Santé.....	298
Tableau 39 : Évolution du FDL .....	320
Tableau 40 : Les quatre composantes du programme Vision intégrée du développement local.....	333
Tableau 41 : Situation des communes en règles.....	335
Tableau 42 : Processus de conception PNF.....	342
Tableau 43 : Extrait du tableau de bord du partenariat financier année 2006 .....	356
Tableau 44 : Proportion des aides publiques faisant appel aux systèmes nationaux (en millions USD) .....	375
Tableau 45 : Structure des décaissements des APD selon les secteurs prioritaires au niveau national.....	380
Tableau 46 : Répartition des rôles entre les PTF et le Gouvernement .....	385
Tableau 47 : Coordination de la coopération technique .....	390
Tableau 48 : Répartition de l'APD reçue par Madagascar par PTF .....	391
Tableau 49 : Les objectifs du développement international pour 2015.....	420
Tableau 50 : Plan d'action fixant les améliorations attendues en vue de la coordination et de la gestion de l'aide .....	490
Tableau 51 : Les indicateurs de performance PEFA .....	VI
Tableau 52 : Résumé des résultats de l'analyse de la budgétisation de l'aide .....	VII



## LISTE DES ILLUSTRATIONS OU FIGURES

	<u>Pages</u>
Figure 1 : La pyramide de l'efficacité de l'aide.....	19
Figure 2 : Les principes de la bonne gouvernance .....	60
Figure 3 : Évolution du PIB et du taux de croissance de Madagascar de 1970 à 2010.....	67
Figure 4 : Taux de croissance par habitant de Madagascar de 1980 à 2006 .....	68
Figure 5 : Tendances de la croissance économique de Madagascar de 2003 à 2011 .....	68
Figure 6 : Évolution de l'APD reçue par Madagascar sur les dix dernières années (Millions USD).....	105
Figure 7 : Les interventions des Bailleurs de Fonds depuis 1963.....	109
Figure 8 : Évolution du compte courant, du compte capital et financier et de la balance globale (en millions de DTS).....	124
Figure 9 : Évolution des recettes fiscales (en % du PIB) .....	125
Figure 10 : Tendances du solde global (base caisse) et des aides budgétaires (en % du PIB) .....	126
Figure 11 : Le mécanisme classique de déblocage des « Fonds IPPTE », cas de l'aide multilatérale : FMI, Club de Paris .....	131
Figure 12 : Les grands axes des réformes de l'État .....	177
Figure 13 : Schéma organisationnel du cadre institutionnel du SNISE.....	226
Figure 14 : Application des cinq piliers de la Déclaration de Paris (D'HARMONISATION).....	236
Figure 15 : Processus participatif d'élaboration du Document stratégique national .....	237
Figure 16 : Dispositif institutionnel national de coordination des aides extérieures .....	252
Figure 17 : Évolution des financements externes du secteur Santé .....	294
Figure 18 : Cartographie des PTF du Guichet foncier .....	347
Figure 19 : Schéma initial du mécanisme de coordination de l'aide .....	388
Figure 20 : Cadre institutionnel de gestion des finances publiques et des aides extérieures.....	437
Figure 21 : Processus pérenne de conception d'une politique publique .....	533
Figure 22 : Essai de Montage organisation de la structure de suivi et mise en œuvre des plans de développement .....	543
Figure 23 : PEFA Cadre analytique « Public Expenditure and Financial Accountability ». Dépenses publiques et responsabilisation.....	I
Figure 24 : Cartographie de l'aide au niveau des 22 Régions de Madagascar.....	II

## LISTE DES ENCADRÉS

	<u>Pages</u>
Encadré 1 : Les caractéristiques du MCC .....	86
Encadré 2 : Certaines difficultés pour la définition de la couverture du TOFE.....	184
Encadré 3 : Réforme en 3D ou dimensions de l'Administration malgache .....	215
Encadré 4 : Exemples d'axes stratégiques du document stragégique .....	239
Encadré 5 : Extrait de l'exposé des motifs de la Loi organique n° 2004-007 du 27 juillet 2004 sur les Lois des finances .....	242
Encadré 6 : Les stratégies de mises en œuvre de la LPF .....	348
Encadré 7 : Extrait de l'accord-cadre de Partenariat .....	364

## LISTE DES ABRÉVIATIONS

<b>2D</b>	processus de « décentralisation et de déconcentration »
<b>3P</b>	partenariat public privé
<b>D’HARMONISATION</b>	Appropriation, Alignement, Harmonisation
<b>ABG</b>	Appui budgétaire général
<b>ABS</b>	Appui budgétaire sectoriel
<b>ACORDS</b>	Appui aux Communes et aux Organisations Rurales pour le Développement du Sud
<b>ACP</b>	États Afrique, Caraïbes et Pacifique
<b>AFD</b>	Agence française de développement
<b>AG</b>	Assemblée générale
<b>AGOA</b>	<i>African Growth and Opportunity Act</i>
<b>AMACEFEB</b>	Association malgache des Anciens du Centre de formation économique et financier de l’AFD ou CEFEB
<b>AMP</b>	<i>Aid Management Platform</i>
<b>APD</b>	aide publique bilatérale et multilatérale au développement
<b>APE</b>	Accords de partenariat économique
<b>APPI</b>	Accord de promotion et de protection des investissements
<b>ARMP</b>	autorité chargé de régulation des marchés publics
<b>AS</b>	approche sectorielle
<b>BAD</b>	Banque africaine de développement
<b>BADEA</b>	Banque asiatique de développement
<b>BAON</b>	Bureau d’appui à l’ordonnateur national
<b>BCM</b>	Banque centrale de Madagascar
<b>BCSE</b>	bordereaux de crédits sans emploi
<b>BD</b>	Base de données
<b>BED</b>	Banque européenne de développement
<b>BERD</b>	Banque européenne de recherches et de développement
<b>BG</b>	Bonne gouvernance
<b>BIANCO</b>	Bureau indépendant anticorruption
<b>BID</b>	Banque interaméricaine de développement
<b>BIRD</b>	Banque international pour la reconstruction et de développement
<b>BIT</b>	Bureau international du travail
<b>BM</b>	Banque mondiale
<b>BNGRC</b>	Bureau national de gestion des risques et des catastrophes
<b>BOP</b>	budgetisation par objectifs de programme
<b>C2D</b>	Contrat de désendettement et de développement
<b>CAADP</b>	Comprehensive Africa Agriculture Development Programme
<b>CABRI</b>	Collaborative Africa Budget Reform Initiative
<b>CAD</b>	Comité d’aide au développement
<b>CAE</b>	Conseil d’analyse économique
<b>CAO</b>	Commission d’appel d’offres

<b>CAP</b>	Cellules d'achats publics
<b>CAREI</b>	CARE International
<b>CBMT</b>	cadre budgétaire à moyen terme
<b>CCCE</b>	Caisse centrale de coopération économique
<b>CCFOM</b>	Caisse centrale de la France d'outre-mer
<b>CCIA</b>	Comité de coordination inter agences
<b>CCM</b>	Country Coordinating Mechanism
<b>CCSS</b>	comité national de coordination du secteur Santé
<b>CD</b>	coopération décentralisée
<b>CDBF</b>	Conseil de discipline budgétaire et financière
<b>CDMT</b>	cadres de dépenses à moyen terme
<b>CE</b>	Commission européenne
<b>CEAN/IEP</b>	Centre d'études d'Afrique noire/Institut d'études politiques
<b>CEE</b>	Communauté économique européenne
<b>CEFEB</b>	Centre d'études financières économiques et bancaires
<b>CEMAC</b>	Communauté économique et monétaire des États d'Afrique centrale
<b>CF</b>	Contrôle financier
<b>CFAA</b>	<i>Country Financial Accountability Assessment</i>
<b>CFCGP</b>	Centre de formation en gestion publique
<b>CGDEV</b>	Center for Global Development
<b>CHD</b>	Centre hospitalier départemental
<b>CHED</b>	contrôle hiérarchisé des engagements de dépenses
<b>CI</b>	Conservation internationale
<b>CINU</b>	Centre d'information des Nations unies
<b>CNUCED</b>	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
<b>COI</b>	Commission de l'Océan indien
<b>COMESA</b>	Marché commun pour l'Afrique de l'Est et australe
<b>COMTEX</b>	Communication de texte
<b>COEF</b>	Cabinet de Conseil d'expertise et de formation
<b>COS</b>	Conseil d'orientation et de suivi
<b>CPAC</b>	Chaîne pénale anti-corruption
<b>CPAR</b>	<i>Country Procurement Assessment Report</i>
<b>CPD</b>	cohérence des politiques pour le développement
<b>CR</b>	Comité restreint
<b>CRAL</b>	Comités de règlements amiables des litiges
<b>CRESAN</b>	Crédit supplémentaire pour le projet Santé
<b>CRROC</b>	Cadre national de la réforme et le renforcement des organes de contrôle
<b>CRS</b>	<i>Catholic Relief Service</i>
<b>CS</b>	Coopération suisse
<b>CSB</b>	Centre de soin de base
<b>CSI</b>	Conseil supérieur de l'intégrité
<b>CSLCC</b>	Conseil supérieur de lutte contre la corruption

<b>CSLP</b>	cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté
<b>CSM</b>	Conseil supérieur pour la magistrature
<b>CSS</b>	coopération Sud-Sud
<b>CTACP</b>	Cellule technique d'apurement des comptes publics
<b>CTD</b>	collectivités territoriales décentralisées
<b>DBIVT</b>	Direction de la brigade d'inspection et de vérification du Trésor
<b>DCEM</b>	Délégation de la Communauté européenne à Madagascar
<b>DCPE</b>	document cadre de politique économique
<b>DDC</b>	Direction du développement et de la coopération
<b>DDP</b>	Direction de la dette publique
<b>DDSF</b>	Direction des domaines et des services fonciers
<b>DESB</b>	direction du suivi-évaluation du Budget
<b>DFF</b>	Drafitry ny fampanandrosona fototra
<b>DGBFIP</b>	direction générale du Budget et des Finances publiques
<b>DGCID</b>	Direction générale de la coopération internationale et de développement
<b>DGDSF</b>	Direction générale des domaines et des services fonciers
<b>DGSF</b>	direction générale des services fonciers
<b>DGTPE</b>	Direction générale du Trésor et de la politique économique
<b>DIAL</b>	Developmental Indicators for the Assessment of Learning
<b>DIANA</b>	region Diego, Ambanja, Nosy-be, Ambilobe
<b>DP</b>	Déclaration de Paris
<b>DPCB</b>	Direction de la programmation et du cadrage budgétaire
<b>DSEP</b>	direction du suivi-évaluation des programmes
<b>DSRP</b>	document de stratégies de réduction de la pauvreté
<b>ECOSOC</b>	Conseil économique et social
<b>ENA</b>	École nationale d'Administration
<b>ENAM</b>	École nationale d'Administration de Madagascar
<b>EPA</b>	établissement public à caractère administratif
<b>EPCI</b>	établissements publics de coopération intercommunale
<b>EPM</b>	Enquête permanente auprès des ménages
<b>FAC</b>	Fonds d'aide et de coopération
<b>FAD</b>	Fonds d'aides pour le développement
<b>FAO</b>	Food and agriculture organization of the United Nations (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture)
<b>FASR</b>	Facilité d'ajustement structurelle renforcée
<b>FCV</b>	Fonds de contre-valeur
<b>FDI</b>	Foreign Direct Investment
<b>FDL</b>	Fonds de développement local
<b>FED</b>	Fonds européens de développement
<b>FFEM</b>	Fonds français pour l'environnement mondial
<b>FFOM</b>	Force, Faiblesse, Opportunité, Menace
<b>FHN1/FHN2</b>	1 <sup>er</sup> /2 <sup>e</sup> Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide

<b>FID</b>	Fonds d'intervention pour le développement
<b>FIDA (IFAD)</b>	International fund for Agricultural Development (Fonds international pour le développement en Afrique)
<b>FMI / IMF</b>	Fonds monétaire international
<b>FNF</b>	Fonds national foncier
<b>FNUAP (UNFPA)</b>	Fonds des Nations unies pour la population (United Nations Fund for Population Activities)
<b>FRAM</b>	<i>Fikambanan'ny Raimandrenin'ny Mpianatra (Association des Parents d'élèves)</i>
<b>FRPC</b>	Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance
<b>FSD</b>	Fonds social de développement
<b>FSP</b>	Fonds de solidarité prioritaire
<b>FTI</b>	Fast Track initiative
<b>GAC</b>	Gestionnaire d'activités
<b>GAFI</b>	Groupe d'action financière internationale
<b>GAP</b>	Groupements d'achats publics
<b>GAR</b>	Gestion axée sur les résultats
<b>GAVI</b>	Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination
<b>GDS</b>	Groupe de dialogue stratégique
<b>GDSR</b>	groupe de dialogue restreint
<b>GeCo</b>	gestion des connaissances
<b>GERFIP</b>	Groupement européen de recherches en finances publiques
<b>GFATM</b>	Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria
<b>GFP</b>	gestion des finances publiques
<b>GIC</b>	Groupe de contact international
<b>GIS-M</b>	Groupe international de soutien pour Madagascar
<b>GIZ-KFW</b>	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – Kreditanstalt für Wiederaufbau
<b>GOVNET</b>	<i>network on Governance</i>
<b>GP</b>	Global Funds (Fonds mondial)
<b>GPE</b>	Global Partnership for Education
<b>GST</b>	groupes sectoriels et thématiques
<b>GT-EFF</b>	Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide
<b>GTZ</b>	Gesellschaft für Technische ZusammenArbeit (Agence allemande de coopération technique)
<b>H2A</b>	l'harmonisation, l'alignement et l'appropriation
<b>HCJ</b>	Haute Cour de justice
<b>HCR</b>	Haut-Commissariat
<b>HIMO</b>	haute intensité de mains d'œuvre
<b>HIPC</b>	Heavily Indebted Poor Countries
<b>IAD</b>	Association internationale pour le développement
<b>IADM</b>	Initiative d'allègement de la dette multilatérale
<b>IATI</b>	International Aid Transparency Initiative
<b>IBF</b>	besoins identifiés en formation

<b>IBW</b>	institutions de Breton Woods
<b>ICCO</b>	International Cocoa organization
<b>IDA</b>	International development Association
<b>IDE</b>	Investisseurs directs étrangers
<b>IEDOM</b>	Institut d'émission des départements d'outre-mer
<b>IEOM</b>	Institut d'émission d'outre-mer
<b>IFI</b>	Institution financière internationale
<b>IGE</b>	Inspection générale de l'État
<b>IGF</b>	Inspection générale des finances
<b>IGPDE</b>	Institution de la gestion publique et du développement économique
<b>IHEOM</b>	Institut de hautes études d'Outre-Mer
<b>IHP+</b>	International Health Partnership+
<b>INDDL</b>	Institut national de la décentralisation et du développement local
<b>INFA</b>	Institut national de formation administrative
<b>INSEE</b>	Institut national de la statistique des études économiques
<b>INSTAT</b>	Institut national de la statistique de Madagascar
<b>IPH</b>	indicateur de pauvreté humaine
<b>IPPTE</b>	Initiative en faveur des pays pauvres très endettés
<b>IRD</b>	Institut de recherche pour le développement
<b>ISC</b>	Institutions supérieures de contrôle
<b>JBIC</b>	Japan Bank for International Cooperation
<b>JICA</b>	<i>Japan International Coopération Agency</i>
<b>JIRAMA</b>	Jiro sy rano malgache/Eau & Electricité Malgache
<b>JOCV</b>	Japan Overseas Cooperation Volunteers
<b>KMF/CNOE</b>	Komity mpanaramaso ny fifidianana/Comité national pour l'observation des élections
<b>LOLF</b>	Loi organique relative aux lois de finances
<b>LP2D</b>	Lettre de politique de décentralisation et de déconcentration
<b>LPDR</b>	Lettre de politique de développement rural
<b>LPF</b>	Lettre de politique foncière
<b>LPN2D</b>	Lettre du Programme National de Déconcentration et de Décentralisation
<b>MAE</b>	Ministère des Affaires étrangères
<b>MAEP</b>	Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche
<b>MAP</b>	Madagascar Action Plan
<b>MCA</b>	<i>Millenium Challenge Account</i>
<b>MCC</b>	<i>Millenium Challenge Corporation</i>
<b>MECI</b>	ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie
<b>MEN</b>	ministère de l'Éducation nationale
<b>MFB</b>	Ministère des Finances et du Budget
<b>MIDAC</b>	ministères, départements et autorités de contrôle
<b>MLM</b>	<i>Madagascar Land Management</i>
<b>MOC</b>	méthode ouverte de coordination

<b>MPTF</b>	<i>Multi Partner Trust Funds</i>
<b>MSFP</b>	Manuel de statistiques de finances publiques
<b>MSP</b>	Ministère de la Santé publique
<b>NEPAD</b>	Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique
<b>NHA</b>	National Health career Association
<b>NORAD</b>	Norwegian Agency for Development Cooperation
<b>NTIC</b>	nouvelles technologies de l'information et communication
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>ODD</b>	Objectifs de développement durable
<b>ODD</b>	Observation du délai de dédouanement
<b>OHADA</b>	Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique
<b>OIT</b>	Organisation internationale du travail
<b>OMC</b>	Organisation mondiale du commerce
<b>OMD</b>	Objectifs du millénaire pour le développement
<b>OMS</b>	Organisation mondiale de la santé
<b>ONG</b>	organisme non gouvernemental
<b>ONGI</b>	organismes non gouvernementaux internationaux
<b>ONN</b>	Office nationale de nutrition
<b>ONU</b>	Organisation des Nations unies
<b>ONUDI</b>	Organisation des Nations unies pour le développement industriel
<b>ONUSIDA</b>	Organisation des Nations unies sur le VIH/SIDA
<b>OPEP</b>	Organisation des pays exportateurs de pétrole
<b>ORDSEC</b>	Ordonnateur secondaire
<b>OSC</b>	Organisations de la société civile
<b>OUA</b>	Organisation de l'unité africaine
<b>OVOP</b>	<i>One Village One Product</i>
<b>P2D</b>	politique de décentralisation et de déconcentration
<b>PABU</b>	Programme d'appui budgétaire d'urgence
<b>PAC</b>	politique agricole commune
<b>PACEM</b>	Programme d'appui au cycle électoral à Madagascar
<b>PADR</b>	Programme d'action au développement rural
<b>PAECD</b>	Plan d'action pour l'efficacité de la coopération au développement
<b>PAGI</b>	Projet d'appui à la gouvernance institutionnelle
<b>PAM</b>	Programme alimentaire mondial
<b>PAP</b>	Projet annuel de performance
<b>PARAF</b>	Projet d'appui à la réforme des administrations fiscales
<b>PARP</b>	Programme d'appui budgétaire à la réduction de la pauvreté
<b>PAS</b>	politique/programme d'ajustement structurel
<b>PAS II</b>	Programme d'appui à l'ajustement structurel II
<b>PASA I</b>	Programme d'appui à la sécurité alimentaire I
<b>PASOBA</b>	Programme d'appui aux services sociaux de base



<b>PASR</b>	politiques d'ajustement structurel renforcé
<b>PCD</b>	Programme de développement communal
<b>PCOP</b>	Plan comptable des opérations publiques
<b>PDB</b>	Plans de développement de base
<b>PDSSPS</b>	Plan de développement du secteur Santé et de la protection sociale
<b>PEAT</b>	Programme élargi d'assistance technique
<b>PEFA</b>	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>
<b>PEIII</b>	Programme environnemental III
<b>PEV</b>	programme élargi de vaccination
<b>PGDI</b>	Projet de gouvernance et de développement institutionnel
<b>PGE</b>	Politique générale de l'État
<b>PIB</b>	produit intérieur brut
<b>PIC</b>	Pôle intégré de croissance
<b>PIE</b>	Plan intérimaire pour le secteur de l'éducation
<b>PIN</b>	Programme indicatif national
<b>PIP</b>	Programmes d'investissements publics
<b>PlaDIC</b>	Plateforme pour la défense des intérêts des consommateurs
<b>PLOF</b>	Plan local d'occupation foncière
<b>PME</b>	Partenariat mondial pour l'éducation
<b>PMO</b>	procédure de mise en œuvre
<b>PMR</b>	pays membre régional
<b>PMS</b>	partenaires mondiaux de la santé
<b>PN2D</b>	Politique nationale de décentralisation et déconcentration
<b>PNAE</b>	Programme national environnement
<b>PNB</b>	Produit national brut
<b>PND</b>	Plan national de développement
<b>PNF</b>	Programme national foncier
<b>PNLS</b>	Programme national de lutte contre le VIH-Sida
<b>PNUD</b>	Programme des Nations unies pour le développement
<b>PPMP</b>	Plan de passation de marchés publics
<b>PPN</b>	produits de premières nécessités
<b>PRD</b>	Programme de développement régional
<b>PREA</b>	Programme de réforme pour l'efficacité de l'Administration
<b>PREA</b>	Programme de réforme pour l'efficacité de l'Administration
<b>PRODESS</b>	Programme de développement sanitaire et social
<b>PROPARCO</b>	Société de promotion et de participation pour la coopération économique (filiale de l'AFD)
<b>PS</b>	Politique sectoriel
<b>PSA</b>	Partenariat stratégique avec l'Afrique
<b>PSAEP</b>	Programme sectoriel agriculture, élevage et pêche
<b>PST</b>	Programme sectoriel des transports
<b>PTA</b>	Plans de travail annuel
<b>PTF</b>	partenaires techniques et financiers

<b>PULP</b>	Programme urbain de lutte contre la pauvreté
<b>QuODA</b>	Quality of Official Development Assistance
<b>RAP</b>	Rapport annuel de performance
<b>RCD</b>	Rapport annuel de la coopération pour le développement
<b>RDP</b>	Responsable de programme
<b>RESEN</b>	Rapport d'État d'un système éducatif national
<b>RM</b>	redevabilité mutuelle
<b>RMB</b>	renminbi
<b>ROSCs</b>	Reports on the Observance of Standards and Codes
<b>RPI</b>	Ressources propres internes
<b>S &amp; E</b>	suivi et évaluation
<b>SADC</b>	Southern African Development Community (Communauté de développement d'Afrique australe)
<b>SAMIFIN</b>	Service des Renseignements Financiers
<b>SAVA</b>	Région Sambava-Andapa-Vohémar-Antalaha
<b>SC</b>	Système de contrôle
<b>SCAC</b>	Service de la coopération et d'action culturelle
<b>SE/CNLS</b>	Secrétariat exécutif du Comité national de la lutte contre le SIDA à Madagascar
<b>SGFP</b>	Système de gestion des finances publiques
<b>SGMAP</b>	secrétaire général chargé du suivi du MAP
<b>SIG</b>	système intégré de gestion
<b>SIIGFP</b>	Système intégré d'information de gestion des finances publiques
<b>SIIGMP</b>	Système intégré d'information de gestion des marchés publics
<b>SIIGRH</b>	Système intégré d'information de gestion des ressources humaines
<b>SIIGTAS</b>	Système intégré d'information de gestion des taxes
<b>SMB</b>	Secrétariat multibailleur
<b>SN</b>	systèmes nationaux
<b>SNGFP</b>	Système national de gestion des finances publiques
<b>SNISE</b>	Système national intégré de suivi-évaluation
<b>SNPMP</b>	Système national de passation de marchés publics
<b>SNPMP</b>	Système national de passation de marchés publics
<b>SNU</b>	Système des Nations unies
<b>SOA</b>	Service opérationnel d'activités
<b>SOCS</b>	Sociétés civiles
<b>SSE</b>	Système de suivi-évaluation
<b>STD</b>	Services techniques déconcentrés
<b>STPCA</b>	Secrétariat technique permanent chargé de la coordination des aides
<b>SWAP</b>	Sector Wide Approach
<b>TA</b>	tribunaux administratifs
<b>TAF</b>	tribunal administratif et financier
<b>TCE</b>	Traité de la Communauté européenne

<b>TDR</b>	Terme des références
<b>TF</b>	Tribunaux Financiers
<b>TICAD</b>	Tokyo International Conference on African Development
<b>TOFE</b>	tableau des opérations financières de l'État
<b>UA</b>	Union africaine
<b>UADEL</b>	Unités d'appui pour le développement local
<b>UAT</b>	Unité d'appui technique
<b>UCC</b>	Uniform Commercial Code
<b>UE</b>	Union européenne
<b>UEMOA</b>	Union économique et monétaire ouest-africaine
<b>UGP</b>	l'Unité de gestion de projet
<b>UGPM</b>	Unités de gestion de la passation des marchés
<b>UICN</b>	Union internationale pour la conservation de la nature
<b>UN</b>	United Nations
<b>UNDAF</b>	Plan Cadre des Nations unies pour l'Assistance au Développement ( <i>United Nations Development Programme Assistance Funds</i> )
<b>UNDGO</b>	Bureau du groupe des Nations unies pour le développement
<b>UNESCO</b>	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
<b>UNHCR</b>	United Nations High Commissioner for Refugees (Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés)
<b>UNICEF</b>	United Nations Children's Fund
<b>UNUDC</b>	United Nations Office on Drugs and Crime
<b>USAID</b>	United States Agency for International Development
<b>VDPA</b>	Déclaration et le programme d'action de Vienne
<b>VIH/SIDA</b>	Virus de l'immunodéficience humaine/Syndrome d'immunodéficience acquise
<b>VNM</b>	Vision Madagascar naturellement
<b>VOI</b>	Vondron'olona ifotony
<b>WWF</b>	World Wide Fond for Nature
<b>ZF</b>	Zone franche
<b>ZFE</b>	Zone franche d'exportation
<b>ZLE</b>	zone de libre échange
<b>ZSP</b>	Zone de solidarité prioritaire

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

Au seuil du <sup>xxi</sup><sup>ème</sup> siècle, le droit international reste sans cesse à réinventer. Les attentats terroristes depuis le 11 septembre 2001 ainsi que l'annexion de la Crimée par la Russie au printemps 2014 ont marqué la naissance du nouveau siècle. À Madagascar ces événements du siècle ont des influences à la fois sur l'économie, le social mais également la politique. En matière particulièrement d'aide publique au développement, cette nouvelle ère est aussi, comme dans les autres pays les moins avancés tels que lui, marquée par la multiplication des incertitudes, l'apparition d'un groupe de donateurs émergents, l'accroissement des volumes d'aides et la multiplicité des besoins en développement. Ces changements tendent à bouleverser les pratiques et à marginaliser le droit pour faire face aux circonstances en constante évolution, incontrôlables non seulement par le Gouvernement mais également par ses partenaires techniques et financiers ou bailleurs. En effet, qu'il s'agisse de la « lutte contre le terrorisme » jugé comme des « actes de hors-la-loi », ou du sauvetage des grandes banques et institutions financières internationales pour résoudre en partie la crise financière et économique, ou lutter contre la pauvreté pour préserver la paix et protéger l'environnement, le défi est grand pour le Gouvernement malgache et la communauté internationale qui interviennent dans le pays en matière de développement et surtout pour assurer la disponibilité et l'efficacité de son financement.

Toutes les politiques adoptées depuis le début des années 1970<sup>1</sup> et les initiatives entreprises par les différents régimes et Gouvernements successifs suite aux crises incessantes dont le pays est victime n'ont pu permettre d'instaurer véritablement un développement harmonieux, croissant et stable, source de paix social et politique. La mauvaise gouvernance flagrante et le manque de moyen pour financer son développement ne font qu'aggraver sa situation. Les aides extérieures restent jusqu'ici la bouffée d'oxygène lui permettant de faire face aux difficultés bien que force est de constater, par rapport à cette multiplicité de besoins, qu'elles sont insuffisantes. De plus, les critiques avancées sur les politiques appliquées par les bailleurs ainsi que les modalités et mécanismes d'allocation laissent y présager des doutes sur son efficacité tels que revendiquées par certains responsables politiques ou experts en la matière<sup>2</sup>.

Par ailleurs, à l'image de ce contexte national mais au niveau international dont les politiques influent grandement les politiques nationales, tous les efforts entrepris après les deux guerres mondiales pour créer un véritable ordre mondial, capable d'assurer, d'une part, la paix par le droit et, d'autre part, le développement par la lutte contre la pauvreté, le tout par la promotion du partenariat, n'ont pu jusqu'ici permis d'atteindre les objectifs fixés. L'échec du Cycle de Doha pour le développement et la succession des crises économique et financière mondiales a mis en évidence que l'aide, à elle seule, est loin d'être suffisante pour permettre de lutter contre la pauvreté et atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

---

<sup>1</sup> Allant de la révolution socialiste du Président RATSIRAKA à la démocratie dans ce sens, voir la situation du pays à travers l'analyse d'une comparative avec Maurice de RALAMBOMAHAY, Toavina, « Comparatif Madagascar-Maurice : contribution au développement de Madagascar », L'Harmattan, 2015 ; « Madagascar dans une crise interminable », 2012.

<sup>2</sup> CARBONNIER, Gilles, « L'aide au développement une fois de plus sous le feu de la critique », *International Development Policy | Revue internationale de politique de développement* [Online], 1 | 2010, Online since 11 March 2010, connection on 29 April 2017. URL : <http://poldev.revues.org/122> ; DOI : 10.4000/poldev.122 . JACQUET, Pierre. 2006. Revisiter l'aide publique au développement. *Economie internationale*, n° 108 : 139-152. CHARNOZ, Olivier, et SEVERINO, Jean-Michel. 2007. *L'aide publique au développement*. Paris : Editions La Découverte.

Consciente de cette réalité, la communauté des bailleurs au niveau national et/ou la communauté internationale est convaincue que de nouvelles mesures doivent être prises pour répondre à ces besoins et ces nouvelles réalités ainsi que les menaces qui pèsent face à l'avancée de la pauvreté.

C'est ainsi que, pour faire face d'une part à ce contexte en constante mutation et d'autre part à ces nouvelles difficultés ainsi que ces résultats mitigés de son développement, le Gouvernement malgache sous les critiques de la population, des acteurs nationaux de développement et surtout celles de ses bailleurs a décidé d'agir et de voir comment mobiliser efficacement et rationnellement les aides qui lui sont allouées. La décision de souscrire à l'« Initiative pour les pays pauvres très endettés (IPPTE) » pour obtenir l'annulation en partie ou totale de ces dettes et la réallocation des ressources qui s'en dégagent en 2000 ainsi que l'affirmation des volontés d'avancer réellement dans la mise en œuvre des réformes des systèmes de gestion des finances publiques en sont les premiers pas tout d'abord pour regagner la confiance des bailleurs et surtout des bailleurs traditionnels comme la Banque mondiale et le FMI dont les politiques influencent celles des autres bailleurs bilatéraux<sup>3</sup>. Par la suite, toujours sous l'influence de cette mutation de la politique internationale en matière de coopération d'aide au développement et de lutte contre la pauvreté, qui a abouti, suite au Sommet de la Terre, à la fixation des objectifs communs de développement auxquels tous les pays qu'ils soient dispensateurs ou récipiendaires doivent y contribuer, le pays lentement mais progressivement a entamé la démarche politique et technique visant à mettre en cohérence les interventions de ses multiples bailleurs particulièrement ceux traditionnels. La fixation des objectifs mondiaux de développement a été un précurseur de ce processus d'harmonisation et de mise en cohérence. Il est également l'affirmation de la promotion de la politique publique mondiale en réponse évidemment aux différentes menaces communes qui planent sur le monde que nous avons fait référence au début de cette introduction. Une politique publique mondiale qui émerge dans l'objectif de préserver les intérêts et les biens publics mondiaux et auxquels tous les pays membres des Nations unies y contribueront dont Madagascar. En lien avec cette politique de développement, la politique de l'aide n'est pas en reste puisqu'elle demeure liée profondément à ces orientations et logiques de la politique de développement<sup>4</sup>.

Ainsi, suite à l'apparition et l'influence des pratiques des nouveaux acteurs rendant complexe tant à Madagascar qu'ailleurs le système d'aide et diversifiant les pratiques, la communauté internationale en est venue également à accorder une importance désormais accrue et urgente aux impératifs d'utilité publique et d'efficacité de tous les programmes et actions entreprises au titre de la coopération d'aide au développement. Il en est ainsi des politiques prises dans l'optique de mieux coordonner les interventions de tous les acteurs particulièrement les bailleurs de fonds, le tout selon des objectifs de durabilité, d'équité, de pratique démocratique ainsi que de « bonne gouvernance ». Dans ce sens, les travaux de Burnside et de

<sup>3</sup> Pour ne citer surtout que les pays membres de l'OCDE : la France, les États-Unis, l'Allemagne, etc.

<sup>4</sup> J. M. SEVERINO et O. CHARNOZ, « État des lieux d'une politique mondiale, la mutation de l'aide publique au développement », in *Afrique contemporaine*, 2005. Voir également le débat ouvert par Guillaumont sur l'interaction entre le financement de l'APD et la politique mondiale en matière de développement dont la problématique aborde les limites du financement, la nécessité de mettre en cohérence la politique de financement l'APD et celle des OMD et enfin l'existence d'un double degré de priorisation (politique publique ou politique nationale). P. GUILLAUMONT, « Interactions entre aide publique au développement et biens publics mondiaux », in M. ALLEN, I. KAUL, K. LE GOULVEN et M. SCHNUPF (ss. la dir.), *Le Financement des biens publics mondiaux : de nouveaux outils pour de nouveaux défis. Un dialogue politique*, PNUD, New York, 2002, p. 121-127.

Dollar<sup>5</sup> qui seront par la suite repris par le rapport de la Banque mondiale *Assessing Aid*<sup>6</sup>, qui avaient mis en avant l'importance des politiques économiques des pays récipiendaires comme condition *sine qua non* de l'efficacité de l'aide ont été véhiculés et ont servi de base de réflexion et de prise de décision au niveau de la communauté internationale. Ces idées ont poursuivi leurs cheminements à travers les travaux d'analyses effectués par de nombreux autres experts et auteurs notamment ceux d'Amprou<sup>7</sup>, Naudet et de Severino. Ces derniers ont étudié comme Naudet le cas de Madagascar sur les impacts des problématiques liées à la politique d'aide, l'une concernant la diversité des acteurs et des intérêts<sup>8</sup>, l'autre relative à l'affrontement entre équité et efficacité qui fait allusion au débat sur la contradiction entre priorités nationales et internationales. Enfin, sur le lien de complexité en matière d'origine<sup>9</sup> et de mécanismes d'aide. À travers le cas malgache, sont relatés toutes ces problématiques suscitées et les changements vers ces nouvelles orientations politiques en matière de coopération d'aide au développement. Elles visent à mettre l'accent sur la nécessité de mettre en cohérence les politiques pour répondre au mieux et réellement aux besoins du pays qui ne cessent de se multiplier alors que la poursuite des pratiques d'aide d'avant les OMD risquent fort soit de tarir soit de gaspiller les ressources.

En effet, les politiques et les pratiques antécédentes répondaient à des logiques politiques différentes et visaient surtout à assurer la visibilité et à satisfaire les intérêts de chacun non communs. Le retour en force des questions d'intérêts mondiaux dans le cadre des relations internationales intégrant la sphère politique, et *de facto* directement la compétence ou la responsabilité collective des États va bouleverser le bien-fondé des concepts de base des relations internationales. Le développement du concept de biens publics mondiaux dans les relations internationales conforte cette thèse du renforcement de la coopération et va plus loin dans le sens du partenariat mondial associé à la notion d'« équité sociale<sup>10</sup> ». Selon Schwarzenberger, il s'agit aussi d'adopter une approche plus intégrée de cette coopération classique<sup>11</sup> qui se rapproche de la perspective actuelle de la coopération mondiale<sup>12</sup>. Dans ce contexte, il y a mixité d'intérêts sociaux dont : le droit de la

<sup>5</sup> C. BURNSIDE et D. DOLLAR, « Aid, Policies and Growth », *American Economic Review*, 2000, 90: 847-868.

<sup>6</sup> WORLD BANK, « *Assessing Aid: what Works doesn't and Why?* », Oxford University Press, New York.

<sup>7</sup> J. AMPROU, L. CHAUVET, « Efficacité et allocation de l'aide : Revue des débats », Notes et document 6, Agence française de développement, Paris, 2004 ; « Débats sur l'efficacité de l'aide : fondement et nouveaux enjeux », Notes et documents 37, Agence française de développement, Paris, 2007 ; J. M. SEVERINO et O. CHARNOZ, « État des lieux d'une politique mondiale, la mutation de l'aide publique au développement », *Afrique contemporaine*, à paraître, 2005 ; J. B. VERON, « L'Aide au développement, évolutions récentes et grands débats », AFD, 2004 ; J. M. SEVERINO et O. CHARNOZ, « Les Mutations imprévues état des lieux de l'aide publique au développement », 2005 ; J. D. NAUDET, « Les OMD et l'aide de cinquième génération », coll. « Document de travail », n° 2, 2005-FR ; D. COGNEAU et J. D. NAUDET, *Qui mérite l'aide ? Égalité des chances, aide internationale et réduction de la pauvreté*, Série Notes et Documents, Agence française de développement, Paris, 2004.

<sup>8</sup> J. M. SEVERINO et O. CHARNOZ parlent du dilemme entre réalpolitik et idéalisme, registre émotionnel et contraintes techniques, exigences humanitaires et objectifs de développement, pratique sur terrain et résultats des recherches, etc.

<sup>9</sup> Veut dire l'essence ou l'objectif originel de la création de l'aide dès le début.

<sup>10</sup> Énoncée dans le rapport de Brundtland commandé par l'ONU en 1982, dans le cadre de « Stockholm plus 10 » abordait la nécessité de définir une politique pour parvenir à un « développement soutenable ». Cette notion de « soutenabilité » sera vulgarisée et relayée par la suite par la Banque mondiale. Le terme « durabilité » a été adopté par l'ensemble des acteurs élargissant le concept de partenariat et la fixation des objectifs communs.

<sup>11</sup> Coopération ne suppose pas nécessairement l'affirmation des intérêts communautaires, puisque les États peuvent aussi coopérer dans la poursuite d'intérêts personnels, et non collectifs.

<sup>12</sup> Voir : A. SUY, « La Théorie des biens publics mondiaux : une solution à la crise », L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 175 p. ; C. CHARMARD, « La Distinction des biens publics et des biens privés :

puissance (*Law of power*), qui sert les intérêts des individus ou des groupes dirigeant répondant à un système sociétaire, d'autre part, le droit de la coordination (*Law of coordination*), qui protège les intérêts du groupe dans son ensemble et caractérisé par une communauté et enfin, le droit de la réciprocité (*Law of reciprocity*), produit d'un hybride des deux formes sociales, fondé sur l'équivalence des droits et des devoirs.

Par ailleurs, l'émergence de la communauté internationale est déterminée par la protection des intérêts collectifs, qui découle de la prise de conscience de l'existence de biens ou de valeurs collectifs dignes d'être préservés pour sauvegarder l'ordre mondial. Le degré d'universalité est tenu compte en fonction de l'étendue des intérêts communs des participants dans cette deuxième conception<sup>13</sup>.

Face à cette construction élargie de la coopération internationale basée sur la préservation des biens communs prescrivant des objectifs communs et intégrant de nouveaux acteurs autres que les acteurs traditionnels, forcément la dimension gouvernance de cette nouvelle conception de politique aura des impacts sur tout le plan tant « structurel » que « structural » et doit de ce fait être repensée. L'harmonisation des politiques est incontournable quels que soient la théorie avancée et le contexte vécu par les acteurs de développement actuel (États, institutions et organisations internationales, société civile, secteurs privés, etc.).

Autrement dit, il consistera de voir comment et par quel moyen juridique cette émergence de la communauté de bien et d'intérêt va être gérée. En effet, dans la perspective actuelle de mise en œuvre des OMD, la dimension de la coopération dépasse la coopération classique qui sépare la coopération bilatérale et la coopération multilatérale. Selon Bauer, nous sommes face à l'émergence d'une diplomatie non gouvernementale qui fait développer une logique de marchandages multilatéraux visant à dégager un compromis acceptable par tous les sujets participants<sup>14</sup>. En matière d'aide, Severino parle de la nécessité de repenser l'architecture pour répondre au mieux ces besoins communs en parlant de l'acheminement vers un modèle d'action « hypercollective » adapté à cette

---

contribution à la définition de la notion de biens publics, 21 juin 2002, Dalloz, coll. « Bibliothèque de thèses », 2004; O. DELAS et C. DEBLOCK, « Le Bien commun réponse politique à la mondialisation ? Mondialisation et droit international », Bruylant, Bruxelles, 2003 ; M. DELMAS-MARTHY, « Troisdéfis pour un droit mondial ». Le Seuil, 1998 ; L. KAUL (ss. la dir.), « Biens publics mondiaux : la coopération internationale au xxie siècle », *Economica*, 2002.

13S. VILLALPANDO, « L'Émergence de la communauté internationale dans la responsabilité des États », Prix Suzanne Bastid, PUF, 527 p. Voir aussi : P. KLEIN, « La Responsabilité des organisations internationales : dans les ordres juridiques internes et en droit des gens », Bruylant, Université de Bruxelles, 1998 ; G. COTTEREAU, « Système juridique et notion de responsabilité », *La Responsabilité dans le système international*, Actes du Colloque du Mans de la SFDI (1990), Pedone, Paris, 1991, 3-90

<sup>14</sup> R. MEHDI, « Mutation de la société internationale et adaptations institutionnelles : le grand défi », in L. BOISSON DE CHAZOURNES (ss. la dir.), *Une société internationale en mutation : Quels acteurs pour une nouvelle gouvernance*, Bruylant, CERIS, 2005, p. 8-18. Voir aussi : Assemblée générale, RES/A/53/170, 10 juillet 1998, « Arrangement et pratiques régissant l'interaction des ONG dans toutes les activités non étatiques aux activités du système des Nations unies ».

Résolutions des Nations unies 1996/31 du Conseil économique du 25 juillet 1996 ouvrant la consultation aux organisations régionales, sous-régionales et nationales. L'article 71 dispose que le « Conseil économique et social peut prendre toutes les dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence. Ces dispositions peuvent s'appliquer à des organisations internationales et, s'il y a lieu, à des organisations nationales après consultations du membre intéressé de l'Organisation ».

prolifération d'acteurs, de moyens, de modèle et de mécanisme<sup>15</sup>. L'amélioration de la production de ces biens publics mondiaux nécessite une collaboration plus large et ouverte. Par exemple entre les organismes ou agences d'aide et les nouveaux acteurs dits « partenaires de développement ». Dans ce sens, la communauté doit perfectionner ses prestations et renouveler sa politique pour bien parfaire la question sur le double degré de priorité : celle du pays ou le national et celui du mondial. Cette question fait émerger la limite de l'APD, un nouveau problème à gérer que le Gouvernement malgache va rencontrer lors de la conception et de la mise en œuvre du MAP, une sorte de nouvelle forme de fragmentation de l'aide et de difficile travail de priorisation. Un nouveau paradoxe de l'aide appelé par les auteurs « entre le local et le global, quelle stratégie prendre<sup>16</sup> ? » C'est-à-dire un problème que le Gouvernement et les bailleurs devraient désormais gérer pour voir comment intégrer les politiques publiques globales dans les stratégies de coopération et créer un lien efficace de manière à tenir compte des besoins nationaux et à contribuer aussi à la production des biens publics. Ce difficile compromis a été rencontré par le Gouvernement malgache dans le cadre de la conception du MAP, de la recherche de son financement et de sa mise en œuvre.

Pour répondre à ces besoins actuels, des besoins de mutualisation des moyens et de mettre en place un système d'encadrement non seulement étatique, supra étatique mais également supra-institutionnel se font ressentir et même proposés<sup>17</sup>. Dans ce contexte de mondialisation, c'est la communauté au sens général du terme dont il est question qui est touchée qu'il s'agit du niveau national qu'international. Dans un premier temps, il consiste à harmoniser les politiques de façon à non seulement sauvegarder les biens communs mais également les pérenniser face, d'une part, aux menaces qui pèsent à l'humanité et à la diversité des acteurs qui interviennent. Mais dans un second temps, il faut aussi mettre en cohérence les politiques (publiques ou nationales) et adapter les mécanismes et les systèmes pour répondre aux mieux aux deux impératifs. L'objectif étant de rendre plus efficace les aides et aller au-delà des questions et des débats sur les critères de sélectivités et autres et plutôt se focaliser sur les besoins réellement exprimés ou les priorités nationales<sup>18</sup>. Autrement dit, il y a nécessité de repenser à la gouvernance mondiale et à l'architecture de la coopération pour le développement<sup>19</sup>. Les approches d'uniformisation, de rapprochement et de standardisation des pratiques actuelles

---

<sup>15</sup> J. M. SEVERINO, O. RAY, « La Fin de l'aide au développement : mort et renaissance d'une politique publique globale », *Revue d'économie du développement*, vol. 19, 2011, p. 5-44 ; J. M. BELLOT et J. M. CHATAIGNIER, *Les Enjeux d'une réforme de l'architecture institutionnelle internationale en matière d'aide au développement*, Rapport moral sur l'argent dans le monde, AEF, 2005.

<sup>16</sup> P. C. ISENMAN, WATHNE et G. BAUDIENVILLE, *Global Funds Allocation Strategies and Aid Effectiveness*, Overseas Development Institute, London, 2010 ; P. GUILLAUMONT, « Interactions entre aide publique au développement et biens publics mondiaux », art. cit.

<sup>17</sup> Il faut remarquer que les participants aux différents engagements mondiaux sont : les États, les institutions multilatérales, les organisations publiques, la société civile, privées, parlementaires, locales et régionales.

<sup>18</sup> A l'origine de ce débat lire entre autre Alesina, Alberto, et David Dollar. 1998. Who gives foreign aid to whom and why ? NBER Working Paper 6612. Cambridge, MA : National Bureau of Economic Research (NBER). Action Aid International. 2005. Real aid : An agenda for making aid work. London : Action Aid. [http://www.actionaid.org.uk/doc\\_lib/69\\_1\\_real\\_aid.pdf](http://www.actionaid.org.uk/doc_lib/69_1_real_aid.pdf).

<sup>19</sup> « L'architecture de la coopération pour le développement est également plus complexe aujourd'hui, s'appuyant sur une multitude d'acteurs, qu'il s'agisse d'États ou non, de même que sur une coopération entre des pays à différents stades de développement qui, pour beaucoup, sont des pays à revenu intermédiaire. La coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire, les nouvelles formes de partenariat public-privé, et les autres instruments et modalités de développement ont pris place plus importante, complémentaire des formes Nord-Sud de coopération. ». Paragraphe 5 de l'Accord de Busan sur l'efficacité de l'aide en décembre 2011.



sont autant de démarche que la communauté internationale a entreprise face à la fixation des objectifs communs sous l'égide des Nations unies et la promotion d'un certain nombre de concept de partage publié dans les documents stratégiques du CAD.

En effet, en tenant compte du contexte et les différentes propositions avancées, certains parlent de création d'un « plan mondial des biens publics mondiaux, une sorte de contrat social mondial<sup>20</sup> », d'autres la mise en place d'un système de gouvernance mondiale ou d'organisation mondiale du développement social. C'est à ce niveau que la conception des Objectifs communs s'est fondée et dont leurs retombés seront perceptibles au niveau de la politique d'aide publique première ressource de financement des politiques de développement.

Conséquemment, les politiques évoluent en cohérence avec cette évolution des relations internationales et de ce concept de développement notamment en ce qui concerne la coordination des donateurs<sup>21</sup> qui financent ces actions de développement, effet induit de cette mutualisation. Toutefois, qui dit production de biens communs exige également des moyens communs surtout financiers. La discussion à Busan en 2011 allait dans ce sens pour voir comment mutualiser les moyens financiers qui deviennent de plus en plus rares pour financer ces productions de biens communs sans pour autant minimiser les APD. Si on va encore plus loin de la réflexion, comment faire en sorte que le financement des aides publiques au développement contribue aux objectifs mondiaux et *vice versa*. La complexité surtout politique de cette régulation exige la mise en cohérence des politiques et des réformes pour éviter que les aides en pâtissent<sup>22</sup>. Cette coordination, un terme adopté dans l'administration pour parler d'harmonisation consiste à<sup>23</sup> :

- concevoir des politiques tant pour le Gouvernement que pour les bailleurs, en cohérence avec la politique publique mondiale mais tenant compte des priorités nationales ;
- développer un accord commun pour la planification, la gestion et la prévision de l'aide ;
- simplifier graduellement les procédures et les requêtes spécifiques afin de réduire leur poids pour le Gouvernement partenaire ;
- développer le partage d'informations afin de promouvoir la transparence et améliorer la coordination des actions entreprises ;
- mutualiser les moyens financiers disponibles pour mieux prendre en charge les besoins.

Cette nouvelle orientation des politiques d'aide publiques au développement prises depuis le début des années 2000 n'est autre que le prolongement des différents agendas pris par les Nations unies depuis 1962. Si en 1962, les Nations unies ont

<sup>20</sup> R. PETRELLA, « Pour un contrat social mondial », *Le Monde diplomatique*, juillet 1994, n° 484

<sup>21</sup> BIGSTEN, 2006 définit « harmonisation des donateurs » « coordination horizontale ».

<sup>22</sup> « L'aide bousculée : pays émergents et politiques globales », *Revue internationale de politique de développement*, The Graduate Institute, Geneva Publications, POLDEV 2012/n° 3. Voir aussi : St. MADAULE, « APD : l'abécédaire des réformes », L'Harmattan, Paris, 2008 ; O. CHARNOZ, J. M. SEVERINO, « L'Aide publique au développement », coll. Repères, n° 476, Mayenne, mars 2007, 117 p.

<sup>23</sup> Nous reprenons le sens de BIGSTEN (2006) et BALOGUN (2005).

conçu le plan de développement et l'Agenda pour la paix, d'autres actes sous forme de déclaration commune des pays membres seront par la suite établis suivant la logique de l'évolution du contexte établi successivement de 1992 à 2010. Ces actes vont servir de cadre de référence et constituer le socle de l'harmonisation et la mise en cohérence des politiques de coopération pour le développement.

Ainsi, en 1992, le principe n° 5, la Déclaration de Rio aborde et renforce la nécessité de la coopération de tous les États et les peuples pour la lutte contre la pauvreté va être l'acte déclenchant le débat sur l'harmonisation. Parallèlement, dès 1992, les différentes études du CAD sur les problématiques liées à la mise en cohérence des politiques publiques au service de développement constituent aussi le fer de lance pour la promotion de ce concept<sup>24</sup>. Ce concept s'est affiné et va construire les politiques mondiales en matière de développement et *de facto* l'aide au développement.

Sous l'influence de ces études du CAD et de bon nombre d'experts<sup>25</sup> ainsi que de l'évolution du concept s'articuleront les différentes déclarations internationales.

Les différentes déclarations issues de plusieurs rencontres et forum de haut niveau réunissant les pays bénéficiaires, les pays, institutions et organismes internationaux donateurs ont débouché sur une série de lignes directrices et de mécanismes mondiaux pour améliorer l'aide et répondre aux besoins multiples actuels :

- à Rio de Janeiro au Brésil, la conférence internationale sur le développement en 2000 (AG-ONU du 6 au 8 sept. 2000) a fait ressortir un ensemble d'objectifs à atteindre, appelés « Objectifs du millénaire pour le développement (ODM) » ;
- à Monterrey en 2002, qui traite le volet crucial approfondissant pour la première fois de façon concertée la question sur le financement par rapport à cette pluralité d'objectifs ;
- à Rome en 2003 qui approfondit les questions sur le financement de l'aide en se penchant sur l'harmonisation de l'aide ;

---

<sup>24</sup>Revue de l'OCDE sur le développement, n° 3, 2002/1 (<https://www.cairn.info/revue-de-l-ocde-sur-le-developpement-2002-1-page-37.htm>) une analyse comparative avec la conception de l'UE est proposée dans la même livraison (<https://www.cairn.info/revue-de-l-ocde-sur-le-developpement-2002-3-page-63.htm>). Voir aussi le Rapport 2015 de l'UE sur la cohérence des politiques pour le développement du 3 août 2015 ([http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/dtc-rapport-coherence-politiques-developpement-swd2015159final-20150803\\_fr\\_0.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/dtc-rapport-coherence-politiques-developpement-swd2015159final-20150803_fr_0.pdf)) ; le document de l'OCDE « La Cohérence des politiques : un impératif pour le développement mondial », Synthèse, Paris, 2003 (<http://www.oecd.org/fr/pcd/21147308.pdf>) ; la Déclaration ministérielle de l'OCDE sur la cohérence des politiques au service du développement du 4 juin 2008 ; la recommandation du Conseil sur les bonnes pratiques institutionnelles pour la cohérence des politiques au service du développement du 29 avril 2010 qui présente le cycle de la cohérence des politiques (<http://www.oecd.org/fr/pcd/46178845.pdf>). Pour la version actuelle du concept de cohérence des politiques au service du développement, voir, « Des politiques meilleures à l'horizon 2030. Un plan d'action de l'OCDE à l'appui du développement durable » du 2 juin 2016, (<https://www.oecd.org/fr/rcm/documents/Plan-d-action-de-l-OCDE-a-l-appui-des-Objectif-de-developpement-durable-2016.pdf>) ; P. GUILLAUMONT, « Interactions entre aide publique au développement et biens publics mondiaux », art. cit.

<sup>25</sup> L'AFD, la Banque mondiale et certains auteurs universitaires déjà cités depuis le début de cette introduction.

- à Paris en 2005 en élargissant les principes jusqu'à l'appropriation, l'harmonisation, l'alignement, la gestion axée sur les résultats et la responsabilisation mutuelle, connus sous le sigle d'harmonisation ;
- à Busan en 2011 en faisant une sorte de bilan d'une décennie d'action pour une efficacité et mobilisation accrue de l'aide au développement.

L'adoption successive de ces actes va faire émerger l'esprit de partenariat ou de mise en commun.

En se fondant sur ces processus et démarche plus fédérateurs, il a été convenu que ces objectifs mondiaux et ces principes ou ligne de conduite constituent désormais le cadre de référence de toutes les interventions et actions initiées quels que soient les niveaux et les acteurs, publics ou privés. Ils seront désormais placés au centre des préoccupations de tous lors de l'élaboration et de la réalisation des programmes mondiaux d'action particulièrement en matière de développement et surtout d'aide au développement.

Dans un premier temps, l'unicité des objectifs à atteindre et la convergence des démarches doivent ouvrir la voie à une collaboration plus étroite entre les grandes institutions et les organismes bilatéraux ou multilatéraux œuvrant dans le cadre de l'aide internationale au développement. Les concepts intergénérationnel et de durabilité vont confirmer cette démarche et obligeant les différentes communautés d'acteurs à réfléchir ensemble sur les moyens de mettre en œuvre communément et surtout en synergie les trois dimensions.

Cette nouvelle démarche vise à cultiver l'esprit de partenariat, une nouvelle forme de coopération renforçant l'harmonisation des politiques non plus de l'aide mais en même temps du développement pris dans le sens global du terme. Se référant aux dispositions de ces différents actes, ce partenariat s'appuie toujours sur un socle de principes communs où toutes les formes de coopération trouvent leur place<sup>26</sup>. Il faut remarquer que ces principes de base de la nouvelle forme de coopération pour le développement consistent à la recherche d'un cadre de gestion commune via la promotion des principes, d'un code ou des règles de conduite dont la valeur juridique jusqu'ici n'est pas clairement définie. Il s'agit jusqu'ici d'une sorte de « modus operandi » ou « de règles morales » recommandant et définissant le rôle et les conduites à tenir des acteurs avec quelque part des contraintes morales<sup>27</sup>.

Par ailleurs dans un second temps, en scrutant le contenu des deux derniers principes, il s'agit d'un processus de standardisation des pratiques en matière de gestion des affaires et surtout les derniers publics par la pénétration progressive du management dans le droit surtout administratif, budgétaire et de la coopération internationale pour instaurer l'État de droit et la bonne gouvernance. C'est-à-dire une large diffusion des différentes pratiques managériales au niveau du secteur public des pays, des organisations et des institutions internationales<sup>28</sup>. Enfin, par la responsabilisation mutuelle qui va renforcer les anciens principes de droit comme la réciprocité, le jus cogens. Exemple : Dans la déclaration de Busan, on parle

<sup>26</sup> Point 11 de la Déclaration de Busan prévoit un changement de l'esprit de la Déclaration de Paris qui privilégiait surtout les démarches AAH des donateurs par rapport à la politique nationale des pays bénéficiaires.

<sup>27</sup> Le contexte et les successions d'engagement pris par les États et les organisations internationales et régionales depuis la fixation des OMD. D'ailleurs, en vertu du chapitre VIII de la Charte, l'action des organismes régionaux est soumise à l'autorisation de l'organe onusien et doit être compatible avec les buts et principes des Nations unies (art. 52, par. 1<sup>er</sup> et art. 53, par. 1<sup>er</sup>)

<sup>28</sup> Voir J.-D. NAUDET, « Les Réformes de l'aide au développement en perspective de la Nouvelle Gestion Publique », coll. « Document de travail », n° 119, 2012, FR.

d'ouverture du partenariat à tous les acteurs du développement y compris les entités non étatiques et les États émergents du Sud. On parle également de redevabilité réciproque entre ces acteurs sans préciser sous quelle forme, etc. Alors la question est de savoir comment faudrait-il procéder si les règles qui régissent les États et les organisations n'ont pas réellement changé. Nous nous retrouvons au même niveau de réflexion faite par les grands juristes et économistes d'il y a une cinquantaine d'années concernant la loi internationale régissant le droit des gens, l'architecture du système de coopération internationale ainsi que les responsabilités de chacun<sup>29</sup>.

Face à ces évolutions que Severino qualifie d'impromptu et que Madagascar la vit intensément, sa décision d'adhérer à la Déclaration de Paris en 2005 va l'engager dans une démarche d'harmonisation et que les bailleurs suivent au gré du rythme de l'évolution des réformes, de l'amélioration de ses systèmes de gestion des finances publiques et surtout de sa gouvernance en général. La politique adoptée par le Président Marc RAVALOMANANA dès son accession au pouvoir en 2000 témoigne de ce changement d'orientation. À travers sa politique de coopération au développement, il a montré sa volonté avec des actions et des décisions politiques de suivre les recommandations des bailleurs. À ce titre, sous l'égide de la Banque mondiale, les réformes des finances publiques ont été menées. Le PNUD, chef de file a apporté son appui pour l'instauration de la démocratie. Tandis que les bailleurs bilatéraux ont été là pour soutenir la promotion de l'État de droit sous toutes ses formes. La conception, pour la première fois, du premier Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) en 2003, conçue avec une méthodologie et une approche plus inclusive et participative, puis d'un deuxième document plus élaboré sous l'égide du Gouvernement en 2004, et enfin, en 2006, la conception pour la première fois d'une politique nationale de développement connue sous le sigle « MAP » ou « Madagascar Action Plan » a été le fond de départ de ce processus d'harmonisation et de mise en cohérence des interventions des bailleurs. Les DSRP, le MAP devenaient les documents de cadrage ou de référence de toutes les interventions.

Il faut rappeler que 70 % des activités du programme de développement de Madagascar sont financés par les aides publiques au développement (APD). Depuis le début des années 1990, les nombres des acteurs traditionnels, étatiques et non étatiques intervenants ne cessent de se multiplier. Ces aides vont de l'aide multilatérales, bilatérales à la coopération décentralisée<sup>30</sup>. C'est-à-dire elles prennent plusieurs formes en fonction de sa nature et de son donneur. Les bénéficiaires vont du Gouvernement à travers ses secteurs aux collectivités territoriales décentralisées de type commune et région jusqu'aux groupements locaux. Face à ce schéma devenu très complexe pour un État en situation politique, économique et administrativement fragile, l'harmonisation et la coordination de toutes ces aides et ces différentes interventions à tous les niveaux est une nécessité. Mettre de l'ordre face à cette cacophonie s'avèrerait urgent et voire même incontournable non seulement à l'échelle nationale mais aussi internationale. Pour le cas de Madagascar à lui seul par exemple, il reçoit plus d'une centaine d'aides venant de différentes institutions ou des pays partenaires. Les difficultés rencontrées liées à la gestion des services liés aux aides et au pilotage des programmes de mise en œuvre de manière

---

<sup>30</sup> Il s'agit ici de coopération sous forme surtout de jumelage et d'appui au renforcement de capacité avec des collectivités françaises. Forme de coopération qui prend de l'ampleur à Madagascar et que le Gouvernement français encourage.

qu'il y ait cohérence et harmonisation sont palpables (procédures, système de gestion, pratiques) au niveau surtout des secteurs publics. Trouver les mécanismes, les démarches et les moyens de résoudre le problème de son incapacité à recenser et à mobiliser efficacement ces aides au service du développement est aussi au cœur des réflexions faites par le Gouvernement en appui avec ses bailleurs. La fédération ou la mutualisation des moyens et la mise en place d'un dispositif commun pour permettre à tous de travailler communément tout en essayant de préserver les intérêts et les pratiques des uns et des autres seront aussi un des défis à relever par les acteurs et seront analysées dans le cadre de ce travail.

C'est ainsi que, dans le cadre de ce travail de thèse, le domaine et l'intitulé suivant a été choisi : « **Harmonisation et mise en cohérence des politiques d'aide publique au développement au regard des principes de la déclaration de paris : cas de Madagascar** ».

Pour justifier les champs et l'orientation des analyses effectuées qui va dans le sens de la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris, il aurait fallu tout d'abord fixer les définitions et les sens pratiques des termes clés, « harmonisation », « mise en cohérence » et « politiques d'APD » et ce par rapport à l'intitulé du sujet.

Il est à préciser que c'est sur la base des définitions retenues que les analyses seront menées et développées. En effet, la littérature existante traite de divers autres types de cohérence, d'harmonisation de politiques et dont les sens peuvent changer en fonction du contexte et des cas traités ou des cibles. Ces nuances terminologiques dans un devoir combinant droit, science politique et économie peuvent revêtir un sens ou un régime juridique particulier.

Dans un premier temps, concernant les deux premiers termes. Par rapport aux différents contextes, de nombreuses définitions sont données pour décrire le sens de ces deux concepts sœurs : « Harmonisation » et « cohérence ». Il en est de même entre politique et politique d'aide dont les définitions ne semblent pas très précises parlant d'aide publique au développement.

Ces deux concepts clés « cohérence » et « harmonisation » en droit sont très anciens. Elles sont très présentes dans le domaine du droit communautaire, commercial, judiciaire ou pénal et fiscal. Toutefois, sous l'influence de la régionalisation et surtout de la mutualisation des moyens et la mondialisation des échanges, elles ont repris une dimension plus élargie afin de répondre aux exigences des nouveaux concepts de développement, de partenariat et de durabilité. Elles ont évolué allant de la notion de « rapprochement », d'« harmonisation », de « coordination », de « standardisation à l'unification et d'« uniformisation<sup>31</sup> ». Ces évolutions sont justifiées pour deux raisons :

- la nécessité de dégager des ressources suffisantes pour financer le développement estimé à 2.5 millions de milliards de dollars par an si on veut atteindre les objectifs mondiaux<sup>32</sup> ;
- la prise de conscience de la communauté internationale à adopter une démarche intégrée dans l'approche de financement et de conception des

<sup>31</sup> E. VANDER, « Les Notions de coordination, d'harmonisation, de rapprochement et d'unification du droit dans le cadre juridique de la Communauté économique européenne », Université de Bruxelles, Bruxelles, 1976.

<sup>32</sup> Conférence sur le développement durable dispensée par le professeur Chantal Line Carpentier, chef de bureau du CNUCED à l'École nationale d'Administration de l'ENAM lors du Sommet de la francophonie en novembre 2016. Voir également le site de CNUCED ou du PNUD.

politiques publiques mondiales afin d'éviter les gaspillages et rationaliser les ressources.

À première vue, dans le cadre du droit de l'Union européenne et/ou du droit africain, exemple en matière de commerce et de douane (OHADA), la notion d'« harmonisation » fait référence à la mise aux normes des règles, des pratiques et des procédures. Par contre, la cohérence fait allusion à la politique ou au processus. Par ailleurs, dans l'esprit de conception des politiques publiques mondiales en matière de développement, la définition de l'OCDE suite à une étude sur la « cohérence des politiques pour le développement (CPD) » partant des fondements juridiques de la cohérence des politiques de l'Union européenne semble être la source du retour en force de ce concept depuis 2000 tel que nous l'avons déjà explicité concernant le lien entre l'harmonisation de l'aide par le truchement des différentes déclarations sur le financement de l'aide et les objectifs mondiaux de développement. En procédant, il en est arrivé à adopter à classer ces notions dans le cadre de la CPD comme une « cohérence horizontale » ou externe au même sens de l'harmonisation, c'est-à-dire interinstitutionnel. C'est le cas par exemple de la cohérence des politiques entre donateur et pays bénéficiaire. Autrement dit, existence d'une synergie entre les politiques des pays industrialisés et celles des pays en développement d'une part ou cohérence entre la politique nationale du pays bénéficiaire et la politique mondiale en matière de développement<sup>33</sup> d'autre part. Il peut s'agir également de la cohérence entre les politiques d'une entité ou communauté et des politiques publiques mondiales comme les OMD ou des objectifs de coopération au développement. Cette cohérence horizontale est le contraire de la « cohérence verticale » dite « interne ». Comme par exemple la cohérence entre politique de développement de la Commission européenne et celles des États membres de l'Union européenne (politique agricole de la France et politique agricole de l'Union ; politique du ministère de l'Environnement et politique du ministère de l'Économie). Un autre exemple, interaction ou cohérence entre la politique générale de l'État et la politique sectorielle. Comme il s'agit d'organisation et d'entité, cohérence peut être aussi prise dans le sens de la « coordination ». De part ces acceptions, il arrive que les deux soient entre liées par l'effet recherché ou l'objectif à atteindre.

De tout ce qui précède, la notion d'« harmonisation », au sens que nous lui donnons dans le cadre de ce travail, semblerait de prime abord proche de la définition donnée par le droit européen et l'OCDE dans le cadre de la CDP. En effet en matière de cohérence de politique de développement des pays membres de l'OCDE, solidarité internationale, harmonisation et cohérence vont plus dans le sens de la « **recherche de complémentarité, de solidarité et de cohérence** entre les objectifs de la politique de développement et de solidarité internationale et ceux des autres politiques publiques susceptibles d'avoir un impact dans le domaine du développement<sup>34</sup> ». En droit européen, le principe de synergie ou de convergence, de mutualisation et de non-contradiction des politiques est le sens donné à cet aspect d'harmonisation et de mise en cohérence<sup>35</sup>. Le sens de ce terme dans les

<sup>33</sup> M. CARBONE, « Au-delà de l'aide : la cohérence des politiques de développement de l'Europe », Dossier *L'Aide bousculée. Pays émergents et politiques globales*, Revue *Évolutions des politiques de développement*.

<sup>34</sup> La loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale dans son chapitre II, dans son article 3, 5 et 6 intègre le principe de cohérence dans la mise en œuvre de sa politique d'aide au développement. *JORF*, n° 0156, 8 juill. 2014, p. 11242, texte n° 4.

<sup>35</sup> Traités de l'Union européenne : art. 177 c, art. 130 V du titre XVII.

dispositions du Traité de Maachtricht est caractérisé autour de trois « C » : Coordination, Cohérence et Complémentarité<sup>36</sup>.

En somme, la cohérence entre la politique du pays bénéficiaire et celles des bailleurs et surtout la cohérence entre les politiques des bailleurs de fonds eux-mêmes.

Dans cet esprit, en examinant l'exposé des motifs de la Déclaration de Paris qui n'est autre que le prolongement de la Déclaration de Rome sur l'harmonisation de l'aide en 2003, nous avons estimé que les idées véhiculées par les principes de la Déclaration de Paris ne sont que les déclinaisons pratiques de l'harmonisation de 2003 et la mise en cohérence des politiques de développement et de l'aide. Les cinq principes de Paris allant de l'alignement, l'appropriation, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats ainsi que la responsabilisation mutuelle ne font que renforcer, élargir et préciser le principe d'harmonisation de Rome en 2003.

L'harmonisation est un processus évolutif que les pays acquièrent *via* tout d'abord les réformes des systèmes nationaux de gestion des finances publiques et dont les impacts peuvent amener à des adaptations soit de cultures, soit de politiques, soit des pratiques mais également des cadres légaux ou réglementaires. Politique, dans le sens où elle touche les domaines stratégiques. Pour une appropriation des acteurs, les pays sont désormais contraints de définir leurs politiques publiques<sup>37</sup> internes. Ces politiques nationales vont servir de cadre non seulement pour la planification stratégique mais aussi pour la budgétisation, ainsi que pour l'intervention des bailleurs. Conséquemment, le pays doit mettre en place un cadre programmatique et budgétaire pour coordonner les actions non seulement les ministères, membres du Gouvernement mais aussi celles des bailleurs de fonds<sup>38</sup>.

*Dans un deuxième temps*, allons-nous définir le sens du mot « politique ». Ce deuxième mot clé peut aussi avoir plusieurs sens selon le domaine juridique, économique ou social ou même suivant le contexte. C'est par rapport à ces nuances que la définition de la « politique d'aide » mérite aussi d'être précisée pour mieux cerner la logique des analyses effectuées dans la partie étude de cas.

La « politique d'aide au développement » est souvent raliée à celle de « la politique de développement ». Prise isolément, politique est prise dans le sens de « stratégie ou tactique » ou de « l'art et la manière de diriger les affaires d'un État<sup>39</sup> ». La politique est souvent raliée à un thème ou un secteur donné (aide, agricole, santé, défense, etc.) ou à un domaine (public ou privé) et enfin, géographique (territoriale, nationale et mondiale ou internationale).

<sup>36</sup> P. HOEBINK, « Cohérence des politiques de développement de l'Union européenne », *Revue du Tiers-monde*, n° 164, vol. XLI, oct.-déc. 2000, p. 885-902.

<sup>37</sup> Une notion qui a émergée depuis la propension de la mise en œuvre du budget programme, pratique véhiculée par les réformes que les bailleurs exigent des pays récipiendaires. Cette pratique répond au souci de la qualité des services publics mais aussi de la transparence et de la bonne gouvernance de la gestion des deniers publics. Voir J.-D. NAUDET, « Les Réformes de l'aide au développement en perspective de la Nouvelle Gestion publique », coll. « Document de travail », n° 119, 2012, FR ; L. CLUZEL, *Le Service public et l'exigence de qualité*, Dalloz, Paris, 2006 ; M. BOUVIER (ss. la dir.), « La Bonne Gouvernance des finances publiques dans le monde », Actes de la IV<sup>e</sup> Université de printemps de finances publiques, LGDJ, L'Extensio, 2009, 313 p.

<sup>38</sup> Voir J.-D. NAUDET, « Les Réformes de l'aide au développement en perspective de la Nouvelle Gestion publique », art. cit.

<sup>39</sup> *Le Petit Robert*, éd. 2015. La définition de J. J. Rousseaux.

Cette angle nous ramène à voir la définition de la politique qui consiste à expliquer et décrire la consistance par rapport au thème et son objectif<sup>40</sup>. Dans le cadre de notre recherche, il s'agit ici en reprenant cette dernière définition de parler des « politiques » ou des stratégies et des tactiques adoptées par les bailleurs de fonds ou donateurs en matière d'aide au développement. Rappelons que la définition de l'aide au développement selon l'OCDE est : « tous les apports de ressources qui sont fournis aux pays et territoires et qui répondent aux critères suivants :

i. **émaner d'organismes publics**, y compris les États et les collectivités locales, ou d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics ; et

ii. sachant que chaque opération doit en outre :

- a) avoir pour but essentiel de favoriser le **développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement**, et
- b) être assortie de conditions favorables et comporter un **élément de libéralité** au moins égal à 25 % (sur la base d'un taux d'actualisation de 10 %) ».

Ainsi, partant de cette définition de l'OCDE de l'APD, la politique d'APD peut être traduite comme suit : « l'ensemble des stratégies ou tactiques adoptées par les organismes publics pour favoriser le développement économique et social d'un pays sous certaines conditions favorables ».

Toutefois, afin de permettre une analyse plus orientée et compartimentée des volets d'aide et partant des pratiques des bailleurs et du Gouvernement ainsi que des réalités, nous proposons une définition plus large « des politiques d'aide au développement ». Le but est de démontrer le lien entre les différentes facettes des politiques d'aide et les principes de la Déclaration de Paris. Par ailleurs, nous souhaiterions aussi démontrer que les politiques d'aide à travers son architecture actuelle peuvent être perçues de façon différente<sup>41</sup>. Ainsi, « politiques d'aide » peuvent être aussi définies comme « un ensemble de stratégies adoptées par les bailleurs pour appuyer et financer les actions de développement du pays receveur sur tous les plans : intervention, gestion et allocation des fonds<sup>42</sup> ».

---

<sup>40</sup>**Exemple** : La politique agricole commune (PAC) est la plus ancienne et a été, jusqu'en 2006 inclus, la plus importante des politiques communes de l'UE.

Créée par le traité de Rome en 1957, elle a été mise en place en 1962. Ses objectifs sont alors :

- d'accroître la productivité de l'agriculture ;
- d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ;
- de stabiliser les marchés ;
- de garantir la sécurité des approvisionnements ;
- d'assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

<sup>41</sup> Les aides peuvent être sous différentes formes : budgétaire, projet, sectorielle. Ainsi, les politiques dépendent de ces natures d'aide.

<sup>42</sup> Définition adaptée de celle donnée dans les commentaires et analyse de J.-P. CLING, M. RAZAFINDRAKOTO et F. ROUBAUD, *Les Nouvelles Stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Economica, Paris, 2003.



Ces stratégies des bailleurs de fonds peuvent avoir différents aspects. C'est dans ce sens que dans le cadre de ce travail lorsqu'on parle de « politiques d'aide », les trois aspects suivants sont intégrés :

- *primo*, **les politiques d'intervention** dont les éléments composants tournent autour des motifs, des domaines et des zones d'intervention ou encore des choix des domaines ciblés sur lesquels les bailleurs préfèrent s'investir ;
- *secundo*, **les politiques de financement** relatives aux questions de sélectivité, de prévisibilité, de fragmentation car concernant les modalités, les critères de sélection, les mécanismes et les procédures appliquées par les bailleurs de fonds ainsi que les conditionnalités politiques avant d'octroyer ou allouer des aides ;
- et *tertio*, **la politique de gestion** des aides allouées, soit directement, soit indirectement, qui fixe les conditions et les modalités de gestion des aides connues sous le terme : « conditionnalités techniques ». Ces politiques sont liées directement au mode de gestion (directe ou concessionnaire) et à la nature de l'aide soit budgétaire, par projet ou sectorielles (par l'État ou par des organes séparés de gestion dites « organisme parallèle »).

Au vue de ces précisions sur les définitions adoptées et les champs couverts par la définition donnée à la politique d'APD, qui va cadrer les logiques des analyses à effectuer, il en sortira :

- d'une part, sur le plan sémantique qu'harmonisation et mise en cohérence signifient application des cinq piliers de la Déclaration de Paris par les acteurs ;
- et, d'autre part, concernant la politique, le lien entre la politique publique mondiale et la nouvelle orientation de l'aide publique au développement ainsi que les problématiques qui en dégagent dans le cadre de leurs mises en œuvre ;
- enfin, de part ces trois éléments de définition de politique d'aide, qu'il subsiste néanmoins un certain manque de cohérence dans les politiques pratiquées tant par les dispensateurs d'aide que par les États bénéficiaires, ce qui induit des distorsions et défauts d'articulation des actions menées au niveau d'un

pays donné<sup>43</sup>. Partant de ces pratiques, au plan systémique, les niveaux de cohérence des politiques d'aide se dévoileront.

Il s'agit en d'autres termes de voir si les politiques d'intervention, de financement et de gestion des bailleurs de fonds intervenant à Madagascar depuis la mise en œuvre du processus d'harmonisation et de mise en cohérence par le truchement des principes de la Déclaration de Paris en 2005 respectent les principes de la Déclaration de Paris. C'est-à-dire, sont-elles en cohérence soit entre elles, soit par rapport à la politique nationale ? Pour une bonne compréhension des mesures et décisions prises, l'évolution de la situation vécue par Madagascar du début de la réforme vers la fin des années 1990 jusqu'au lendemain de l'éclatement de la crise de 2009 sera les champs étudiés. Cette période relate bien le basculement ou bouleversement et son impact sur non seulement les politiques du Gouvernement malgache mais surtout celles des bailleurs de fonds traditionnels. D'où, ce choix de prendre la DP comme outil de mesure de l'effectivité de l'harmonisation et de mise en cohérence des politiques des bailleurs.

Ces études seront faites pour voir l'évolution des pratiques des principaux bailleurs de fonds bi ou multilatéraux au niveau de certains secteurs dits « prioritaires » tels que la santé, l'éducation, le développement rural et le foncier depuis le début des années 2000. L'analyse de leurs pratiques à travers les conditionnalités, les procédures et les mécanismes de dotation et de suivi-évaluation va nous permettre de voir au regard des principes de la Déclaration de Paris le degré d'effectivité au niveau opérationnel ou de l'exécutif, autrement dit le comportement des bailleurs par rapport à celui du Gouvernement puisque les principes s'appliquent à la fois sur les deux parties.

Ces principes, cadres de travail, se retrouvent au cœur des principes de la Déclaration de Paris, reconnus sous le sigle « harmonisation » ou « H2A » ou l'harmonisation, l'alignement et l'appropriation dans le jargon de la coopération d'aide au développement. Se basant sur le principe de l'harmonisation des politiques d'aide depuis Rome, la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra sont devenus les cadres de référence de la mise en œuvre de l'aide. Tel qu'il a été déjà annoncé ci-dessus, ils visent à définir un ensemble de pratiques communes d'ordre morale, politique et technique, ainsi que de gestion, destinées à améliorer collectivement la mise en œuvre de l'aide publique mondiale au développement. Ils se concentrent sur l'articulation des interventions des acteurs, la coordination nécessaire de l'ensemble des bailleurs et bénéficiaires, auxquels s'ajoutent les organisations de la société civile et les nouveaux donneurs, tant étatiques que privés<sup>44</sup>.

Bien que déjà annoncé mais de façon plus détaillée, la Déclaration de Paris, entérinée le 2 mars 2005, est un accord international auquel une centaine de ministres, de responsables d'organismes d'aide et de hauts fonctionnaires ont adhéré et ont engagé leurs pays et leurs organismes (25 organisations internationales et 90 pays) à améliorer l'aide et son impact sur le développement<sup>45</sup>. Elle se décline en 56 engagements de partenariat, basés sur 5 grands principes

<sup>43</sup> L'Observateur, OCDE, Synthèse, « La Cohérence des politique : un impératif pour le développement mondial », août 2003, visible sur [www.oecd.org/fr/pcd/21147308.pdf](http://www.oecd.org/fr/pcd/21147308.pdf), consulté le janvier 2017 ; Synthèse – « Améliorer la cohérence et l'intégration des politiques pour un développement durable. Liste de critères de référence », disponible sur Internet à : [www.oecd.org/publications/Pol\\_brief](http://www.oecd.org/publications/Pol_brief).

<sup>44</sup> Repris dans : *L'Aide publique au développement française : analyse des contributions multilatérales, réflexions et propositions pour une plus grande efficacité*, Rapport remis au Premier Ministre, M. François FILLON, et au Secrétaire d'État à la Coopération et à la Francophonie, M. Alain JOYANDET, par Henriette MARTINEZ, députée des Hautes-Alpes, le 31 juillet 2009.

<sup>45</sup> Déclaration de Paris, visible sur le site de l'OCDE.

suscités. Elle s'est dotée de douze indicateurs à suivre pour mesurer les progrès accomplis dans l'obtention des résultats. Elle va être renforcée par *le programme d'Accra*, adopté en septembre 2008 au Ghana. Cet acte exhorte les pays donateurs et les pays en développement à « mettre au point des principes de bonnes pratiques concernant la division du travail dirigée par les pays » et à instaurer « un dialogue sur la répartition des tâches entre les pays jusqu'en juin 2009 ». La division du travail apparaît essentielle et des résultats en la matière sont attendus tant au niveau multilatéral que bilatéral. Selon le programme d'Accra, en comprenant mieux les rouages de la fragmentation et de sélectivité de l'aide, les pays donateurs pourront procéder à des ajustements dans la répartition de leur aide entre les organisations et les pays.

Ensuite avant les résolutions prises en 2015, il y avait *la déclaration de Busan* en 2011. Celui-ci conforte le principe d'harmonisation dans le sens où le partenariat mondial est exhorté pour atteindre les objectifs mondiaux fixés en matière de lutte contre la pauvreté. Dans ce sens, l'APD reste un des leviers ou outils mais selon la communauté ne suffit pas pour financer les besoins en développement. La prolifération d'autres instruments utilisés par les nouveaux acteurs dits « autres agences multilatérales » comme les fonds verticaux et thématiques encourage le renforcement de l'harmonisation et bouscule les réformes du système d'aide traditionnel. Se basant sur ces trois actes, le concept d'harmonisation, de coordination, de complémentarité, de synergie et de partenariat est mis en avant par la communauté depuis 2015 jusqu'à ce jour. Les pays qui ont adhéré à l'Objectif du millénaire pour le développement et à la Déclaration de Paris ont surtout cherché – partant sur la base d'une approche différenciée – des solutions communes, une harmonie plus substantielle, une plus grande compatibilité au niveau de leur pratique et mécanisme d'aide. Si nous en tenons aux principes de la Déclaration, la mise en cohérence quant à elle signifie application ou effectivité des cinq principes de la Déclaration dans la mise en œuvre de l'aide par les acteurs : pays bénéficiaires et bailleurs.

En reprenant les dispositions de cette Déclaration, les significations techniques sont déclinées comme suit :

1° APPROPRIATION signifie que : « Les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement. Cette harmonisation s'acquiert par la conception tout d'abord de sa politique nationale qui va être le cadre référentiel des interventions des différents bailleurs bi ou multilatéraux. Il exige aussi du Gouvernement une réelle capacité de planification tant stratégique qu'opérationnelle pour assurer le pilotage et la coordination générale de toutes les actions des différents départements ministériels et des autres acteurs décentralisés.

2° ALIGNEMENT accède à ce que les donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires. Dans ce sens, les donateurs et les pays partenaires devraient s'engager en ce qui les concernent à :

- aligner leurs politiques sur les stratégies des pays partenaires ;
- utiliser les systèmes nationaux consolidés ;
- renforcer leurs propres capacités de développement avec le concours de ces donateurs ou bailleurs de fonds ;

- consolider les capacités de gestion de toutes les ressources publiques ;
- renforcer les systèmes nationaux de passation des marchés ;
- délier l'aide pour une meilleure utilisation des ressources.

3° HARMONISATION indique que les actions des donateurs sont mieux harmonisées et plus transparentes, et permettent une plus grande efficacité collective. Concrètement, il s'agit pour les donateurs de :

- mettre en place des dispositifs communs et simplifient leurs procédures ;
- assurer une complémentarité : une division du travail plus efficace ;
- inciter l'action en coopération ;
- renforcer l'efficacité de l'aide dans les États fragiles ;
- encourager une approche harmonisée des évaluations environnementales ;
- renforcer les systèmes nationaux de passation des marchés ;
- délier l'aide pour une meilleure utilisation des ressources.

4° GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS recommande à ce que le processus de gestion des ressources soit géré et amélioré en vue d'obtenir des résultats. Les indicateurs ne sont pas identifiés mais comme le cas de Madagascar le mode de gestion axée sur les résultats résulte de l'application effective de la gestion du budget par programme et les réformes des systèmes de gestion de l'État. De ce fait, ce sont les indicateurs PEFA<sup>46</sup> de la Banque mondiale très actifs dans le domaine de l'appui à la bonne gouvernance financière qui sont utilisés pour mesurer les avancées.

5° RESPONSABILITÉ MUTUELLE enfin signifie que les donateurs et les pays partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement. L'indicateur de mesure de ce dernier principe n'est pas non plus très clair. La figure suivante décrit l'objet de l'harmonisation et la logique de cette démarche systémique. L'OCDE par sa présentation schématique simplifiée montre la superposition ou l'interdépendance sous forme d'une pyramide qu'il intitule « la pyramide de l'efficacité de l'aide ».

Ainsi, partant de la pyramide de l'efficacité de l'aide de l'OCDE, et en intégrant les différents degrés de mise en cohérence, il s'agit de voir réellement à travers les pratiques de la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris les problématiques liées à :

*a. L'harmonisation des procédures et des systèmes de gestion des aides des bailleurs*

L'harmonisation est par rapport au contexte et au cadre de gestion financière et budgétaire nationale. Il faut souligner que chaque bailleur a sa propre procédure,

---

<sup>46</sup> Public Expenditure and Financial Accountability

modalité et condition de gestion de l'aide. Un des grands chantiers difficiles à mettre en place, c'est également d'*harmoniser les mécanismes de gestion des aides perçues* venant des acteurs non étatiques qui souvent soit rentrent dans le ministère de différente manière, soit ne passent pas par le Gouvernement central et échappent totalement au contrôle étatique, c'est-à-dire du ministère en charge des Finances et du Budget qui joue le rôle de gestion macroéconomique et macro budgétaire.

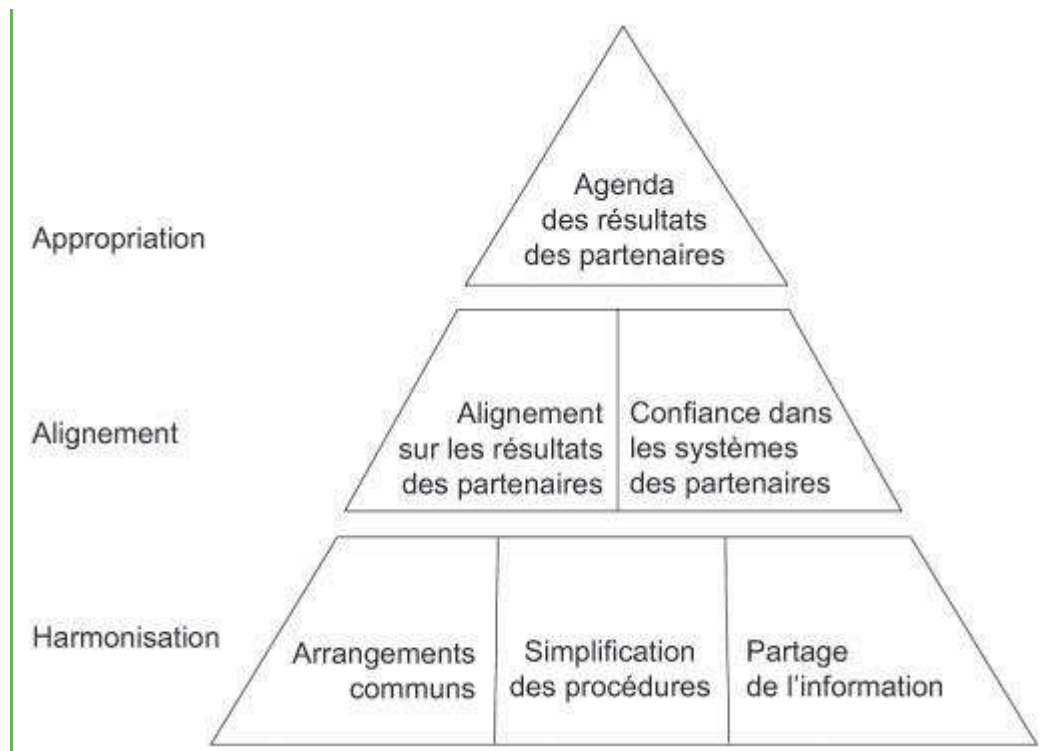
*b. L'harmonisation des domaines d'interventions entre les bailleurs*

L'objectif est non seulement d'assurer une certaine complémentarité et synergie mais également pour éviter les redondances, les concentrations et la multiplicité sur un même domaine ou secteur déterminé. Comme par exemple expliquer et éviter la précipitation et l'engouement de la majorité des bailleurs de fonds sur les actions de lutte contre le VIH/SIDA ou sur une région. L'objectif final c'est de faire en sorte que l'aide soit octroyée de façon équitable et que les impacts soient perceptibles jusqu'au bénéficiaire final. C'est au niveau des domaines de concentration des partenaires et bailleurs qu'il faut voir lors des réunions des bailleurs avec le Gouvernement ou peut-être même en haut lieu. C'est la question d'alignement des interventions sur les politiques ou programmes nationaux et la division de travail entre bailleurs dont il est question d'instaurer ici.

*c. L'harmonisation des démarches et des pratiques des acteurs, intervenants ou bailleurs*

Harmoniser de façon à pouvoir mettre en place un système de gestion, de suivi-évaluation conjointe basée sur les mêmes approches, méthodes et indicateurs de résultat. Dans le cadre de la DP, il s'agit dans ce cas de deux indicateurs, alignement sur les systèmes nationaux de gestion des finances publiques et harmonisation des pratiques et des procédures des bailleurs de fonds, c'est-à-dire la transposition dans le droit interne et l'organisation administrative des principes de la DP non seulement dans le système des aides mais également dans les systèmes juridiques internes du pays aidé. C'est ce qui explique les actions de promotion des bonnes pratiques faites par le CAD de l'OCDE depuis le lancement de la Déclaration de Paris (DP). C'est le cas en matière de gestion des finances publiques sur la formulation des indicateurs du PEFA ou « cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques ». Il en est de même des partages des indicateurs du programme à multi bailleurs de l'UNFPA du PNUD. Toujours en matière de finances publiques, l'harmonisation du code de passation de marché public est faite dans tous les pays d'Afrique bénéficiant de l'aide de la Banque mondiale. Le principe de transparence et de l'égalité de chance sont les bases de cette démarche. La transposition de ces normes dans les lois et règlements nationaux a été faite.

La figure suivante résume l'esprit de ce concept au regard de la Déclaration de Paris :

**Figure 1** : La pyramide de l'efficacité de l'aide

*Source : Rapport de l'OCDE sur la Déclaration de Paris (2005)*

Il faut remarquer que, partant des différentes études faites jusqu'ici, les fondements théoriques de ces nouveaux concepts tels que l'appropriation, l'alignement et l'harmonisation des politiques ne sont guère clairement explicites tel que décrit par exemple par MM. Raffinot ou Naudet<sup>47</sup> et ainsi que d'autres acteurs. Toutefois, il faut constater que c'est à travers l'évaluation et l'analyse des différentes politiques pratiquées par les bailleurs depuis l'ajustement structurel que ses principes ont été inspirés et revendiqués. Les critiques et les débats qui se sont nourris autour de l'échec de cette politique d'ajustement structurel pratiquée par les bailleurs traditionnels et la nécessité de réformer l'aide va entraîner, à l'échelle nationale mais aussi mondiale, la promotion d'un certain nombre de concept<sup>48</sup>, de bonne pratique<sup>49</sup> ou de droit<sup>50</sup> notamment : la bonne gouvernance et le respect des droits humains et le partenariat mondial. Dans un contexte où les acteurs concernés ne sont pas que des États et que l'espace géographique dépasse la dimension étatique ou nationale, régionale et continentale, ces nouveaux concepts de base sont l'essence même de

<sup>47</sup> M. RAFFINOT, « Ownership : l'appropriation des politiques de développement, de la théorie à la mise en pratique », DIAL, coll. « Document de travail », mars 2009, 2005-2 ; J.-D. NAUDET et M. RAFFINOT, « Dette, aide au développement : une nouvelle donne ? », *L'État du Monde*, La Découverte, Paris, 2006 ; J.-D. NAUDET, « Les OMD et l'aide de cinquième génération : Réflexion sur les fondements éthiques de l'aide au développement », *Afrique contemporaine*, 218 : 141-175, De Boeck, 2006-4 ; J.-J. GABAS, D. PESCHE, V. RIBIER et B. CAMPBELL (ss. la dir.), « Les Transformations dans le système de la coopération pour le développement », *Monde en développement*, vol. 42-2014/1, n° 165 ; J.-J. GABAS, D. PESCHE, V. RIBIER et B. CAMPBELL, « Nouveau regards sur la Coopération pour le développement et ses transformations », *Monde en développement*, vol. 42-2014/1, n° 165, p. 7-22 ; N. D. ROZENN, « Les Paradoxes du régime de l'aide, entre injonctions internationales et logiques nationales, Le cas d'une enclave bureaucratique au Mozambique », *Monde en développement*, vol. 42-2014/1, n° 165, p. 51-64.

<sup>48</sup> Bonne gouvernance.

<sup>49</sup> Véhiculée par l'OCDE à travers la production des manuels ou l'organisation des forums internationaux réunissant les pays comme le cas des marchés publics, de la gestion des finances publiques et la lutte contre la corruption.

<sup>50</sup> Droit fondamentaux : liberté d'expression, respect des droit de l'Homme, démocratie, etc.

la nouvelle orientation de la politique mondiale qui vise à promouvoir ces principes : d'appropriation, d'harmonisation et de gestion axée sur les résultats et de responsabilisation mutuelle des acteurs.

De tout ce qui précède démontrant l'interdépendance entre politique publique mondiale de développement et politique d'harmonisation et de mise en cohérence d'APD au regard des principes de la DP, **l'objet de ce travail** n'est pas de mesurer l'efficacité de l'aide.

Il consiste à voir comment les secteurs publics de Madagascar bénéficiaires de multiples aides ont procédé pour mettre en cohérence et harmoniser les interventions de ses bailleurs de fonds dont les intérêts politiques et économiques peuvent diverger et les mécanismes complexifiés de par leur lourdeur et leur conditionnalité. En effet, c'est en analysant les pratiques au niveau de l'exécutif qu'on mesure l'effectivité des décisions politiques et leurs impacts sur les systèmes et les politiques. Ainsi, partant des cas des secteurs malgaches, il s'agit de voir l'effectivité de la Déclaration de Paris, un processus et mécanisme adopté par le Gouvernement pour tenter de mettre en cohérence et d'harmoniser les politiques de multiples bailleurs intervenant au niveau des secteurs<sup>51</sup>. C'est surtout la diversité et les particularités des pratiques des démarches pour appliquer ces principes pour préserver l'esprit d'harmonisation ce suivant les lectures et/ou ententes par et entre bailleurs qui le distinguera. Entant que travail académique, l'analyse de la mise en œuvre du processus d'harmonisation fera apparaître les cadres juridiques mis en place, le système, le mécanisme de mise en cohérence et d'harmonisation de l'APD adopté au niveau des différents secteurs d'intervention.

Dans cette optique, **l'originalité de ce travail** est qu'elle donne plus de place à l'analyse et évaluation de la mise en œuvre des décisions prises en haut lieu à travers des aspects techniques sur terrain. Ces aspects ne sont pas suffisamment abordés et scrutés pourtant de par la pratique, c'est à travers ces aspects techniques que les politiques sont très souvent véhiculées pour ne parler par exemple que des fameuses conditionnalités. Pourtant, les décisions et les débats restent souvent au niveau des grands principes des politiques dont les portées restent souvent très théoriques surtout que les stratégies de mise en œuvre sont souvent laissées à l'abandon ou à débattre à l'issue des Sommets ou Forums. Par ailleurs, les cas étudiés peuvent être source majeure de blocage et d'inefficacité entraînant des désordres dont les impacts sont souvent politiques. Il s'agit à titre d'exemple de la conception des documents de projets par bailleur qui créent des charges et des difficultés de gestion, la création des structures parallèles à cause des mécanismes de gestion différents. Ces aspects constituent une grande partie cachée de l'iceberg et méritent d'être exposés pour alimenter la réflexion sur l'effectivité des décisions politiques sur l'harmonisation des politiques d'aide.

Pour des raisons de contraintes temps, de disponibilités des informations et des données précises mais surtout par rapport à la particularité du système d'aide traditionnel, notre travail sera limité à l'étude des pratiques des bailleurs traditionnels bi et multilatéraux travaillant avec Madagascar.

En effet, malgré ces nouvelles orientations recommandant le partenariat ouvert, il faut constater que le système d'aide en général est encore profondément ancré sur le principe souverainiste qui base les relations entre États souverains dans le cadre de leurs relations diplomatiques et la coopération internationale. Ainsi, les

---

<sup>51</sup> Remarque : l'intitulé n'est pas l'effectivité de la Déclaration de Paris mais ce sont les recommandations par application des principes de ladite Déclaration.

mécanismes et l'organisation ainsi que la pratique des relations internationales et particulièrement la coopération d'aide au développement sont empreints de ces relations bilatérales. C'est ainsi que les organisations internationales mises en place dans le cadre des actions multilatérales se reposent aussi sur les mêmes principes de droit. L'étude d'impact de ces nouvelles orientations des politiques d'aide sur les pratiques et les systèmes des bailleurs traditionnels sont ainsi assez intéressants à étudier sachant que dans le nouveau contexte de partenariat combinant le modèle classique dit « pyramidal » et le nouveau dénommé de « réseaux émergents<sup>52</sup> ». Les questions autour des modalités d'intégrer ces bailleurs émergents dans le mécanisme et l'adaptation nécessaire de leurs politiques d'aide sont autant de points soulevés pour les cas de ces types de bailleurs. Il faut aussi reconnaître partant de l'historique de sa coopération d'aide au développement depuis l'ajustement structurel jusqu'à l'harmonisation que son cas est un cas d'école assez intéressant à partager qui conforte de nombreuses théories sur la sélectivité, la fragmentation de l'aide, etc.

Concernant la **délimitation temporelle de l'étude** : nous avons choisi de mettre en exergue surtout la troisième République et particulièrement le régime du Président RAVALOMANANA, et le régime de transition en 2009. À travers ces deux périodes, la logique du choix du Gouvernement d'adhérer à la Déclaration de Paris est justifiée par un engagement expressément manifesté à l'endroit de celle-ci. Ce qui n'a pas été le cas du régime de la transition (2009-2013). Par ailleurs, la disponibilité d'informations précises concernant ces deux périodes a permis d'effectuer, de manière objective, une analyse de la mise en œuvre de l'harmonisation et de la mise en cohérence des politiques de coopération d'aide publique bilatérale et multilatérale au développement à Madagascar, en temps de paix et en temps de crise. Pour cette deuxième période, il est à relever l'impact et l'influence que la crise politique de 2009 a eu sur ce processus de mise en œuvre des principes de Paris notamment pour ce qui concerne les politiques des bailleurs de fonds qui se sont engagés à appuyer Madagascar dans la mise en place de cadres cohérents d'exécution des aides.

Concernant **les cibles**, compte-tenu de la récente vulgarisation de ces principes au niveau des secteurs publics, l'appropriation de ces principes n'est pas tout à fait acquise et les cultures de gestion classiques prédominent par rapport à la culture de gestion accès sur les résultats et de synergie. Compte-tenu de ces limites tant politiques, techniques qu'organisationnelles, notre étude se limitera sur les politiques d'aides remboursables et non remboursables allouées à l'État. Pour ceux des collectivités territoriales décentralisées, elles ne seront pas ainsi abordées de manière approfondie pour des raisons de disponibilité d'information et de temps. Il en est de même pour les aides au développement accordées et gérées par des entités privées comme les Organisations non gouvernementales (ONG) bien que ce volet soit pertinent sachant que les dialogues politiques lors du Sommet de haut niveau tant pour le développement en 2015 à New York que pour l'efficacité de l'aide à Busan en 2010 se sont focalisés sur cet aspect d'ouverture et de réforme du système de l'aide. Enfin, le choix de porter l'accent sur les services publics a été dicté par le fait que bon nombre de zones d'ombre et de difficultés ont été ressenties nécessitant le partage d'informations et de pratiques.

---

<sup>52</sup> R. MEHDI, « Mutation de la Société internationale et adaptations institutionnelles : le grand défi », in L. BOISSON DE CHAZOURNES (ss. la dir.), op.cit. ; voir F. OST et M. VAN DE KECHOVE, « De la pyramide au réseau, pour une dialectique du droit », Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 2002, p. 12 ; M. DELMAS-MARTHY, « Les forces imaginantes du droit, le relatif et l'Universel », Seuil, La couleur des idées, 2004.



**L'objectif** de notre propre étude est moins d'établir l'état des lieux ou un bilan de l'aide que d'essayer d'apporter des éléments de réponse aux questions qui se posent sur le « comment améliorer la politique et ses mesures de réalisation » pour assurer la bonne utilisation et une plus grande efficacité des aides, avec en sous-jacent des considérations de bonne gouvernance. De façon plus déclinée, le travail permet :

- d'une part, d'identifier les positions par institution et inter institutions dans le cadre de la mise en œuvre des orientations politiques communes au regard des politiques publiques mondiales et des principes de la DP ;
- d'autre part, de voir le degré d'applicabilité ou d'effectivité par bailleurs concernés des orientations politiques communes prises sur la base des principes de droit international public tout en tenant compte des besoins prioritaires fixés dans ses documents de politique interne de Madagascar.

Enfin, à travers ces analyses de cohérence verticale et horizontale des différentes politiques, l'objectif est aussi de confirmer l'existence de conflits d'intérêt et de dualité des cadres de références par rapport aux types d'acteurs.

Ainsi, partant de ces objectifs et des constats énumérés sur l'évolution de la politique d'aide publique au développement et du sens donné à ces termes « harmonisation et mise en cohérence », **la principale problématique** est de répondre à la question « **Au regard des principes de Paris, est-ce que les principaux bailleurs de fonds qui apportent leurs aides à Madagascar interviennent de façon cohérente et en harmonie ?** »

Autrement dit, si on se réfère aux indicateurs de la Déclaration de Paris, est-ce que les bailleurs de fonds malgaches s'alignent et harmonisent leurs politiques d'intervention, de financement et de gestion de façon à rendre plus efficaces les actions d'aide au développement telles que prévues et fixées dans les documents cadre de politique nationale ? Est-ce que la Déclaration de Paris, cadre référentiel de mise en cohérence et harmonisation des politiques de coopération d'aide internationale est appliquée par les bailleurs de fonds de Madagascar tant les pays partenaires que les institutions financières et les organismes internationaux ?

Ces questions suscitent des réflexions lorsqu'on se plonge dans les réalités politiques et techniques des secteurs étudiés et analysés. Globalement il a été constaté une certaine limite de ces principes de Paris lors de sa mise en œuvre :

- *primo*, à la difficulté pour le pays récipiendaire d'imposer sa politique face aux bailleurs malgré ces principes de par sa faible capacité d'appropriation et de négociation<sup>53</sup>. On peut retenir comme source notamment la faible appropriation des projets de développement allant des populations, des élus jusqu'au Gouvernement<sup>54</sup>. La faiblesse des systèmes de participation,

<sup>53</sup> J. J. GABAS, *Nord-Sud : l'impossible coopération ?*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002 ; J. J. GABAS, « L'économie politique de la coopération pour le développement », *Économies et Sociétés*, 4<sup>e</sup> trimestre, 2000.

<sup>54</sup> C'est le cas de l'appropriation du MAP, d'une part, par les responsables des ministères et, d'autre part, les élus et les différents responsables communautaires.

d'évaluation et la non-intégration des responsables techniques dans le processus de décision des hauts dignitaires comme dans celui des bailleurs de fonds expliquent cet état de fait. Par ailleurs, le rôle prépondérant ou la domination des bailleurs lors de la négociation et de la conduite des actions dans les pays receveurs peut être considéré comme un facteur négatif empêchant l'implication des bénéficiaires. Globalement, le cycle des actions d'aide est complètement dominé par le donateur, qui prend la quasi-totalité des décisions et des initiatives<sup>55</sup>. Cet aspect se traduit, entre autres, par le fait que « l'essentiel des projets de développement est conçu par les organismes de financement eux-mêmes » ;

- *secundo*, en conséquence au point ci-dessus, à la difficulté en particulier des administrations des différents secteurs bénéficiaires des aides, et ce pour de multiples raisons, d'instaurer un environnement favorable à la mise en place des systèmes de gestion fiables et un système d'aide harmonisé ou coordonné<sup>56</sup>. La mauvaise gouvernance et la persistance de la corruption ainsi que la politisation dans bon nombre de secteurs et services publics en sont les premières sources<sup>57</sup> ;
- *tertio*, à la résistance aux changements des bailleurs qui se voient être obligés non seulement de revoir leurs domaines et zones d'intervention par rapport aux besoins exprimés par le pays mais également d'harmoniser les procédures des uns et des autres pour alléger les coûts de transaction. Autrement dit, leur faible capacité d'adapter leur système et mécanisme par rapport aux réalités ;
- *quarto*, au développement du partenariat lent entre bailleurs pour permettre la complémentarité et la synergie dans la mise en œuvre de la politique nationale et rendre efficace les aides apportées. Autrement dit, la capitalisation difficile des dispositifs de revue conjointe et de dialogue interinstitutionnel ;

---

<sup>55</sup> Impact née psychologique hérité des pratiques dites de domination d'avant. Voir les analyses faites par le Club du Sahel, 1999, p. 114 ; JACQUEMOT et RAFFINOT 1993, p. 226.

<sup>56</sup> D. A. BRÄUTIGAM et S. KNACK, "Foreign Aid, Institutions and Governance in Sub-Saharan Africa", *Economic Development and Cultural Change*, n° 52(2), 2004, p. 255-285.

<sup>57</sup> Voir Dossier de SEHATRA FANARAHAMA-MASO NY FIAINAM-PIRENENA (SEFAFI), « Les Citoyens sont redevenus otages de magouilles politiciennes », 21 juill. 2014 ; Rapports annuels de Transparency international et du Bureau indépendant anticorruption (BIANCO) allant dans ce sens. Les indices de corruption annuellement publiés par Transparency International sont révélateurs de l'explosion de la corruption après le coup d'État de 2009. Madagascar occupait la 92<sup>e</sup> place sur 197 pays en 2008. Deux ans plus tard, elle se trouvait au 123<sup>e</sup> rang sur 133 pays.

- *quinto*, la difficile mise en cohérence entre le global et le national ou le mondial et le local, c'est-à-dire entre la politique publique mondiale, la politique nationale et la politique des bailleurs et ce tenant compte des intérêts particuliers qui animent les uns et les autres.

À travers ces quelques points, nous allons pouvoir détecter le chamboulement que la Déclaration de Paris crée sur le système et l'architecture même de l'aide<sup>58</sup>. Il faut souligner qu'en matière d'aide, les conditions d'allocation pour être éligibles, les règles ou l'éthique exigée pour le déblocage des fonds s'appliquent généralement et parfois exclusivement aux pays receveurs, dans ce cas-ci, la différence est constatée. La règle s'applique aux deux parties : donateurs et receveurs. La question d'appropriation des politiques, d'harmonisation des procédures, d'alignement sur le système national ou du leader des bailleurs en cas de *basket funds*, de responsabilisation mutuelle ainsi que de la mise en œuvre des réformes concernent autant le Gouvernement que ses partenaires techniques et financiers<sup>59</sup>.

À ce niveau, le problème qui émerge se situe, d'une part, au niveau des difficultés d'adapter les systèmes tenant compte des particularités et des intérêts respectifs. Il en est de même pour les réformes de l'architecture dont les structures et les composantes sont complexes. La question des réformes des agences de gestion des aides, un mécanisme fortement apprécié par la majorité des bailleurs, et celle de l'utilisation des systèmes nationaux sont les deux exemples patents qui suscitent déjà à ce niveau de la mise en œuvre des débats. D'autre part, la gestion de l'imprévisibilité du contexte et l'instabilité constante du pays est aussi un des facteurs à ne pas minimiser et qui cause la méfiance ou l'hésitation et *de facto* une forte résistance aux changements faute de garantie suffisante.

Ainsi, bien que des avancées soient enregistrées du côté malgache depuis l'adhésion du Gouvernement à la Déclaration de Paris, allant de la fixation de l'agenda qui intègre l'engagement de mettre en place des dispositifs de coordination à la fois institutionnelle et politique aux réformes des systèmes nationaux, la survenance des crises cycliques n'encourage pas du tout les acteurs notamment les bailleurs de fonds à s'engager davantage. La propension de la mauvaise gouvernance et l'amplification de la corruption malgré l'existence d'une politique claire du Gouvernement ont impacté ce processus bien en marche et diminuent la confiance des bailleurs. Ils ralentissent ainsi le processus d'harmonisation et de mise en cohérence qui avait été pourtant en bonne voie avant le début de la crise de 2009.

C'est à ce niveau de réflexion qu'un certain nombre d'acteurs ou praticiens s'interrogent sur son effectivité.

D'autres débats apparaissant sur le devenir ou l'adaptation nécessaires de certaines instruments comme le cas déjà mentionné des agences de gestion par rapport à la recommandation de réduire les structures parallèles ou l'appropriation, les politiques ; les avancées des réformes concernant les rôles et missions des grandes institutions financières comme les Nations unies et le couple constitué par la

<sup>58</sup> « L'Aide bousculée : pays émergents et politiques globales », *Revue internationale de politique de développement*, The Graduate Institute, POLDEV 2012/n° 3, Geneva Publications ; voir aussi : S. MADAULE, « APD : l'abécédaire des réformes », L'Harmattan, Paris, 2008 ; O. CHARNOZ, J.-M. SEVERINO, « L'Aide publique au développement », coll. « Repères », n° 476, Mayenne, mars 2007, 117 p.

<sup>59</sup> Se référer aux indicateurs de mesure de mise en œuvre des principes.

Banque mondiale et le FMI, et ce au regard du principe d'harmonisation des pratiques et des procédures, et de la mutualisation des fonds ainsi que de la responsabilité mutuelle<sup>60</sup>.

Présentement, les réflexions s'achèment vers les mécanismes conjoints<sup>61</sup> ou la recherche de modalités d'intégration des nouveaux acteurs dans ce nouveau cercle partant des nouvelles orientations des politiques d'aide prônant le partenariat mondial confirmé lors du Forum de haut niveau en 2011 à Busan.

Toutes ces questions en suspens bouleversent l'ancienne culture et les pratiques de l'aide des bailleurs traditionnels et les obligent à réfléchir ensemble comment révolutionner leurs politiques ou les adapter en conséquence. Mais jusqu'où peuvent-ils agir ?

C'est ce qui nous amène au deuxième problème touchant le statut juridique de la DP, c'est-à-dire sa valeur et son caractère ainsi que sa portée en termes d'autorité, étant donné qu'elle n'est pas un acte ayant force obligatoire. Elle formule des recommandations ou des principes de bonnes conduites, d'ordre moral bien qu'à un certain moment les mots « engagement » et « recommandation » sont utilisés. Ces derniers sur le plan juridique sous-tendent des obligations entre les parties prenantes. Un acte dont le statut semble relater la complexité de l'évolution des actes en droit international<sup>62</sup>.

En fait, la Déclaration de Paris ne fixe pas des règles à caractère conventionnel ou contraignant comme le cas des traités et dont l'entérinement se fait au niveau parlementaire. Ainsi, son appropriation par le Parlement et le suivi de son application de par son pouvoir d'évaluateur de politique publique tel que prévoit la Constitution par exemple sont devenus aléatoires.

De même, la nature de cet acte, adopté sous forme de recommandation selon le troisième chapitre, le place au même titre que les codes de bonne conduite, auxquels tous les acteurs ne se voient directement obliger de s'y conformer.

Face à ces ambiguïtés<sup>63</sup>, les chercheurs sont unanimes que sans cohérence et harmonisation des politiques, les aides ne seront pas efficaces.

*De facto*, devant ces défis qui attendent la communauté des bailleurs et le Gouvernement malgache, notre analyse amènera aussi à étudier s'il existe des autorités ou des leaders disposant d'une autorité légitime pour assurer la régulation ou faire respecter ces actes entre les acteurs? Cette même problématique se pose ainsi au niveau international sachant que ces principes découlent des réflexions en haut lieu effectuées au niveau international depuis la fixation des OMD en 2000.

---

<sup>60</sup> FMI Independent Evaluation Office, "Evaluation of the IMF's Role in Poverty Reduction Strategy Papers and the Poverty Reduction and Growth Facility", Washington DC, 2004.

<sup>61</sup> Évaluation de mise en œuvre *via* des plateformes ou cadre de concertation des bailleurs.

<sup>62</sup> Entre recommandation, déclaration, obligation, des termes utilisés dans ce même acte. Voir dans ce sens le développement fait qui relate la complexité sur le plan du droit public international dans les travaux de thèse de M. GUIMEZANES, *Organisations non gouvernementales et droit international. Le cas de l'efficacité de l'aide au développement*, Université de Toulouse I Capitole, 3 juin 2015, le titre I de la partie 1, La force normative des textes internationaux en matière d'efficacité de l'aide, notamment le chapitre 1<sup>er</sup>, p. 37-91.

<sup>63</sup> M. GUIMEZANES, *Organisations non gouvernementales et droit international. Le cas de l'efficacité de l'aide au développement*, *op.cit.*

Ainsi, ce dernier point évoqué va dans le sens des réflexions actuelles concernant l'impact de la globalisation, de la mise en œuvre des politiques publiques mondiales par rapport aux intérêts et menaces communes. Des réflexions qui va au-delà de l'efficacité de l'aide et de la lutte contre la pauvreté car va jusqu'à évoquer l'ordre mondial<sup>64</sup> et la gouvernance mondiale<sup>65</sup>.

Par ailleurs, en ce qui concerne le débat sur le rôle et les responsabilités des organismes et des institutions financières internationaux tels que les Nations unies, la Banque mondiale et le FMI, les réformes sont toujours suggérées dans ce sens et ce par rapport au contexte actuel en matière de lutte contre la pauvreté et en matière de mise en œuvre des politiques publiques mondiales<sup>66</sup>. De même, pour les dispositifs d'aide des autres organismes et pays, comme les agences, leurs réformes pour que ces derniers soient également adaptés à cette nouvelle approche de travail le sont également.

En effet, l'intégration des politiques publiques globales dans les politiques de chaque acteur (pays bénéficiaire et bailleurs) et la création des liens efficaces entre les niveaux global et national constitue un point de négociation, d'arbitrage et de dialogue entre le Gouvernement et ses bailleurs et même entre ces derniers. Pourtant, ces réflexes ne sont pas forcément admis ou appropriés par ces derniers. C'est cette gestion de **différence de degré de priorisation de politique publique** qui peut s'avérer être source de conflit d'intérêt notamment dans la mise en œuvre de certains thématiques<sup>67</sup> de politiques publiques et de mise en cohérence et d'harmonisation des politiques d'aide. C'est le cas du débat soulevé parmi tant d'autres entre la cohérence et l'appropriation ou la cohérence et l'alignement, deux principes de la DP et la politique publique mondiale visant plutôt à prioriser la production des biens mondiaux afin d'atteindre les OMD. Cet aspect va se révéler à travers les études de cas pratiques faites au niveau des secteurs publics pilotes malgaches dans le cadre de ce travail. Il constitue un des enjeux majeurs de l'harmonisation et la mise en cohérence des politiques d'aide au niveau d'un pays donné et ce au regard de la mise en œuvre des objectifs fixés par la politique publique mondiale et la politique publique d'aide par le truchement des principes de Paris qui met par contre l'accent sur l'appropriation et l'alignement sur les priorités nationales<sup>68</sup>.

Pour le pays bénéficiaire de l'aide, ces politiques mondiales définissent un « idéal » d'objectif de développement pour tous, sur terrain, il subsiste néanmoins un

---

<sup>64</sup> Économique et surtout politique.

<sup>65</sup> J.-M. SEVERINO, O. RAY, « La Fin de l'APD : les enjeux de l'action hypercollectivité », *Revue de l'économie du développement*, n° 2, de Boeck, juin 2012, p. 83-142 ; J.-M. SEVERINO, O. RAY, « Mort et Renaissance d'une politique publique globale », *Revue de l'économie du développement*, n° 1, de Boeck, mars 2011, p. 5-44 ; P. GUILLAUMONT, « Interactions entre aide publique au développement et biens publics mondiaux », art. cit.

<sup>66</sup> FMI INDEPENDENT EVALUATION OFFICE, "Evaluation of the IMF's Role in Poverty Reduction Strategy Papers and the Poverty Reduction and Growth Facility", Washington DC, 2004 ; A. KNACK et A. RAHMAN, "Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients", *Background Paper to World Development Report*, Washington DC, 2004.

<sup>67</sup> Les politiques publiques mondiales sont conçues sur la base de huit axes qui constituent des thèmes ou domaines prioritaires. Voir le contenu des OMD.

<sup>68</sup> M. RAFFINOT, « Ownership : l'appropriation des politiques de développement, de la théorie à la mise en pratique », art. cit., ouvrage qui analyse les problématiques liées à l'existence d'un conflit de priorité et d'intérêt : le national par rapport au mondial. Voir aussi : P. JACQUEMOT, « Harmonisation et Appropriation de l'aide. Commentaires autour de l'expérience du Ghana », *Afrique contemporaine*, n° 223-224, De Boeck Supérieur, 2007/3-4, p. 161-191.

certain manque de cohérence dans les politiques pratiquées tant par les dispensateurs d'aide que par les États bénéficiaires, ce qui induit des distorsions et des défauts d'articulation des actions menées au niveau d'un pays donné. C'est aussi au niveau des politiques d'intervention et de gestion des différentes agences ou structures que le problème peut se poser. À ce niveau, il s'agit plutôt de la question du devenir des agences par rapport aux objectifs recherchés, c'est-à-dire la recherche de mécanisme permettant de développer des relations plus étroites entre les pratiques opérationnelles et les thèmes priorisés de manière à pouvoir capitaliser les savoirs, les potentiel et les compétences disponibles sans pour autant bouleverser tout le système. Toujours à ce sujet, la question sur le renforcement de capacités tant du Gouvernement que des agences d'aide sera également mise en exergue.

Partant de ce contexte marqué par une profonde mutation des relations et de la coopération mondiale ainsi que des pratiques qui sous-tendent au plan systémique, quatre niveaux de cohérence est ainsi à veiller :

- la cohérence des politiques collectives ou internationales des pays développés à l'égard des pays en développement, c'est-à-dire le lien avec la politique publique mondiale ;
- la cohérence entre les politiques bilatérales et multilatérales pour le développement, c'est-à-dire les orientations des politiques de coopération d'APD : politique permettant l'accès au financement, politique d'intervention, politique d'utilisation et de gestion de l'aide pratiquées ou suivies par chaque donneur ;
- la cohérence des politiques appliquées par chaque pourvoyeur d'aide à l'égard du pays bénéficiaire (politique bilatérale) ;
- la cohérence des politiques nationales du pays bénéficiaire à l'égard des politiques appliquées par la communauté internationale et/ou chaque donneur.

À travers le cas de Madagascar, notre étude analysera l'impact des facteurs de cohérence des politiques bilatérales et multilatérales menées, sur l'efficacité de l'aide internationale dispensée sur terrain, souvent jugée discutable et loin d'être aisée.

En effet, dans la pratique, il arrive souvent que les donateurs souhaitent mettre à profit leurs projets et programmes de coopération pour le développement afin de poursuivre parallèlement un certain nombre d'objectifs différents et parfois incompatibles. Pourtant, il peut arriver partant des constats sur terrain que des différences et manques de cohésion trop marqués, tant au niveau des instruments que des procédures de mise en œuvre, peuvent avoir des effets négatifs directs sur le bon déroulement des actions menées sur place et les résultats attendus. Ce sont les cas des procédures de décaissement des fonds, de passation des marchés publics, des modalités de gestion, d'utilisation et d'évaluation des aides.

C'est sur la base de ces constats que le renforcement du partenariat entre bailleurs et acteurs et l'inclusion des nouveaux acteurs de développement sont encouragés dans l'optique de mieux coordonner leurs actions. Cette coordination entre bailleurs de fonds et harmonisation de leurs pratiques s'inscrivent dans la problématique du renforcement de l'efficacité de l'aide. À Madagascar, elle est aussi au cœur des débats et ce depuis le déclin de l'ajustement structurel des années 1980 dont l'impact a été en partie l'origine du déclenchement et de succession de crise à la fois politique, économique et sociale jusqu'à récemment en 2009.

C'est dans le souci de répondre à ces multiples attentes et besoins que Madagascar en est venu à l'optimisation des ressources en recherchant la complémentarité et la synergie entre ses bailleurs de fonds bi et multilatéraux. Les méthodes pour y parvenir ont été d'adhérer à la Déclaration de Paris ou le processus dit « d'harmonisation » changes d'informations et autant que possible les travaux analytiques communs, d'appliquer la convergence, de simplifier et standardiser leurs procédures et leurs pratiques opérationnelles<sup>69</sup>. La conception de la politique nationale en 2007 connue sous la dénomination « Madagascar Action Plan (MAP) », sous le régime de l'ancien Président déchu, a été le point de départ de ce processus. En effet, un pays très pauvre ou à situation précaire comme Madagascar, dont le montant de l'APD atteint les 20 % du PIB et dont les nombres des acteurs classiques, étatiques et non étatiques se multiplient, l'harmonisation et la coordination des aides et des différentes interventions à tous les niveaux deviennent indispensables et voire même incontournables.

La question est pourtant de savoir jusqu'où le Gouvernement malgache et ses bailleurs veulent et peuvent aller tenant compte de la politique publique mondiale et de la situation précaire et instable du pays ainsi que de ses capacités actuelles ? Quelle serait l'autorité légitime capable d'imposer l'application de ces principes qui à première vue semble répondre aux soucis du Gouvernement et des acteurs du développement et de la population mais difficilement conciliable et applicables tenant compte du contexte d'instabilité ? Comment les grands bailleurs traditionnels comme les Nations unies, la Banque mondiale ou les pays partenaires tels que la France, les États-Unis vont réagir sachant que les principes de la Déclaration de Paris s'imposent aux deux parties : donneurs et receveurs ? Ces derniers vont-ils avancer dans les réformes de leurs mécanismes et système de gestion ?

En effet, face à sa situation instable, pays constamment victime de crise cyclique, quand est-ce que les conditions seront remplies pour aller de l'avant ? Les questions de bonne de gouvernance est au cœur de ce critère d'effectivité, non seulement difficilement applicable mais également évaluable. D'où, cette forte résistance du côté des bailleurs. Certes, la DP ne fixe pas des règles à caractère conventionnel mais elle a une forte influence sur la conduite des bailleurs surtout qu'il va de pair avec la mise en œuvre des ODM. Il faut toutefois relever que la communauté internationale, les experts et certains auteurs sont unanimes que sans cohérence et harmonisation des politiques<sup>70</sup>, les aides ne seront pas efficaces.

---

<sup>69</sup> Extrait de la note de la délégation française sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide lors de la réunion du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE en 2005. Visible sur le site Internet de l'Agence française de développement (AFD).

<sup>70</sup> Pas seulement de l'aide mais aussi de l'économie, de l'environnement, du développement. Voir dans ce sens l'exposé de motif des OMD et ODD et le rapport du CNUCED ou Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement en 2012 ainsi que les documents de travail établis pour la préparation des

Par ailleurs, dans cette nouvelle logique politique, cette nécessité d'harmonisation et de mise en cohérence (procédures, système de gestion, pratiques) est-elle ressentie de la même manière par ses partenaires dont l'affluence est de mise surtout depuis l'éligibilité de Madagascar à l'IPPTE en 2005. Il faut relever que malgré la faible capacité de gestion du Gouvernement à gérer toutes ces aides, et sa situation précaire, le pays a attiré et a bénéficié toujours des aides extérieures venant de différentes institutions ou des pays partenaires. Suivant le rapport de l'OCDE en 2008, du FMI et de la Banque mondiale en 2010 : en 2004, après son éligibilité à l'IPPTE, le pays a enregistré le pic le plus haut depuis la fin des années 1990 avoisinant le 1 263 milliards de dollars d'APD<sup>71</sup> ; en 2006, même avec une petite baisse, la conception du MAP lui a permis d'obtenir 894 milliards de dollars. De même, si la crise a frappé, la communauté internationale lui a octroyé une aide pour l'aider à sortir de la crise politique à hauteur de 472 milliards de dollars. Entre 2005 à 2010, période de notre analyse, ces fluctuations sont-elles dues à la mise en œuvre des principes de Paris ou pas ? Pris sous d'autres angles ou en d'autres termes, les politiques des principaux bailleurs de fonds dites « traditionnelles » intervenant à Madagascar ont-elles respecté les principes de la Déclaration de Paris ? C'est-à-dire, est-ce que les politiques sont en cohérence soit entre elle, soit avec la politique nationale et ce au regard des principes de la Déclaration de Paris outils de mise en cohérence ?

De façon concrète et approfondie, les principes de Paris servent à la fois de cadre référentiel de mesure de mise en œuvre mais aussi d'outil d'analyse à travers ses indicateurs, **il ressortira des analyses des problématiques** suivantes :

- le lien entre la politique de développement comme cadre de conception et la politique d'aide publique au développement ;
- les orientations des politiques de coopération d'APD : politique permettant l'accès au financement, politique d'intervention, politique d'utilisation et de gestion de l'aide ;
- l'évolution et l'impact des politiques de *coopération* d'aide au développement pratiquées pour le cas de l'Afrique subsaharienne et particulièrement de Madagascar. Globalement, ces politiques allaient de la politique visant à améliorer plus efficacement l'utilisation des ressources d'aide, à celles axées sur l'ajustement structurel, la lutte contre la pauvreté et enfin le développement durable ;
- l'évolution du système d'aide de coopération par rapport à la tendance et contexte actuel de crise : multilatérale et bilatérale ;
- l'intérêt de la mise en cohérence des politiques vu le contexte mondial et le résultat de l'évaluation de la réalisation de l'ODMS ;
- les donateurs potentiels et les conditions d'obtention de l'aide publique au développement de l'Afrique subsaharienne, en particulier Madagascar ;

---

différents Forum de haut niveau en vue de la conception des objectifs mondiaux ; visible sur le site des Nations unies ou du CNUCED.

<sup>71</sup> <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/DT.ODA.ODAT.CD>, consulté en déc. 2015.



- les grandes orientations et les contenus des politiques et des mécanismes de financement de l'aide au développement ;
- les instruments juridiques et institutionnels de mise en cohérence des décisions internationales au niveau du pays ;
- les actions menées actuellement au niveau des secteurs et des bailleurs pour étudier la faisabilité de la coordination et l'harmonisation des politiques et des actions au niveau gouvernemental et particulièrement au niveau des secteurs.

Autrement dit, sur le plan technique les analyses au niveau des différents secteurs consisteront à voir si :

- Madagascar dispose réellement de « politiques » – nationales et/ou sectorielles selon le niveau d'intervention – permettant aux bailleurs de fonds de bien cadrer leurs interventions. Ces politiques sont-elles opérationnelles ou peuvent-elles être traduites en véritable programme d'action concrète, c'est-à-dire que le contenu n'est pas un ensemble de théories ? Il peut en effet arriver que même si le pays a un document de politique de développement, cette politique reste difficilement applicable car elle ne répond pas aux besoins réellement exprimés par la population. Souvent, ces politiques sont les fruits des réflexions des théories dont la déclinaison pratique en action est difficilement réalisable au niveau des secteurs publiques. Ce qui explique l'absence des politiques sectorielles en cohérence avec les politiques nationales et par effet induit la faiblesse du taux d'absorption. De tels cas seront développés dans le cadre de ce travail pour nous permettre de constater que quand bien même des documents de politique existent fixant les axes prioritaires, ils peuvent ne pas être opérationnels ;
- ses systèmes nationaux de gestion des finances publiques sont fiables de manière à regagner la confiance de ses partenaires qui souhaitent apporter leurs soutiens financiers. Autrement dit, si le pays à travers les réformes qu'il a initiées depuis la fin des années 1990 a réussi à mettre en place des cadres et des mécanismes répondant au souci de bonne gouvernance tels que la transparence, la redevabilité et l'intégrité<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> Des principes développés en matière d'aide depuis la fin des années 1990 pour répondre aux soucis de la population des pays donateurs face aux détournements de tout genre des régimes qui se sont succédé depuis l'indépendance du pays jusqu'à ce jour. Ces principes ont été véhiculés des suites de la révolution de la politique

L'émergence de cette notion est la réponse aux préoccupations grandissantes non seulement de la population malgache mais également de ses partenaires techniques et financières en matière d'affectation et d'utilisation des ressources publiques et notamment des aides extérieures face aux détournements de tout genre et aux abus des responsables politiques ou techniques<sup>73</sup> ;

- les ministères et ses partenaires techniques et financiers ont réussi à trouver les mécanismes ou dispositifs permettant de coordonner leurs interventions tout en préservant leurs avantages comparatifs ;
- le Gouvernement arrive à asseoir son leadership face aux pressions véhiculées par le truchement des conditionnalités des bailleurs et assure le pilotage et la coordination et le maintien des priorités ;
- les partenaires techniques et financiers se sont appropriés des politiques malgaches ou intègrent dans leurs politiques de financement, d'intervention et de gestions respectives les priorités malgaches non leurs positions respectives.

Ensuite, en rapport avec le principe d'alignement de l'aide sur les politiques nationales ou les priorités et les systèmes nationaux, il s'agit d'analyser à travers les mécanismes ou les dispositifs mis en place suite à la conclusion des accords de financement si réellement :

- les conditionnalités posées par ces bailleurs n'aliènent pas les priorités définies dans le document de politiques de développement malgache ;
- dix ans après les réformes, les systèmes d'aide s'alignent sur les systèmes de gestion des budgets nationaux ;
- parmi les principaux bailleurs de fonds, quel est le pourcentage de ceux qui utilisent les systèmes nationaux de gestion des finances publiques soit à travers les aides budgétaires ou sectorielles ou de passation de marchés publiques lors du lancement des opérations ou de mise en œuvre des programmes d'action ;

---

de l'aide qui a pour objectif une gestion efficace et efficiente de l'aide. Voir dans ce sens : D. KAUFMANN, A. KRAAY, M. MASTRUZZI (2005), "Governance matters IV : Governance Indicators for 1996–2004", *Working Paper*, The World Bank, Washington DC, p. 61 ; A. ALESINA et D. DOLLAR, "Who gives foreign aid to whom and why?", *Journal of Economic Growth*, 5(1), 2000, 33-63.

<sup>73</sup>N. FRANCKEN, B. MINTEN et J. F. M. SWINNEN, "Media, Monitoring, and Capture of Public Funds: Evidence from Madagascar", *World Development*, 37(1), 2009, 242–255.

- la pratique d'aide liée<sup>74</sup> a diminué notamment par exemple dans le cadre de l'aide projet ;
- le nombre des structures parallèles durant la mise en œuvre des projets a diminué ou quels nouveaux mécanismes les bailleurs et le Gouvernement ont mis en place pour éviter la prolifération des organes de gestion des projets au sein même des ministères. À Madagascar, la majorité des bailleurs avaient en effet tendance à confier la gestion des projets à des organismes autres que les ministères tels que les ONG ou à créer carrément des structures indépendantes chargées de les gérer. Il faut remarquer que ces structures échappent aux contrôles et autorités de l'État alors qu'ils ont en charge la réalisation des actions qui souvent relèvent des compétences des ministères. Leurs proliférations génèrent non seulement la fragmentation de l'aide mais également des dysfonctionnements ou des conflits de compétences telles que nous allons voir pour les cas par exemple du secteur de la Santé ou foncier.

En matière d'harmonisation, troisième pilier ou principe recommandé, il s'agit de voir les progrès réalisés au niveau de certains ministères pilotes en la matière comme l'Éducation et la Santé. Il s'agit aussi d'analyser la pertinence des mécanismes ou des dispositifs communs permettant d'apporter un soutien coordonné de tous les bailleurs de fonds pour le cas de financement à multiples bailleurs au bénéfice d'un seul secteur. Les cas des modalités dites « *basket funds* » ou du mécanisme d'aide budgétaire sectorielle connu sous le sigle « SWAP » expérimenté à Madagascar seront étudiés. L'étude des mécanismes de financement, de suivi-évaluation commun, des avancées promoteurs mises en place du temps du régime Ravalomanana mais qui a perduré jusqu'à maintenant sera également abordée.

Par ailleurs, ce travail analysera la mise en pratique des mesures politiques et légales de mise en cohérence pour la mise en pratique de l'harmonisation, nous verrons comment les ministères ont résolu les difficultés liées aux multiplicités des pratiques en termes de procédures et de pratiques de gestion. Il faut souligner que l'objectif de cet exercice est aussi d'arriver à réduire au maximum les fragmentations de l'aide à l'intérieur du pays bénéficiaire en privilégiant l'approche programme. L'avantage de cette dernière par rapport à l'aide projet est de disposer un cadre harmonisé pour les bailleurs tout en dotant au pays un outil efficient de pilotage de toutes les actions de développement financées par les aides extérieures. Du côté des bailleurs de fonds, l'application de cette méthode de travail va-t-il avoir des impacts sur leur comportement et les inciter à fédérer leurs efforts et à développer entre eux par rapport à leurs pratiques traditionnelles<sup>75</sup> : des outils ou supports

---

<sup>74</sup> Avant le début de l'année 2000, presque tous les pays partenaires comme le Japon surtout et la France, les États-Unis ont pratiqué les aides liées, c'est-à-dire émettent comme clause ou condition de dotation des aides l'achat ou l'utilisation exclusive des produits ou ressources en provenance du pays donneur pour la réalisation des projets qui leur sont financés.

<sup>75</sup> Voir : EASTERLY qui livre ses critiques sur les pratiques des bailleurs de fonds dans *Les Pays pauvres sont-ils condamnés à le rester ?*, Éd. D'Organisation, Paris, 2006, 397 p.

communs, des dialogues politiques ? L'organisation des missions conjointes et la mise en place des systèmes de suivi-évaluation basé sur le système national ont-ils été réellement concrétisés ? Nous verrons à travers les cas traités si ces nouvelles pratiques ont été possible ou pas et ce dépendant des politiques et des positions des différents partenaires associés. Nous constaterons à travers la politique des bailleurs traditionnels comme le PNUD, l'Union européenne les difficultés rencontrées pour harmoniser les pratiques.

Quant aux deux derniers principes, gestion axée sur les résultats et responsabilités mutuelles, le basculement du budget de moyen vers la gestion par budget programme par le truchement de la LOLF ou Loi organique des finances va-t-il produire les effets attendus par les bailleurs pour que ces derniers puissent utiliser le système malgache ? La gestion par budget programme est le système de gestion budgétaire répondant aux normes internationales suivi et pratiqué par tous les pays non seulement les pays en développement par le truchement des politiques de financement et de gestion des aides mais aussi par les pays donateurs. Ce changement de système de gestion répond toujours à la révolution que les auteurs qualifient de managériale, afin d'instaurer une gestion efficace et efficiente de l'aide et des fonds publics. Cette préoccupation a pris une importance considérable suite aux critiques avancées concernant la prévisibilité<sup>76</sup>, les finalités de l'aide et ses conséquences sur la lutte contre la pauvreté<sup>77</sup>. Ainsi, les avancées des réformes de son système national de gestion des finances publiques et celles de l'administration malgache vont-elles réussir à motiver ses partenaires à aller de l'avant ? L'appui des bailleurs exigé par le principe d'alignement et d'harmonisation pour la mise en place des mécanismes coordonnés a-t-il été apporté par les bailleurs ?

De même, du côté des pays récipiendaires dont la qualité de gestion des ressources publiques est souvent qualifiée de mauvaise, ces derniers ont-ils réellement fait montre de volonté réelle en ce qui concerne la mise en place d'un cadre de gestion obligeant la transparence et la redevabilité<sup>78</sup> envers la population ? La question est aussi de savoir réellement jusqu'à quel niveau ou degré un système est qualifié de fiable sachant que même dans un pays développé des imperfections existent mais à des degrés ou échelles différents. Des analyses faites à ce niveau sont très rares. Et même l'analyse des pratiques sur terrain n'a pu permettre de donner des réponses. Pourtant, en ce qui concerne particulièrement le cas de Madagascar, ce volet fait partie intégrante des conditions préalables à l'alignement imposé par ses bailleurs à travers les réformes. Il faut souligner que c'est une condition *sine qua non* pour restaurer la crédibilité des dirigeants et regagner la confiance de la société civile ainsi que des acteurs de développement.

---

<sup>76</sup> Définie par l'OCDE comme l'engagement des pays donateurs d'améliorer la disponibilité des informations sur les flux d'aide afin de soutenir les efforts de planification à moyen terme et d'accroître la transparence autour des conditions relatives à l'aide. La transparence et la prévisibilité de l'aide ont des conséquences importantes sur la mise en œuvre des programmes de développement dans les pays partenaires ainsi que sur les résultats attendus tels que fixés dans les programmes. Voir les rapports pays en 2008 et 2009 sur le suivi de la Déclaration de Paris.

<sup>77</sup> Voir les analyses faites et les critiques avancées par M. DAMBISA (2009) et de J.-M. SEVERINO (2011) qui retracent à travers leurs écrits le bien fondé et les nouveaux enjeux de l'aide considérée jusqu'ici comme un des outils phares d'appui au développement des pays pauvres. Voir M. DAMBISA, « L'aide fatale : Les ravages d'une aide inutile et de nouvelles solutions pour l'Afrique », éditions JC Lattès 2009 ; J.-M. SEVERINO, O. RAY Olivier, « La Fin de l'aide au développement : mort et renaissance d'une politique publique globale », *Revue d'économie du développement*, vol. 19, 2011, p. 5-44 ; J.-D. NAUDET, « Trouver les problèmes aux solutions vingt ans d'aide au Sahel » qui décrit les dysfonctionnements de la pratique d'aide et avance dans son écrit les principes de bonne gouvernance comme critère d'allocation des aides.

<sup>78</sup> Principe de reddition des comptes dans le droit français.

Enfin, concernant la responsabilité mutuelle, elle consiste à mettre en place un cadre permettant à tous les pays partenaires de se soumettre à des évaluations mutuelles. Ce dernier principe n'est que le prolongement des quatre autres principes mais dans la réalité du moins pour le cas de Madagascar, on ne voit pas trop l'aspect pratique d'autant plus qu'aucun indicateur n'a été fixé. Conséquemment, on se pose la question de quelle responsabilité on parle ici surtout dans un système où il n'existe pas d'autorité capable de sanctionner les non-respects des engagements des acteurs dont les statuts juridiques sont de nature diverse et que les règles de droit applicables en matière de relations publiques internationales sembleraient lacunaires.

De tout ce qui précède et en revoyant ces différentes problématiques qui vont être scrutées tout le long de ce travail au vu des réalités et des pratiques, **le présent travail trouve son intérêt**. Nous ne sommes pas sans savoir de par le parcours de Madagascar depuis son indépendance jusqu'en 2005 quelles aides allouées ont énormément contribué à supporter les différents chocs politiques et économiques<sup>79</sup> survenus. Par contre, face aux réalités, et par rapport aux débats sur le financement de l'aide et celui des objectifs mondiaux, la communauté des bailleurs et le Gouvernement en sont venus à constater que ces aides ne suffisent plus pour financer les besoins à multidimensionnel de Madagascar. Aussi, l'étude de la mise en œuvre de ces principes et de leur impact sur la gouvernance du pays est intéressante à deux niveaux :

- *Sur le plan politique et stratégique*, à ce titre où cette étude se voulait être proactive dans le but d'attirer l'attention des décideurs politiques sur la nécessité de prise de conscience des acteurs notamment le Gouvernement et les bailleurs sur le fait que les conditions que doit réunir l'appropriation de la politique pour satisfaire et assurer l'alignement et l'appropriation sont nombreuses et complexes. À ce niveau, la question est de savoir jusqu'où les principaux acteurs sont prêts à aller sachant que les questions liées à l'efficacité de l'aide ne se réduisent pas à la capacité d'absorption, aux compétences disponibles et à la maîtrise des outils. Elles sont aussi politiques. Ce travail essaye ainsi de contribuer aux réflexions visant à résoudre les difficultés que le Gouvernement affronte depuis 2008 dans la conception tant au niveau sectoriel que national d'un cadre stratégique ou programmatique facilitant le dialogue et la mise en œuvre coordonnée des interventions pour des réelles appropriations et alignement. La démarche adoptée par le Gouvernement pour assurer l'inclusivité des acteurs nationaux sera un des volets abordés. Concernant le cadre budgétaire, il est intéressant de

---

<sup>79</sup> T. RALAMBOMAHAY, « 1960-2010 : Comment Madagascar a tout raté ? », visible sur [www.lagazette-dgi.com](http://www.lagazette-dgi.com) ; T. RALAMBOMAHAY, *Comparatif Madagascar-Maurice*, L'Harmattan, 2013, 258 p. ; T. RALAMBOMAHAY, *Madagascar dans une crise interminable*, L'Harmattan, févr. 2011, 138 p. ; N. RAZANATSEHENO, « Articles croisés », visible sur [www.lagazette-dgi.com](http://www.lagazette-dgi.com).

voir le processus d'alignement mis en place par l'État malgache pour fiabiliser son système et regagner la confiance des bailleurs. De même, les impacts et l'intérêt des réformes du système de gestion des finances publiques et particulièrement des Aides publiques au développement à Madagascar dans le cadre du processus d'harmonisation seront également au cœur des analyses.

- *Sur le plan mise en œuvre*, dans le sens où il souhaite contribuer aux travaux menés par la communauté des bailleurs, le CAD de l'OCDE sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Il permet de voir sur le plan pratique comment les jeux de préférence entre bailleurs et la réticence entre l'harmonisation des procédures ont été gérés au niveau des secteurs. En effet, comme il a été souligné ci-dessus, l'harmonisation met toujours en confrontation des buts multiples, des objectifs complexes (le développement est multidimensionnel) à réaliser avec un système national peu fiable qui met en évidence le difficile arbitrage entre appropriation et harmonisation<sup>80</sup>. Il faut souligner que Madagascar a participé aux différents travaux de suivi-évaluation de Paris depuis 2008<sup>81</sup>.

*Par ailleurs, sur le plan international*, à travers ce travail, on ressent la pression qui pèse et le bouleversement du fait de ces nouvelles orientations de politique et l'impact sur le plan systémique et particulièrement le système international de l'aide actuellement. En effet, ces mutations politiques exhortent des changements de pratiques et de mécanismes de financement pour compenser les effets négatifs de la pauvreté. Par rapport à la globalisation de ces approches, la Déclaration de Rome en 2003 et la Déclaration de Paris en 2005 vont réellement véhiculer la propension de cultures de gestion inspirées du privé et dont les applications et les impacts ne sont pas encore, du moins pour le cas de Madagascar, complètement perceptibles et maîtrisées car les réformes n'ont débuté qu'en 2000. À travers les politiques de coopération de développement malgache, souvent tendancielle, c'est-à-dire influencées par les orientations des politiques mondiales ou des politiques de financement ou de conditionnalités de ses bailleurs de fonds, on peut constater ce changement des relations intra ou inter bailleurs, leurs nouveaux rôles. Le décalage entre les systèmes internationaux et nationaux des aides publiques au développement basé sur le principe de souveraineté de l'État et l'ouverture vers de nouveaux systèmes demandant l'intégration des nouveaux bailleurs existent mais dont les modalités sont encore à définir. La même situation est également vraie au niveau national. Pour l'heure, la communauté des bailleurs

---

<sup>80</sup> Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) de 2000 à 2015 puis Objectifs mondiaux de développement durable (ODD) jusqu'en 2021. Voir pour illustrer l'étude de H. MILLY (de), « Les Pièges de l'appropriation. Vers un cadre déontologique pour la réforme de l'aide ? », Groupe de travail « Enjeux de l'aide au secteur agricole en Afrique sub-saharienne », mars 2001.

<sup>81</sup> Les rapports publiés par l'OCDE serviront de base des analyses effectuées dans le cadre de ce travail.

agit en conséquence mais prudemment face à une superposition de structure, de système et de politique un peu controversée.

*Sur le plan méthodologique*, il convient de souligner que la présente recherche est non seulement le fruit d'une revue littérature, mais également des descentes effectuées sur terrain. C'est-à-dire des recoupements des informations recueillies ou des constats faits concernant l'application des décisions ou des principes théoriques à travers des rencontres de travail avec les différents responsables des directions opérationnelles au niveau des départements ministériels (secteurs). Les aspects conceptuels et théoriques ayant fait l'objet d'écrits par différents auteurs ont nécessité des fouilles et des analyses à la fois politiques, juridiques et socio-économiques puisque que notre thème est multidimensionnel. Par ailleurs, du côté des bailleurs, pour ce qui est des aspects de mise en œuvre des politiques, des rencontres et des échanges ont été faites<sup>82</sup> avec des experts des différentes institutions financières, des organismes internationaux et des ambassades basées sur place comme ceux organisés auprès des responsables de l'administration et des collectivités locales. La participation à des cadres de concertation ou ateliers organisés par ces derniers tant qu'observateurs ou panéliste a aussi été une des démarches faites pour obtenir des informations. Sinon, la participation à des tables rondes ou des conférences données par des ministères ou des experts de l'AFD ou Agence française de développement à Madagascar sur des thématiques en lien avec le thème de travail ont été également un des moyens de collecte d'information pour approfondir les connaissances<sup>83</sup>.

L'exploitation des données et des informations sur Internet sur les aspects politiques et techniques des politiques de gestion des aides a été également entreprise. La synthèse de toutes les idées et positions recueillies a été nécessaire. Par rapport à ces démarches, des difficultés ont été ressenties. Entre 2005 à 2007, la recherche et les collectes d'informations auprès des organismes de représentation des partenaires techniques et financiers ont été particulièrement difficiles compte tenu de la délicatesse du thème. Malgré les questionnaires formulés ou les notes d'introduction qui explique les tenants et les aboutissants de la recherche, les interlocuteurs avaient assimilé le travail comme étant une démarche critique en faveur de leurs politiques. De même, au niveau de l'administration malgache, le domaine de l'harmonisation et de mise en cohérence communément appelé « coordination de l'aide » avait été à chaque fois, malgré ces questionnaires assez précis, interprété et répondu autrement selon leurs compréhensions. Autrement dit, la différence d'interprétation et de lecture sur l'aspect en lien avec le thème a rendu difficile l'obtention des informations ou des documentations. Ces raretés et difficiles accès aux informations précises ont affecté l'avancement des recherches.

Toutefois, depuis 2008, période où la question de coordination et surtout d'harmonisation du partenariat a été mise en exergue dans tous les dialogues politiques pour mener une action efficace de l'APD, ces difficultés d'accès à l'information se sont plus ou moins atténuées. C'est l'influence de cette nouvelle orientation politique prônant harmonisation et la synergie d'action qui a fait changer la perception des différents responsables.

---

<sup>82</sup> Interview, dépôt de questionnaire auprès des départements ministériels et entités ou organismes visités, échanges de position avec des doctorants travaillant dans le domaine de la coopération au développement.

<sup>83</sup> Conférence PNUD sur la mise en œuvre du FNUAP, échange sur les réformes de l'administration, les conférences thématiques sur les réformes de l'État organisées par l'École nationale d'administration de Madagascar (ENAM).

Ainsi, contrairement aux premiers échanges que nous avons eus entre 2004 et 2008, les nouveaux responsables des ambassades et des organismes de financement ont changé de discours et sont devenus plus accessibles aux échanges et de partages. Pour les responsables de l'administration dont l'appropriation de certains concepts, la maîtrise de nouvelles façons de faire ne sont pas encore complètement acquises, ces derniers sont fortement intéressés et ont commencé à partager malgré de nombreuses réserves par peur de représailles.

Par ailleurs, par rapport au caractère assez récent du domaine d'« harmonisation des politiques d'aide », il est assez difficile de trouver des écrits le traitant spécialement. C'est ainsi que les analyses ont été parties des théories déjà débattues afin de les confirmer ou infirmer. Les fonds documentaires intéressants datent en majorité de la fin des années 1990 à 2010. La similitude ou le rebondissement des mêmes problématiques non résolues telles que le cas de pauvreté, de paix de partenariat mondial, d'harmonisation dont les réflexions faites au niveau du CAD et de l'UE date des années 1990 nous ont obligé parfois de faire référence à des écrits faits par certains auteurs à ces périodes-là.

Conséquemment, bon nombre des documents de travail consultés et référencés ont été des rapports et des documents administratifs. Les principes et les orientations ainsi que les idées sur les débats ont été puisés sur Internet et dans les documentations du PNUD, de la Banque mondiale, des départements ministériels et des bureaux de gestion des aides par bailleurs. L'exploitation des informations pratiques partagées par les différentes entités ministérielles ou autres nous a grandement aidés à mieux comprendre la complexité du thème et du système.

En effet, ces informations nous ont permis de mieux cerner les problématiques et recouper les faits et les informations concernant les réalités par rapport aux principes et hypothèses théoriques développés par les spécialistes. De même, elles ont été très précieuses car elles nous ont permis de mieux éclairer les rapports des missionnaires et découvrir les vraies intentions des gestionnaires de programmes et de projets ainsi que les rouages de la gestion et de la coordination des actions publiques.

Par ailleurs, l'accès sur Internet d'un certain nombre d'articles a été conseillé mais les difficultés d'accès par rapport au coût et à la qualité de connexion ne nous a pas permis d'accumuler les documentations et informations rapidement.

En somme, compte tenu de la pluridisciplinarité de notre thème de recherche, notre approche méthodologique a été systémique pour mieux voir : les structures mises en place pour l'harmonisation, comment ces dispositifs fonctionnent et comment évolue le système et les démarches dans le temps et dans l'espace. Pour ce faire, une double étude a été faite à la fois théorique et empirique. Il est à souligner que, dans notre approche, nous ne chercherons pas la représentativité numérique bien que notre étude parte de données quantitatives mais plutôt de vérifier l'effectivité de l'application des principes de Paris. L'utilisation des indicateurs déjà intégrés dans cet acte a beaucoup facilité notre travail. C'est la raison du choix de cadrer le sujet sur les principes de la DP. Les avantages de ce choix est que : d'une part, cela a permis de raffermir la compréhension du sens des mots harmonisation et mise en cohérence, politique et d'autre part, d'affiner le plan et cheminement de la rédaction.



Concernant particulièrement les travaux de rédaction, les principes de la Déclaration de Paris ont été pris comme une sorte de cadre logique de l'analyse. les principes de la DP est **à la fois l'Object de l'analyse** de l'effectivité mais aussi **un outil de mesure en usant ses indicateurs**;

L'approche FFOM (Force, Faiblesse, Opportunité, Menace) a été aussi adoptée pour mieux dégager les points forts et les points faibles du système. La rédaction se fera suivant une logique démonstrative. Des comparaisons des pratiques des pays ont été faites pour mieux approfondir ou confirmer les faits. Mais la difficulté d'avoir des informations complètes sur ces sujets handicape beaucoup.

Pour le cas de ce sujet de thèse plus pratique, comme il a été souligné ci-dessus, l'analyse empirique est mieux adaptée pour vérifier et prouver les hypothèses fixées. Toutefois, pour la pertinence des analyses effectuées, les démarches se baseront sur les concepts juridiques tendanciels en matière de coopération d'aide internationale.

Ainsi, à part les lectures des ouvrages scientifiques et fondamentaux traitant les différents concepts et analysant le thème, il a été procédé à l'exploitation des documents et rapports.

Les descentes sur terrain mariant enquêtes, interviews et autres formes ont permis d'approfondir certains points nécessitant des recoupements et des précisions.

Ainsi, pour un bon cheminement des démarches et afin de permettre de voir l'évolution et les nouvelles logiques des politiques des bailleurs au regard des principes de la Déclaration de Paris, nous avons adopté un travail à deux parties. Chaque partie sera divisée en deux titres qui contiendront chacun en ce qui les concerne deux chapitres. Chaque chapitre sera divisé en deux sections.

La *première partie* donnera place surtout au contexte concernant l'évolution des logiques politiques et leur impact sur la politique malgache et répondre à la question « pourquoi Madagascar a décidé d'adopter le processus d'harmonisation pour harmoniser et mettre en cohérence les politiques des bailleurs en matière d'aide publique au développement ? ». Ainsi seront abordées les mesures prises au niveau gouvernemental et des acteurs pour mettre en œuvre la Déclaration de Paris, cadre référentiel de l'harmonisation et de mise en cohérence. C'est-à-dire une présentation chronologique et historique des politiques d'aide publique au développement sera développée pour mieux comprendre et démontrer pourquoi faudrait-il mettre de l'ordre dans la façon de penser e de faire en matière de politique d'aide. Ensuite, seront exposées comment Madagascar a procédé pour que le cadre de gestion et de mise en œuvre soient harmonisés. Autrement dit, quelles sont les décisions politiques prises et les étapes franchies par le gouvernement pour s'assurer que les interventions de leurs partenaires techniques et financiers soient synergiques et complémentaires.

La *deuxième partie*, quant à elle, sera consacrée à l'évaluation de la mise en œuvre au niveau des secteurs ou ministères en mettant en exergue les limites ou les difficultés rencontrées surtout les impacts d'un processus en marche suite à la survenance d'une crise politique. L'analyse et l'évaluation de la mise en œuvre de ces mesures politiques, des mécanismes et des dispositifs de coordination mis en place à travers les quelques secteurs publics pilotes seront faites. L'objectif est de mieux dégager les particularités et la diversité des approches et démarches

entreprises par secteurs en vue d'harmoniser et coordonner les politiques d'aides (interventions, financement et gestion). Il s'agit aussi de voir combien la mise en œuvre des décisions politiques est difficile au niveau opérationnel même si les cadres institutionnels et normatifs sont mis en place au niveau stratégique ainsi que les réformes nécessaires soient menées. Les défis qui attendent les responsables et la communauté des bailleurs pour le cas particulièrement de Madagascar seront exposés tout en tenant compte de l'évolution des orientations politiques mondiales dont dernièrement la rencontre à Busan. Ce premier titre de la deuxième partie sera suivi de quelques suggestions pour contribuer à maintenir les acquis sans pour autant prétendre résoudre les limites de la DP sachant que les situations nationale et internationale évoluent très vite sans que la communauté ait une entière maîtrise.

Ainsi, présenté sommairement, le plan suivra la logique suivante :

*Première partie* : Conditions politico financières et fondement de l'adhésion de Madagascar à la déclaration de Paris

Titre I : Contexte politique malgache en mouvement

Chap. I : Evolution des logiques politiques d'aide au développement

Chap. II : Impacts des politiques sur Madagascar

Titre II : Harmonisation et mise en cohérence par l'adhésion des acteurs à la Déclaration de Paris

Chap. III : Mettre en place un cadre d'exécution budgétaire harmonisée

Chap. IV : Mettre en place les cadres normatifs et Institutionnels d'harmonisation

*Deuxième partie* : Evaluation de la mise en œuvre de l'harmonisation et de mise en cohérence au regard des principes de la DP

Titre I : Début fragile de mise en œuvre des principes de la déclaration de Paris

Chap. V : Evaluation de la mise en œuvre au niveau des secteurs clés en temps de paix

Chap. VI : Impacts paradoxales de la crise sur la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris

Titre II : Difficultés et piste d'action

Chap. VII : Difficultés de mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris

Chap. VIII : Cohérence et harmonisation de l'aide : les défis à relever



**PREMIÈRE PARTIE :**

**CONDITIONS POLITICO FINANCIERES ET FONDEMENT DE L'ADHESION  
DE MADAGASCAR A LA DECLARATION DE PARIS**

Les contextes socio-économiques et géopolitique mondiaux ont beaucoup évolué et changé depuis les années 1960. Ces contextes ont eu des influences sur le développement dans le monde. Pour éviter des dérives susceptibles de conduire à une fracture et à un fort décalage économique entre pays riches et pays en développement, la communauté internationale s'est mobilisée afin d'adapter sa politique et ses relations (intercontinentales ou interétatiques) en fonction de l'évolution du contexte. Ces évolutions de l'environnement mondial ont construit la société et les relations internationales ainsi que les politiques mondiales en matière d'échange et surtout d'aide au développement.

Ces évolutions des politiques de développement au niveau international ont influencé la situation nationale tant du point de vue économique que politique. Au niveau national en matière de développement et de lutte contre la pauvreté, deux niveaux d'intérêt seront pris en compte du local au global. De même, sur le plan économie, le pays évolue d'un modèle centralisé vers une économie plus libéralisée. Tous ces revirements politico-économiques nécessiteront des besoins de réformer ses structures, son espace économique et sa politique nationale. Ces changements d'orientation sont le seul moyen pour le pays de permettre son intégration dans l'économie mondiale, d'éviter son exclusion ou sa marginalisation.

Particulièrement, en matière d'aide au développement, le pays après la colonisation a bénéficié de l'aide dont les formes et la nature ont évolué jusqu'à nos jours en fonction de l'évolution non seulement du concept de développement, mais également des politiques internationales<sup>84</sup>.

À ce titre, dans le cadre de la concrétisation de ces accords mondiaux en matière de développement, les ministres des pays en développement et des pays donateurs chargés de la promotion du développement et les responsables d'organismes bilatéraux et multilatéraux d'aide au développement ont entériné la déclaration suivante à Accra (Ghana) le 4 septembre 2008 en vue d'accélérer et d'amplifier la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide adoptée le 2 mars 2005<sup>85</sup>. Madagascar, dont les ressources pour financer son développement sont principalement composées d'aides extérieures, a adhéré à la mise en œuvre de cette déclaration dans le but de bénéficier les appuis des bailleurs mais également d'améliorer sa gouvernance en matière d'aide publique au développement.

Dans la première partie de ce travail, il sera tout d'abord développé les raisons, les motifs qui ont conduit Madagascar au processus d'harmonisation de l'aide ainsi que les attentes des acteurs. Dans le titre I<sup>er</sup>, (i) il sera exposé le lien entre l'évolution du contexte et le parcours malgache en matière d'aides depuis son indépendance. Par la suite, (ii) le deuxième titre traitera le processus que le pays a mis en place pour harmoniser ses aides de façon à ce qu'elles contribuent au développement du pays.

---

<sup>84</sup>Évolution de l'appellation des pays bénéficiaires d'aides publiques au développement : pays en voie de développement classés parmi ceux du tiers-monde, pauvres, puis très endettés ensuite moins développés, enfin actuellement à situation précaire. (Ex. : Zambie, Namibie, Éthiopie, Mali, etc.).

<sup>85</sup>Programme d'action d'Accra, 3<sup>e</sup> Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement du 2-4 septembre 2008 à Accra, Ghana. Forum qui fait suite à la fixation en 2000 des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et d'autres déclarations, notamment celle de Rome sur l'harmonisation le 25 février 2003.

## TITRE I : CONTEXTE POLITIQUE MALGACHE EN MOUVEMENT

Madagascar est classé parmi les pays en voie de développement. Les politiques économiques qu'il a adoptées pour améliorer son développement au lendemain de son indépendance jusqu'à nos jours n'ont pas eu les effets escomptés. Depuis que Madagascar a quitté la zone franc, son économie a régressé et il a enregistré des successions d'échecs engendrant des crises politiques : le premier en 1972, ensuite en 1998, puis en 2002 et enfin récemment en 2009. Par rapport à la politique mondiale en matière de développement, Madagascar a bénéficié de nombreuses aides tant bilatérales que multilatérales. Il fut un temps où il a été qualifié de « bon élève » des institutions de Breton Wood<sup>86</sup>.

Pourtant, malgré les affluences des aides extérieures qu'il a bénéficié pour financer son développement, depuis les années 1980 à nos jours, l'indice de pauvreté a augmenté et la performance économique du pays reste encore faible selon l'échelle de mesure de la Banque mondiale.

Ainsi, par rapport à cette situation, les responsables et ses partenaires techniques et financiers (PTF<sup>87</sup>) se sont interrogés sur les raisons de ces échecs. Est-ce la corruption, les instabilités politiques, les mal gouvernances ou les politiques d'aide des bailleurs de fonds qui en sont les causes ? Qu'est-ce que le pays et ses partenaires doivent faire pour améliorer la situation ?

La fixation en 2000 des Objectifs mondiaux sur le développement et l'impact des décisions prises en matière de financement et de l'efficacité de l'aide ont amené les acteurs nationaux à également changer d'orientation. De plus, le fait que 70 % de ses investissements dépendent des aides extérieures, le pays est face à un tournant où il doit prendre impérativement des décisions.

Pour ce faire, deux mesures ont été prises :

- d'une part, procéder aux réformes du pays pour améliorer sa gouvernance, condition de réussite du pilotage et de mise en œuvre de son développement ;
- et d'autre part, fixer en partenariat avec ses donateurs un agenda politique pour mettre en œuvre les principes fixés dans le cadre de la Déclaration de Paris.

Ce titre I<sup>er</sup> de notre travail abordera les contextes qui expliquent cette nouvelle orientation politique en matière d'aide au développement (chapitre I<sup>er</sup>) et les grandes lignes des mesures prises pour redresser la situation à Madagascar (chapitre II).

---

<sup>86</sup>M.-L. DELORME, « BONS ÉLÈVES », Stock, 2015, 320 p. ; B. HIBOU, *Économie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique subsaharienne*, Études de CERI, coll. « Sciences politiques et études africaines », 1998, p. 1-46.

<sup>87</sup> Terme utilisé dans le cadre de la coopération au développement pour désigner les donateurs ou bailleurs et les acteurs (privés) qui viennent appuyer un pays dans le cadre de la mise en œuvre de sa politique de développement.



## **Chapitre I : Évolution des logiques politiques d'aide au développement**

Dans le cadre des relations internationales, il existe un ordre juridique bien établi<sup>88</sup>. Il a un caractère structurel mais également institutionnel. La survenance de nouvelles formes de relation bouleversera certainement cet ordre préétabli. C'est ainsi qu'au fur et à mesure de ces évolutions apparaissent les réflexions sur la nécessité de revoir comment harmoniser le système qui se multiplie. Parallèlement, il est constaté que face à ces successions d'événements et de changements de contexte en matière de coopération d'aide au développement, le mécanisme, le système et les instruments d'aide publique au développement ont aussi évolué en fonction.

Bien que notre étude porte sur Madagascar, nous ne pouvons faire l'impasse sur l'évolution du contexte international qui a toujours façonné les politiques du Gouvernement et celle de ses bailleurs, partenaires techniques et financiers. C'est cette logique qui expliquera le processus évolutif des politiques des autorités nationales et de ses partenaires.

Ainsi, ce premier chapitre analysera le lien entre l'évolution du contexte international sur les politiques d'aide au niveau de Madagascar (section I) et les politiques extérieures et économiques du pays (section II).

### **Section I – Politiques d'aide en constante mutation**

Le contexte des relations internationales est marqué par l'évolution constante de la coopération politique et de la situation économique. L'orientation et le cadre global des politiques des bailleurs s'intègrent dans cette dynamique bien que chacun ait sa spécificité et sa particularité. Il en est de même pour les politiques de développement de Madagascar, un pays devenu dépendant des aides internationales.

#### *Paragraphe.1- Situation et contexte politique évolutif*

Le contexte et la situation internationale sont mouvementés (A) qu'ils ont entraîné un bouleversement du concept et une mutation d'aide publique au développement devenu en perpétuel changement et évolution (B) et enfin une transformation du système d'aide national (C).

#### A- Contexte mouvementé et en mutation de la coopération

L'évolution de la situation géopolitique et des relations internationales ont influencé le concept classique dit « de coopération Nord-Sud » (1). De nouvelles organisations et instruments de coopération se sont développés pour répondre à la multidisciplinarité des besoins (2). Ce qui entraîna un foisonnement d'acteurs de

---

<sup>88</sup> J. COMBACAU, S. SUR, *Le Droit international public*, 9<sup>e</sup> éd., Lextenso, Montchrestien, Paris, 2010 ; P. M. DUPUY, *Droit international public*, 9<sup>e</sup> éd., Paris, 2008 ; D. ALLAND (ss. la dir.), *Droit international public*, 1<sup>re</sup> éd., Paris, 2000 ; J. VERHOEVEN, *Droit international public*, 1<sup>re</sup> éd., Bruxelles, 2000 ; M. BOURQUIN, « Stabilité et mouvement dans l'ordre juridique international », *RCADI*, vol. 64, 1928-II, p. 351-473.



développement qui chamboulera les pratiques et les règles (3). Enfin, de nouveaux défis naissent en matière de développement ceux de la recherche de l'équilibre entre le national et le global (4d).

## 1. Nouvelle forme de la coopération Nord-Sud

La portée de la coopération de Madagascar évoluera en fonction du changement de la coopération Nord-Sud. Cette coopération entre pays industrialisés et pays en voie de développement s'est développée à la suite de la guerre froide. Le monde a été surtout marqué par la rivalité Est-Ouest connue sous l'appellation « guerre froide ». Les successions d'événements et de luttes ont entraîné la chute du communisme et ont fait émerger ce nouveau concept dit « Nord-Sud<sup>89</sup> » qui consiste à mettre en exergue l'égalité du développement et a donné naissance à la classification géographique du Nord et du Sud dont fait partie le pays<sup>90</sup>.

La coopération malgache a été ainsi influencée par cette bipolarisation<sup>91</sup>. Bien que les années de l'après-guerre soient marquées par la création des différentes organisations dédiées pour le développement<sup>92</sup>, la question d'aide au développement au bénéfice des pays précaires n'était pas vraiment au centre de la préoccupation mondiale. Ainsi, suite à l'émergence des pays du Sud<sup>93</sup> issus de la colonisation, des vagues de revendication ont déchaîné. Madagascar a épousé ses vagues de revendications qui prônaient la mise en place du nouvel ordre économique mondiale<sup>94</sup> (voir section II). Son choix vers un modèle de développement socialiste marque cette influence et dictera les conduites de ses politiques économiques et diplomatiques. Le renforcement des revendications suite aux vagues d'indépendance exhortant la place de ces nouveaux pays a été soutenu par la politique étrangère nationale.

Mais le contexte dans lequel s'est développée cette relation Nord-Sud va changer suite à l'émergence de nouveaux acteurs dans la scène internationale. L'essor sur le territoire comme dans le monde de nouveaux instruments comme les organisations internationales va influencer le cadre de la coopération au développement. La naissance de la coopération décentralisée va donner un nouveau visage de la coopération Nord-Sud. À Madagascar, elle a pris son essor vers les années 1980 et ce jusqu'à ce jour. Ce sont les collectivités telles que les régions

---

<sup>89</sup>Cette expression est utilisée pour désigner les relations entre les pays industrialisés qui sont généralement situés dans l'hémisphère nord et les pays dits en développement situés en majorité dans L'HÉMISPHERE SUD : « LA LIGNE BRANDT » ; J. SAINT-GEOURS, *L'Impératif de coopération Nord-Sud : La synergie des mondes*, Dunod, Paris, 1981 ; S. MAPPA, (ss. la dir.), *Ambition et Illusions de la coopération Nord-Sud : Lomé IV*, L'Harmattan, Paris, 1990 ; A. MUNDAYA BAHETA, *La Coopération Nord-Sud : l'éthique de la solidarité comme alternative*, L'Harmattan, Paris, 2005.

<sup>90</sup>Le Chancelier allemand Willy Brandt a parlé pour la première fois de la classification géographique des pays.

<sup>91</sup>J. BERNARD, *Relations internationales ; les acteurs du système international*, t. I & t. II, *Le droit en plus*, 1993 ; I. WALLESTEIN, *Comprendre le monde : Introduction à l'analyse des systèmes-monde*, La Découverte, 2006, p. 24. CERNY, 2010 ; ROSENAU, 1990.

<sup>92</sup>Date clé : 1944 par la création de la Banque mondiale et le FMI ; en 1946 celle de l'ONU et de certaines agences tel que l'OIT, UNESCO, UNICEF ; le lancement par le Congrès américain de l'Act for international Development...

<sup>93</sup>Pour la définition du Sud, se reporter à OGM, et relations Nord-Sud, INA-PG, [www.inpg.inra.fr/ens-rech/bio/biotech/societe/economie/ogm-rel-ns.html/](http://www.inpg.inra.fr/ens-rech/bio/biotech/societe/economie/ogm-rel-ns.html/)

<sup>94</sup>Engagement dans les mouvements tiers-mondistes, non-alignement durant le règne de Ratsiraka Didier.

Voir aussi : J. SAINT-GEOURS, *L'Impératif de coopération Nord-Sud : La synergie des mondes*, op. cit. ; S. MAPPA (ss. la dir.), *Ambition et Illusions de la coopération Nord-Sud : Lomé IV*, op. cit. ; A. MUNDAYA BAHETA, *La Coopération Nord-Sud : l'éthique de la solidarité comme alternative*, op. cit.

françaises qui coopèrent avec les régions ou communes malgaches. Exemples : Selon la base du ministère des Affaires étrangères, la région Aquitaine et région Itasy ; la Haute-Normandie avec la région Antsinanana ; le Conseil général du Finistère et la région Diana ; la commune urbaine d'Antananarivo avec la région Île-de-France ; la commune rurale d'Antanifotsy avec la commune la Possession de l'île de la Réunion.

Enfin, ce clivage Nord-Sud, qui perd son sens au niveau international, l'est autant au niveau national dès lors que le paysage économique change et ce depuis la montée en puissance des acteurs privés et de la Société civile. La forte présence des ONG sur la terre malgache pour appuyer les projets de développement communautaire ou de proximité depuis les années 1980 illustre également ces changements de l'ordre que Hugon appelle « le débordement de l'État<sup>95</sup> ». Ces ONG étaient devenues les relais des bailleurs de fonds. Ces derniers les mobilisent pour gérer les projets et accompagner les bénéficiaires finaux. Le paradigme des acteurs par l'émergence des pays du Sud comme la Chine, l'Inde ou l'Afrique du Sud, va changer la donne et bouleverser le rapport de force ainsi que le schéma de l'architecture de l'aide et des échanges économiques malgaches. Au cours des dix dernières années, la diversification de ces échanges s'est davantage tournée vers l'Asie : 34,8 % des importations dont deux tiers sont chinois<sup>96</sup>.

Ces successions d'événements, qui resituent le cadre des relations Nord-Sud dans un contexte de coopération multipolaire, appellent la refondation des politiques de développement nationales. Les politiques extérieures et de coopération pour le développement vers les nouveaux acteurs sont des dimensions nouvelles que le pays doit gérer de façon cohérente sans pour autant écarter ses relations traditionnelles. Ce changement sera facilité car les dialogues politiques internationaux sont très favorables<sup>97</sup>. La Déclaration finale des assises de la coopération qui s'est tenue à Bruxelles le 21 mars 2009 contribuera à aller dans ce sens. Cette déclaration converge vers la tendance à la mise en place du partenariat mondial en faveur du développement. Il consiste à :

- renforcer la capacité des pays du Sud ;
- mettre en cohérence les politiques extérieures en reconnaissant les besoins différenciés ;

---

<sup>95</sup> Ph. HUGON, « Renouveau et Évolution de l'économie du développement dans un contexte de mondialisation », CERED/FORUM, Université Paris X-Nanterre-France, *Les Enjeux africains*, p. 107-133 ; E. BERR et J. M. HARRIBEY, « Le Développement en question », préface Ph. HUGON, Presse universitaire de Bordeaux – Université Montesquieu Bordeaux IV, 2006.

<sup>96</sup> S. SHARNAY, B. LOUIS, « Madagascar : les enjeux d'une diplomatie en plein essor », *Revue Outre Terre*, 2012, Cairn.info ; M. PELLERIN, « Le Nouvel Essor des relations entre la Chine et Madagascar », note de l'IFRI, mars 2011, [ifri.labinnovation.fr](http://ifri.labinnovation.fr) ; A. RAFALIMANANA, O. RAMIANDRISO et J. RAZAFINDRAVONONA, « Relations commerciales avec la Chine : Madagascar y trouve-t-il son compte ? », *Working paper*.

<sup>97</sup> Z. L'ARNAUD (ss. la dir.), *Refonder les politiques de développement : les relations Nord-Sud dans un monde multipolaire*, La Muette BDL, 2010, 175 p. ; H. J. CHANG, « Marges de manœuvre politiques des pays du Sud », *Alternatives Sud, coalition d'États du Sud, Retour de l'Esprit de Bandung ?*, Syllepse, 2007, p. 159 ; S. RAJEMISON et C. ALBAGI, *Mutations contemporaines et développement*, préface Th. RANJIVASON, L'Harmattan, coll. « MAES », 2003 ; M. DELIVANIS, NEGREPONTI, « L'Évolution de la théorie de développement », in C. ALBAGI, coordonnateur, *Alter développements et développement altérés*, hommage à J. AUSTRY, *Mouvements Économiques et sociaux*, L'Harmattan, CEDEMES, 2003 ; SOCIOLOGIES PRATIQUES, « Les Transformations de la coopération internationale pour le développement », *Sciences politiques*, n° 27, 2013.

- aligner les politiques de développement et d'aide sur les stratégies des partenaires du Sud ;
- créer une alliance c'est-à-dire créer des réseaux internationaux, une sorte de plateforme entre « le local et le global ».

La diplomatie malgache s'oriente vers la vulgarisation et le développement de ces nouvelles opportunités timidement au risque de heurter les sensibilités politiques des bailleurs traditionnels<sup>98</sup>. Les réformes initiées au niveau du ministère des Affaires étrangères démontrent cette volonté (ce qui sera développé dans la deuxième partie de ce travail).

## 2. Prolifération des organisations et d'instruments de coopération

De son indépendance à ce jour, le nombre d'organisations agissant sur le territoire tant public que privé, international ou national ne cesse de proliférer<sup>99</sup>. Elles agissent soit officiellement et directement dans le cadre des accords signés avec le Gouvernement ou indirectement pour les cas d'externalisation des services ou de transfert de gestion des projets. Le tableau suivant représente globalement les organisations et d'autres instruments de coopération opérant à Madagascar.

---

<sup>98</sup> D. GALIBERT, *Les Gens du pouvoir à Madagascar : État post-colonial, légitimités et territoires*, Éditions Karthala, Paris, 2009 ; J.-L. VIVIER, *Madagascar sous Ravalomanana : la vie politique depuis 2001*, L'Harmattan, Paris, 2007, 169 p. : Deux ouvrages qui abordent à travers des exemples la politique étrangère et ses évolutions.

<sup>99</sup>Prolifération est définie comme « *Un développement rapide ou multiplication d'une cellule par division* ». Pour une approche institutionnelle, et dans le cadre de notre étude il s'agit de prolifération des organisations qui agissent dans le cadre de la mise en œuvre des programmes de développement (mondiaux ou nationaux). Ces organisations peuvent être de nature et de statut différents.

Les organisations internationales sont les premières vagues d'acteurs nouveaux ou dits « sujet de droit international », voir : G. DEVIN, M. C. SMOUTS, *Les Organisations Internationales*, Hermet Guy, Armand Colin (ss. la dir.), coll.« U », Sciences politiques, Paris, 2011.

**Tableau 1 : Liste récapitulative des organisations et instruments de coopération**

Agences bilatérales <sup>100</sup>	Agences multilatérales	Organisations non gouvernementales
France/AFD, SCAC, FFEM, IRD, OIF	Banque mondiale/IDA	ONG internationales
États-Unis/MCA, CAREI, CI, USAID	FMI	Fondations
Norvège et NORAD	Les SNU (PNUD, UNICEF, ONUSIDA, OMS, BIT, ONUDI, ....)	Co-développement
Suisse	BAD	Associations
Japon JICA	BADEA	Coopérations Décentralisées
Allemagne / GIZ-KFW	FIDA	
Chine	UE	
Corée du Sud	OPEP	
Inde	GAVI	
Koweït	GFATM	
Arabie Saoudite		

*Source : STPCA, primature, mise à jour 2015*

La nouvelle logique de développement<sup>101</sup> des années 1970 et 2000, qui déplacent le centre de préoccupation vers l'autosuffisance alimentaire et la satisfaction des besoins fondamentaux (santé, éducation, etc.), a entraîné la prolifération des organisations notamment internationales.

La spécialisation de leurs missions a évolué au fur et à mesure du développement des problèmes et des besoins nationaux.

Ainsi, à part les organisations multilatérales émanant de l'ONU, d'autres organisations internationales publiques ou gouvernementales<sup>102</sup> et privés ou non gouvernementales (ONG<sup>103</sup>) interviennent. Mais des organes, des dispositifs d'aide ou divers mécanismes de financement de projet de développement ont vu aussi le jour. D'autres instruments d'aide ont été également développés en dehors des PTF habituels tels que la Coopération décentralisée, les ONG internationales et les fondations. Il y a également les banques de développement<sup>104</sup>, des fonds

<sup>100</sup>Les États ont des agences ou des organisations spécialisées d'aide en fonction de leurs domaines d'intervention mais dont la liste n'est pas exhaustive.

<sup>101</sup> L. ABDELMALKI, Cl. COURLET, *Les Nouvelles Logiques du développement*, L'Harmattan, coll. Logiques économiques, 1996, 415 p.; SOCIOLOGIES PRATIQUES, « Les Transformations de la coopération internationale pour le développement », art. cit.; A. LABROUSSE, « Nouvelle Économie du développement et essais cliniques randomisés : une mise en perspective d'un outil de preuve et de Gouvernement », *Revue de la Régulation*, n° 7, 1<sup>er</sup> semestre. Mis en ligne le 29 novembre 2010. [http://regulation.revues.org/index\\_7818.html](http://regulation.revues.org/index_7818.html); J. -J. GABAS, C. LAPORTE, « La Pauvreté dans l'Agenda des Nations unies », CERISCOPE pauvreté, 2012, <http://ceriscope.sciences-po.fr/pauvrete/content/part4/la-pauvrete-dans-lagenda-des-nations-unies>.

<sup>102</sup>Cas des agences de coopération gouvernementale sont des organismes spécialisés créés par les États dans le cadre de la coopération d'aide au développement pour gérer leurs aides au niveau des pays. Ce sont des agences dites d'exécution : AFD pour la France, CARE INTERNATIONAL, Conservation International et USAID pour les États-Unis, KFW ou WWF pour l'Allemagne, JICA pour le Japon, etc. R. CABRILLAC (ss. la dir.), *Dictionnaire du vocabulaire juridique 2014*, 5<sup>e</sup> éd., Lexis Nexis, 2014.

<sup>103</sup> I. DROY, « Un panorama national : la multiplication des ONG à Madagascar », in DELER et al., *ONG et développement, Société, économique, politique*, Paris, Karthala, 1998, p. 559-571.

<sup>104</sup>Banque interaméricaine de développement (BID), Banque asiatique de développement (BADEA), Banque africaine de développement (BAD), Banque européenne de développement (BED), etc.

thématiques comme Alliance GAVI<sup>105</sup>, le Fonds international pour le développement en Afrique (FIDA), Fonds mondiaux<sup>106</sup>. Les organisations régionales ou sous régionales intervenaient également. La plus connue et l'un des premiers pourvoyeurs de fonds d'aide est l'Union européenne.

Ces organisations ont été créées pour contribuer la mise en œuvre des actions d'aide au développement au niveau territorial et indépendamment des ministères. En effet, suite à la perte de confiance vis-à-vis des Gouvernements, les bailleurs avaient également opté pour la création des organes, des structures parallèles<sup>107</sup> afin de gérer les projets et les financements. Ces structures ont été critiquées dans le sens où leur présence empêchait le développement et le transfert de compétences de gestion des cadres et organismes de l'État.

Pour les organes du Système des Nations unies (SNU), les missions sont en cohérence suivant les dispositions du chapitre VIII, article 52<sup>108</sup> de la Charte qui se consacre aux accords ou organismes régionaux chargés de favoriser le règlement des différends d'ordre local et de garantir la sécurité de tel ou tel groupe d'États.

Par contre, pour les autres, chacun agit en fonction de leur domaine et de la mission fixée par l'État ou l'entité de rattachement. Ils agissent soit en cohérence avec la politique de l'État, soit en fonction de leurs intérêts et objectifs respectifs<sup>109</sup>.

Pourtant, pour des États à gouvernance faible comme Madagascar, ces présences massives peuvent envahir l'État. Elles peuvent même aller dans le sens de l'ingérence si l'État ne dispose pas de capacité suffisante<sup>110</sup>.

De tout ce qui précède et face à la multiplication de ces organisations et de ces instruments d'aide qui interviennent en même temps mais dont les règles et les conditions diffèrent d'un organisme à l'autre, le pays fait face à un enjeu de taille

<sup>105</sup>Tous les montants alloués par l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (GAVI) le sont dans le cadre d'approches fondées sur des programmes et cette aide est alignée sur des cadres nationaux de planification. Les pays sont encouragés à intégrer les contributions de la GAVI dans leurs budgets nationaux. Environ 75 % des fonds octroyés par la GAVI servent à financer l'achat de vaccins et de matériel d'injection. Les pays peuvent recevoir des espèces et effectuer directement leurs achats. La plupart d'entre eux cependant s'approvisionnent par l'intermédiaire de l'UNICEF, ce qui leur permet de bénéficier de prix plus intéressants grâce à des achats groupés et ce qui concourt également à la simplification des processus de passation des marchés.

<sup>106</sup>Le Fonds mondial procure une aide prévisible et non liée dans le secteur de la santé en se conformant aux principes de l'appropriation par les pays et de la flexibilité. La décision d'inscrire et de comptabiliser dans le budget national les versements effectués par le Fonds au profit du ministère de la Santé est laissée à la discrétion de chaque pays. En 2007, 95 % des sommes octroyées ont été décaissées conformément aux prévisions et 62 % des dons ont été alignés sur les cycles des pays. Le modèle de financement en fonction des résultats du Fonds mondial privilégie une gestion des programmes axée sur les résultats. Des cadres de résultats et de suivi ont été institués dans 136 pays bénéficiant du soutien du Fonds mondial.

<sup>107</sup>Une unité de mise en œuvre de projet est dite parallèle lorsqu'elle est mise en place et opère, sur ordre d'un donateur, en dehors des structures institutionnelles et administratives existantes du pays. Dans la pratique, unités parallèles et unités intégrées constituent les deux extrêmes d'un même spectre. Les questions qui suivent sont conçues pour aider les donateurs et les autorités partenaires à déterminer où situer la frontière afin de repérer de manière plus sûre les unités parallèles de mise en œuvre de projets (définition CAD).

<sup>108</sup>Il s'agit de « régler les affaires qui [...] se prêtent à une action de caractère régional pourvu que ces accords ou organismes et leurs activités soient compatibles avec les buts et les principes des Nations unies ».

<sup>109</sup>G. DEVIN (ss. la dira.), *Le Multilatéralisme, nouvelles formes de l'action internationale*, La Découverte, Paris, 2007 (avec Bertrand Badie); BADIE, 2007, parle de ces organisations comme des instruments susceptibles de contenir des effets de l'action unilatérale des puissances, un « objet de puissance » que les États tentent de contrôler.

<sup>110</sup>M. ENGUÉLÉGUÉLÉ, « Les Usages politiques de la "Gouvernance" dans les discours des Organisations économiques internationales : l'exemple de la BERD », in *La Gouvernabilité*, CURAPP, PUF, 1996, p. 375-394.

surtout en matière de gouvernance. Il s'agit de gérer toutes ces relations et de répondre à leurs exigences respectives. La question se pose de savoir s'il y a interaction et synergie entre ces différentes interventions. C'est justement la nouvelle préoccupation que le Gouvernement et les acteurs de développement rencontrent en matière de coopération de développement. Mettre de l'ordre entre toutes ces interventions et ces foisonnements d'acteurs devient un grand enjeu. Certes, la solidarité et la mobilisation sont nécessaires pour répondre aux besoins exprimés par le pays mais il faut qu'elles soient efficaces. On parlait également des nouveaux enjeux liés à ce nouveau contexte international notamment celui de la régulation des normes qui régiront toutes ces relations ? Medhi et Schazournes expliquent très bien cette mutation de la société internationale pleine de complexité et de mixité tant sur le plan relationnel que sur le plan diplomatique et juridique<sup>111</sup>. Dans la perspective actuelle, la dimension de la coopération dépasse celle classique qui sépare la coopération bilatérale et la coopération multilatérale. Selon Bauer, nous sommes face à l'émergence d'une diplomatie non gouvernementale qui fait développer une logique de marchandages multilatéraux visant à dégager un compromis acceptable par tous les sujets participants (Mehdi<sup>112</sup>). Il en résulte un désordre qui est encore accentué par le fait que l'harmonisation des normes soit beaucoup moins développée sur le domaine du droit contrairement à celui de l'économie<sup>113</sup>.

### 3. Apparition de nouveaux acteurs de développement

L'architecture de la coopération pour le développement est plus complexe que jamais. Le Gouvernement malgache aura affaire face à la gestion d'une multitude d'acteurs, qu'il s'agisse d'États ou non. De même, son ouverture vers la coopération avec le Sud en Afrique (Afrique du Sud) ou en Asie (Chine et Inde) est à un stade important. Elle doit être capitalisée et conciliée de manière synergique avec les partenaires traditionnels. Sous l'influence du contexte international d'ouverture et de partenariat mondial aujourd'hui<sup>114</sup>, ces Coopérations Sud-Sud et coopération triangulaire, de nouvelles formes de partenariat public-privé et les autres instruments et modalités de développement vont prendre une place plus importante. Ils sont désormais complémentaires des formes de coopération Nord-Sud<sup>115</sup>.

---

<sup>111</sup> R. MEHDI, « Mutations de la Société internationales et adaptations institutionnelles : le grand défi », in L. BOISSON de SCHAZOURNES, R. MEHDI, *Une société internationale en mutation : quels acteurs pour une nouvelle gouvernance ?*, CERIC, Bruylant, 2005, p. 7.

<sup>112</sup> Voir aussi : Assemblée générale, RES/A/53/170, 10 juillet 1998, « Arrangement et pratiques régissant l'interaction des ONG dans toutes les activités non-étatiques aux activités du système des Nations unies ». Résolutions des Nations unies, 1996/31 du Conseil économique du 25 juillet 1996 ouvrant la consultation aux organisations régionales, sous régionales et nationales. L'article 71 dispose que le « Conseil économique et social peut prendre toutes les dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence. Ces dispositions peuvent s'appliquer à des organisations internationales et, s'il ya lieu, à des organisations nationales après consultations du Membre intéressé de l'Organisation ».

<sup>113</sup> M. MOHAMEDSALAH, « La Mise en concurrence des systèmes juridiques nationaux : réflexions sur l'ambivalence des rapports du droit et de la mondialisation », *RIDE*, 2001, p. 105 et s.

<sup>114</sup> G. FEUER, H. CASSAN, *Droit international du développement*, 2<sup>e</sup> éd., Dalloz, 1991, 609 p. ; G. BOUTROS BOUTROS, « Agenda pour le développement », Nations unies, 1995.

<sup>115</sup> Paragraphe 5 de l'Accord de Busan sur l'efficacité de l'aide en décembre 2011 ; P. HUGON, « Les Nouveaux Acteurs de coopération en Afrique », *Revue internationale de politique de développement*, IHEID, 2010, p. 99-118, explique l'émergence de ces nouveaux acteurs et l'impact de leurs interventions sur le système d'aide international.

Voir aussi : J.-J. GABAS, F. GOULET, C. ARNAUD, J. DURAN, « Coopérations Sud-Sud et nouveaux acteurs de l'aide au développement agricole en Afrique de l'Ouest et australe : le cas de la Chine et du Brésil », *AFD-CIRAD*, n° 21, coll. À savoir, 2013 FR.

En effet, on constate par rapport aux politiques de financement l'existence d'une certaine concurrence entre eux. Cette concurrence devient rude car les pays partenaires traditionnels veulent rester leaders dans ce domaine. Le cas entre Japon et le groupe France/États-Unis s'apparente à cette image de concurrence<sup>116</sup>. La France et l'Amérique sont les deux grands bailleurs de fonds de Madagascar. Leur présence et leur appui n'ont pas cessé même durant les crises que le pays a traversées.

**Tableau 2 : Situation de l'APD bilatérale de Madagascar**

PTF	Décaissements effectifs (en milliers de USD)			
	2012	2013	2014	2015
<b>BILATÉRAUX</b>	131 582	152 227	132 910	24 691
Allemagne (20)	8 035	8 187	9 800	0
Chine (19)	4 843	16 757	8 149	0
Corée du Sud (5)	339	10 078	90	0
France (103)	39 845	33 380	23 803	24 691
Inde (1)	0	0	0	0
Japon (37)	9 403	6 861	14 148	0
Ligue arabe (3)	3 711	1 789	1 137	0
Norvège (141)	13 356	12 563	10 487	0
Suisse (14)	2 584	1 110	1 671	0
États-Unis (4)	49 466	61 502	63 626	0

*Source : Base AMP/STPCA, primature, 2015*

L. de BOISDEFFRE, « Un exemple de coopération à contre-courant : l'aide française à la réduction de la pauvreté au Burkina Faso », numéro spécial, AC, La Documentation française, trimestre n° 188, oct.-déc. 1998, p. 57-70.

<sup>116</sup> P. SHREADER, « Foreign Aid, Posturing in francophone Africa », *Foreign Aid toward the Millennium*, Steven Hook, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1996.

Au niveau des acteurs multilatéraux, le même contexte et la rareté des ressources sont les origines de multiplications de nouvelles formes d'instruments d'aide. Celles-ci vont permettre de renforcer les missions des organisations traditionnelles mais également de combiner les deux systèmes en matière de financement.

Par ailleurs, les difficultés à faire respecter les engagements par rapport aux différentes décisions prises à l'échelle internationale en matière d'aide au développement sont autant de raisons qui fondent cette ouverture et cette recherche de nouvelles sources et de formes de financement des actions de développement à Madagascar. Rappelons que vers les années 1990, Madagascar avait été renté de conclure des financements dits « parallèles ». Contrairement à la politique de financement des aides actuellement qui incite la mixité et la complémentarité, à l'époque, les grandes puissances et des IFI manifestèrent leur réticence. Les revendications et protestations des pays pauvres sollicitant la refonte du système de gouvernance mondiale ont contribué à faire changer les choses<sup>117</sup>.

Il faut remarquer que ces engagements ne sont pas nouveaux en soi car, ils datent des années 1960, lorsque les pays de l'OCDE avaient décidé de consacrer 1 % de leur PNB à l'APD. Ce pourcentage avait été revu à la baisse en 1972 avec 0,7 %. Ce taux n'a pas changé jusqu'à aujourd'hui alors que la politique de financement d'aide avait ambitionné de le redoubler. En effet, seuls les pays nordiques comme la Norvège et la Suède ont fait des efforts pour atteindre et maintenir ces taux et ce malgré les différentes crises financières qui ont frappé le monde. Toutefois, force est de constater malgré ce constat international qu'à Madagascar, tous les bailleurs ont maintenu leur appui au pays malgré sa situation d'instabilité politique répétitive. Ces bailleurs ont toujours soutenu le pays en essayant de rendre constantes les allocations. Elles ont même connu une hausse vers les années 2000.

Au niveau mondial, selon le rapport annuel du PNUD sur le développement humain, bon nombre de pays suite à la crise économique qui persiste depuis 2000 n'ont pas encore réussi à respecter les engagements formulés. D'où, la tendance actuellement de vouloir mutualiser les aides pour les rendre plus efficaces dans l'atteinte des objectifs que la communauté s'est fixée pour réduire la pauvreté et atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement<sup>118</sup> (Nations unies, 2009a).

Ainsi, en cohérence avec les orientations politiques internationales, l'objectif du Gouvernement malgache et ses partenaires est de trouver les moyens de travailler ensemble<sup>119</sup>. À Busan en 2011, la Communauté internationale a même

---

<sup>117</sup>P. deSENARCLENS, « Gouvernance et crise des mécanismes de régulation internationale », *RISS*, n° 155, UNESCO, mars 1998, p. 95-108 ; C. IMPERIALI, *L'Effectivité du droit international de l'environnement, contrôle de la mise en œuvre des conventions internationales*, Economica, Paris, 1998. ; J. SALOP, « Réformer l'architecture financière internationale des institutions en question : quel avenir pour la Banque mondiale », *Problèmes économiques*, 22669.

<sup>118</sup>NATIONS UNIES, « État de la Coopération Sud-Sud », rapport du Secrétaire général de l'ONU à la 64<sup>e</sup> session de l'Assemblée Générale des Nations unies, août, New York, 2009a.

OCDE, « Financer le développement 2008 : appropriation ? », Centre de développement de l'OCDE, Paris, 2008b.

W. JUNG et al., « Chine and European Perspectives on Development Cooperation with Africa: Values, Objectives and modalities ». *Beijing Paper 5*. Friedrich Ebert Stiftung, 2008.

<sup>119</sup>Est devenue un défi planétaire dans le sens où la pauvreté avancée et le déséquilibre économique deviennent des menaces et sont devenus des sources de trouble et d'insécurité devenues incontrôlables pouvant déstabiliser



encouragé la promotion de la coopération Sud-Sud<sup>120</sup>. Les Nations unies avaient été l'initiateur de ces changements de paradigme<sup>121</sup> en mettant en place un « Cadre de coopération Sud-Sud<sup>122</sup> ». Prenons quelques exemples de coopération Sud-Sud dans le monde : à un niveau bilatéral : le partenariat Chine-Afrique, partenariat Inde-Afrique, partenariat Turquie-Afrique ; à un niveau triangulaire : IBAS (forum de dialogue Inde-Brésil-Afrique du Sud) ; à un niveau interrégional : Nouveau Partenariat stratégique Asie-Afrique, partenariat Afrique-Amérique du Sud, partenariat Afro-Arabe<sup>123</sup>, à un niveau continental : la signature à l'issue du Sommet de l'OUA qui s'est tenu à Abuja le 23 octobre 2001, du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD).

Enfin, si l'intégration des pays émergents dans la coopération au développement promet, celles des organismes non gouvernementaux internationaux (ONGI), du groupement de la société civile, des opérateurs et des associations évoluent aussi<sup>124</sup>. La question du droit concernant les modalités d'alignement des pratiques dans l'architecture de l'aide en est le point focal des discussions. Les ONG étaient des relais des bailleurs traditionnels, non publics ou privés sur terrain. Leur émergence prend appui sur deux bases :

- d'une part, de l'inefficacité ou de la centralisation forte par le Gouvernement des aides octroyées alors que c'est le principe de la proximité qui les favorise ;
- d'autre part, les ONG sont des alternatives ou des médiateurs d'aide soutenus par l'esprit de solidarité.

---

le monde (tension de source économique, source religieuse, conflit tribal ou armée). L'interdépendance internationale a pris de l'importance car ces problèmes concernent tous les pays qu'il soit riche ou pauvre.

<sup>120</sup> Conférence de Bandoeng en 1955, la Conférence des Nations unies sur la coopération technique des pays en développement en Argentine en 1978 a abouti à la conception d'un « plan d'Action de Buenos Aires puis enfin en 2009 », la conférence de Nairobi qui incite la redéfinition de la coopération S-S.

Définition : « La coopération Sud-Sud est définie selon le plan de Cette coopération est définie selon le plan d'Action de Buenos Aires comme étant : “un processus par lequel deux ou plusieurs pays en développement visent leurs objectifs nationaux propres ou partagés de développement des capacités en échangeant les compétences, les ressources et le savoir-faire technique, et par des actions régionales et interrégionales collectives, y compris les partenariats mettant en jeu les Gouvernements, les organisations régionales, la société civile, les universitaires, et le secteur privé pour leur avantage individuel ou mutuel dans les régions et entre elles. La Coopération Sud-Sud ne remplace pas la coopération Nord-Sud, elle la complète” ».

Dernière en date : Forum de haut niveau à Monterrey en 2003 : association ou recherche de synergie entre monde de l'aide non publique et monde de l'aide publique. Ces deux mondes sont obligés de travailler ensemble (coexister ou à ne pas supprimer) car ils sont liés. L'existence de ce nouveau monde devenu ancré dans le système d'aide et de son degré assez élevé d'intégration et de sa reconnaissance dans la société a fait de lui un élément indissociable. Acteur à part entière.

<sup>121</sup>Nations unies : « Plan cadre sur la Coopération Sud-Sud ».

<sup>122</sup>CNUCED, « Coopération Sud-Sud dans le domaine des accords internationaux d'investissement », Publication des Nations unies, 2005, Numéro de vente F.05.II.D.26 New York et Genève.

<sup>123</sup>Source : Ministère des Affaires étrangères, direction de la Coopération pour le développement ; O. AJAKAIYE, « China and Africa: opportunities and challenges ». Consortium pour la recherche économique en Afrique. *Scoping Studies Paper*, N° SSC-01, 2006 ; J. BERTHÉLEMY, « Impact of China engagement on the sectorial allocation of ressources and aid effectiveness in Africa », document présenté à la Conférence économique africaine, Addis Abeba, 11-13 nov. 2009 ; D. BRAUTIGAM, « China's Africanaid: transatlantic challenges », rapport du German Marshall Fond des États-Unis, avr. 2008 ; H. BRODMAN, « La Route de la soie en Afrique : nouvel horizon économique pour la Chine et l'Inde », Washington, Banque mondiale, 2007.

<sup>124</sup> I. DROY, « Un panorama national : la multiplication des ONG à Madagascar », art. cit., p. 559-571 ; E. DORRIER-APPRILL, « Églises et ONG caritatives à Brazzaville (Congo) : activisme socio-économique ou religieux ? », in DELER *et al.*, *ONG et développement, société, économique, politique, op. cit.*, p. 197-179 ; A. PIVETEAU, « Les ONG au Burkina Faso : de la réputation à l'évaluation », *Les Aides à l'Afrique en questions*, AC, numéro spécial, n° 188, trimestre, La Documentation française, oct.-déc. 1998, p. 71-84.

L'État doit tirer profit de ces avantages et des leçons pour faire avancer les discussions sur comment éviter les fragmentations des aides dans le pays. La tenue des différents ateliers notamment celui organisé par la présidence en 2006, le PNUD tous les ans lors de l'évaluation de son programme dit « UNDAF » visait à capitaliser les acquis et trouver ensemble des solutions pour assurer une synergie. Les résultats favorables obtenus dans le cadre de la coopération décentralisée (des collectivités françaises) et le co-développement ont été également analysés. (Exemples : les actions de Pedro, celles de la Communauté de Développement d'Andohatapenaka, les apports des diasporas ou des immigrants). La question sur la conciliation du système classique avec le nouveau sur un pays dont la gouvernance est fragile comme Madagascar est une des questions cruciales ? Or, les modes opératoires de ces nouveaux instruments semblent répondre aux attentes de la population, bénéficiaire final. En effet, ils se distinguent par les principes : de réciprocité, de contractualisation, de subsidiarité, de partenariat. Ils coïncident aux courants des pensées qui animent les relations et coopérations internationales cherchant l'efficacité de l'aide. C'est une forme nouvelle de mécanisme d'aide visant à promouvoir le développement local. Cette forme de coopération aurait pris un essor particulier depuis le retour à la démocratie et à la promotion de la décentralisation vers la fin des années 1990. Ce qui signifie un enracinement de ces pratiques dans le contexte malgache.

Ces multiplications ou foisonnements d'organisations, devenues acteurs à part entière de mise en œuvre des actions de développement, peuvent signifier une diversification et multiplication de l'aide. Les objectifs et les natures ainsi que les apports de ces différents intervenants peuvent être source ou non de fragmentation. Mais cela dépend des politiques de financement et de gestion des bailleurs ainsi que du système de gestion et de coordination du Gouvernement.

#### 4. Nécessité de conciliation entre le global et le national

Comme tous les pays membres des Nations unies, Madagascar doit répondre à deux obligations : internationales et nationales. En matière de développement, le Gouvernement doit prendre en compte les objectifs mondiaux tels que fixés par les OMD. Il doit toutefois arriver à concilier cette dimension mondiale avec les priorités nationales qui sont toutes aussi importantes.

Autrement dit, il doit faire en sorte que les progrès nationaux contribuent non seulement à améliorer la situation nationale mais également que ses résultats contribuent à la préservation des intérêts ou à la production des biens publics mondiaux<sup>125</sup>. L'exemple le plus marquant est le cas de la préservation de son environnement face à l'accélération de nouveaux projets censés contribuer au développement économique du pays mais sans politique de contrôle bien claire qui risquerait de le nuire. Après vingt ans de mise en œuvre du Programme national environnement (PNAE), de nouveaux enjeux sont à prendre en compte aujourd'hui pour l'avenir dans le secteur de l'environnement à Madagascar face à ces nouveaux grands projets miniers. Si les anciens problèmes liés à la préservation de son écosystème face à l'exploitation incontrôlée de ses forêts n'ont pu être soldés jusqu'à

---

<sup>125</sup> A. SUY, *La Théorie des biens publics mondiaux : une solution à la crise*, Logiques juridiques, L'Harmattan, 175 p. ; I. KAUL, *Biens publics mondiaux : la coopération internationale au XXI<sup>e</sup> siècle*, PNUD, Economica, 2002 ; O. DELAS et C. DEBLOCK, *Le Bien commun, réponse politique à la mondialisation ? Mondialisation et droit international*, Bruylant, Bruxelles, 2003 ; M. DELMAS-MARTHY, *Trois défis pour un droit mondial*, Le Seuil, 1998.

présent, comment le pays gèrera-t-il ces nouveaux dèfis qui consistent non seulement à prèserver son environnement et ses ressources naturelles renouvelables, mais également l'environnement èconomique et l'intèrèt mondial<sup>126</sup> ?

En effet, les quatre grands dèfis qui attendent le pays (population, Gouvernement, bailleurs, acteurs privès, etc.), c'est la prèservaion de son environnement suite à la mise en œuvre de nouveaux grands projets miniers qui bouleverseront l'environnement et sur lesquels le Gouvernement doit prêter attention en matièrre de politique publique environnementale :

- le premier dèfi rèside dans le financement à grande èchelle de la conservation de la biodiversitè ;
- le deuxièmè dèfi est la prise en compte, au moyen de la cogestion, des besoins et des aspirations des populations riveraines des aires protégées ;
- le troisièmè dèfi est celui du pillage des ressources renouvelables, tant animales que végétales ;
- le quatrièmè dèfi est celui des impacts environnementaux associès à l'exploitation des ressources minières et pétrolières du pays.

Pour ce secteur, l'enjeu est de taille et les difficultès à laquelle les acteurs ont à faire sont ènormes et ne sont pas faciles à apprèhender<sup>127</sup>.

De mêmè, les politiques sectorielles et les politiques de dèveloppement local doivent s'articuler autour de ces nouvelles dimensions. Mais la question est de savoir si les responsables de chaque secteur, les èlus, la sociètè civile, la population en sont conscients. Le cas malgache est un exemple parfait qui dèmontre la complexification du contexte dans lequel se trouvent les pays en dèveloppement.

Or, depuis les OMD, ce concept semble prendre le dessus et se met en concurrence avec le principe de l'appropriation que la communautè du dèveloppement avance dèjà depuis la fin des annèes 1990. Le concept de biens publics mondiaux a pour ambition de responsabiliser les Ètats. C'est un concept dynamique qui dèplace l'intèrèt gènèral à un niveau planètairre. Kaul<sup>128</sup> le qualifie de « concept rèvolutonnaire » qui place l'interdèpendance des Ètats au cøur des actions de dèveloppement. Action qui nècessite des objectifs plus larges<sup>129</sup> et la fixation d'un contrat social mondial<sup>130</sup>. Le but est de conscientiser les acteurs de dèveloppement notamment les Ètats face aux enjeux qui dèpassent les frontières ètatiques et qui appellent à de nouvelles approches de règulation de nature

---

<sup>126</sup> A. BERTRAND, N. H. RABESAHALA et P. MONTAGNE, « Gestion communautaire ou prèservaion des ressources naturelles renouvelables : Histoire inachevée d'une èvolution majeure de la politique environnementale à Madagascar », *Vertigo, La Revue en sciences de l'environnement*, n° 3, vol. 9, dèc. 2009 ; *USAID Environmental Program in Madagascar: Twenty-five years on (1985-2010)* sera publiè en fin d'annèe 2010.

<sup>127</sup> J. Chr. CARRET, B. RAJAONSON, P. J. FENO et J. BRAND, *L'Environnement à Madagascar : un atout à prèserver, des enjeux à maîtriser*, Note de politiques èconomique du 10 juin 2010, Banque mondiale, p. 115-138 ; BANQUE MONDIALE, « Madagascar : À la recherche du temps perdu », 2008.

<sup>128</sup> I. KAUL, « Biens Publics globaux : un concept rèvolutonnaire », *Le Monde diplomatique*, juin 2000.

<sup>129</sup> B. de LECHAPELLE, « Mondialisation èconomique et dèveloppement : les èvolutions de l'aide au dèveloppement », *Cahiers de l'APD*, 09/2002, n° 310, qui explique que : « le contexte de la prèdominance des flux privès et la dègradation de la situation èconomique nècessitent de rèformer les mècanismes d'aide en adoptant une philosophie fondée sur les objectifs à long terme plus ambitieux dont la lutte ».

<sup>130</sup> R. PETRELLA, « Pour un contrat social mondial », *Le Monde diplomatique*, juillet 1994 ; M. CERF, « La Mondialisation des instruments juridiques », *La Mondialisation du droit*, RIDE, 2001, p. 179-180 ; I. KAUL, *Biens publics mondiaux : la coopèration internationale au XXI<sup>e</sup> siècle*, op. cit.

supranationale. Une « gouvernance mondiale<sup>131</sup> » qui veille sur les intérêts collectifs mondiaux en abandonnant les particularismes et toutes formes de discrimination<sup>132</sup>. Ce contexte est nouveau et va bouleverser non seulement la régulation interétatique fondée sur la souveraineté de l'État mais également sur le système et l'architecture de l'aide au niveau international et national<sup>133</sup>. Decaux parle de nouvelle image de coopération basée sur la réciprocité, davantage mutuelle.

De tout ce qui précède, comment l'aide s'ajuste-t-elle dans le temps par rapport à ce contexte international en constante mutation et dont le contour est difficilement contrôlable et ce même à l'échelle national ?

## B- Cadre d'orientations communes des politiques

Malgré les diversités d'instruments et d'acteurs, il existe des principes et des cadres communs sur lesquels sont fondées les politiques d'aide au développement. Quatre grandes périodes marquent ces évolutions ou périodicités (Gabas) telles que vécues et ressenties à Madagascar : la Politique d'ajustement structurel, la politique de lutte contre la pauvreté et enfin la politique d'intégration et d'équilibre mondiale qui mènera vers la politique visant la mise en place d'un partenariat mondial.

Tout d'abord, il faut souligner que quels que soient les bailleurs, à l'origine de la création même de l'aide, il existait déjà des valeurs, des cadres et des principes communs sur lesquels chaque bailleur devait s'aligner et se soumettre en matière de coopération d'aide au développement. Ces principes restent également valables et applicables quelles que soient la période, l'époque et les années.

### 1. Respect des valeurs universelles et des engagements communs

L'évolution des politiques des bailleurs de fonds malgaches permet de voir que malgré l'époque, d'avant ou d'après-politique d'ajustement structurel(PAS), des valeurs et des principes communs ont toujours été véhiculés et dont le respect est intégré comme faisant partie intégrante des conditionnalités technique et politique<sup>134</sup>.

#### a) *Respect des valeurs universelles*

À l'heure du déclin de l'hégémonie occidentale et de l'entrée dans un monde multipolaire marqué par un caractère multidimensionnel du développement accéléré par l'évolution de la technologie, la communauté internationale se perd dans un

---

<sup>131</sup> P. JACQUET, J. PCSANI-FERRY et L. TUBIANA, « Gouvernance mondiale », Conseil d'analyse économique, La Documentation française, 2002, 545 p. ; P. M. DUPUY, « L'Unité de l'ordre juridique international », *RCACDI*, t. 297, 2002, p. 15-480.

<sup>133</sup> B. de LECHAPELLE, « Mondialisation économique et développement : les évolutions de l'aide au développement », *op. cit.* qui explique que : « le contexte de la prédominance des flux privés et la dégradation de la situation économique nécessitent de réformer les mécanismes d'aide en adoptant une philosophie fondée sur les objectifs à long terme plus ambitieux dont la lutte ».

<sup>134</sup> Voir aussi qui analyse de façon détaillée cet aspect M. FAU-NOUGARET, « La Conditionnalité démocratique : Étude de l'action des organisations internationales », thèse de doctorat en droit public, soutenu, le 16 déc. 2004, Université Montesquieu-Bordeaux IV, faculté de droit, des Sciences Sociales et politiques Sciences Économiques.

mélange de droit et de fait en perpétuel mouvement<sup>135</sup>. Ce mouvement est décrit par Decaux comme une dialectique de droit et de fait qui nécessite à chaque mouvement des réformes et de la modernisation des outils de travail<sup>136</sup>. En effet, noyé dans le système fait de politique, de règle, de morale qui change en fonction de l'évolution du contexte, il arrive que les règles deviennent désuètes, et les politiques n'arrivent plus à répondre aux problèmes causés. Si la politique actuelle prône résultat et harmonisation, la morale met en avant les « principes et valeurs humains », le *jus cogens*. Le *jus cogens* est défini par la Convention de Vienne de 1969, dans son article 53, comme « *une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des États dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère* ». Ce dernier est devenu un moyen de valider la moralité et la légitimité politique d'une action. Souvent, il arrive que les principaux moraux soient utilisés pour justifier les actions politiques (ingérences, droit de la guerre, etc.).

Qu'il s'agisse de la politique bilatérale ou multilatérale, toutes les politiques doivent s'articuler ou s'aligner à ces valeurs universelles souvent classées comme *jus cogens* (respect des droits de l'homme, égalités et respects des souverainetés des États). Ce sont les cadres et les fondements juridiques de coopérations (continentale ou régionale). Aucun pays ni organisation internationale ne peut y déroger ou s'y soustraire quand bien même il ou elle a des intérêts à préserver. L'article 3 de la Déclaration des Nations unies sur le droit au développement le confirme dans ses dispositions fixant que :

- « Les États ont la responsabilité première de la création des conditions nationales et internationales favorables à la réalisation du droit au développement.
- La réalisation du droit au développement suppose le plein respect des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations unies.
- Les États ont le devoir de coopérer les uns avec les autres pour assurer le développement et éliminer les obstacles au développement.
- Les États doivent exercer leurs droits et s'acquitter de leurs devoirs de façon à promouvoir un nouvel ordre économique international fondé sur l'égalité souveraine, l'interdépendance, l'intérêt commun et la coopération entre tous les États et à encourager le respect et la jouissance des droits de l'homme. »

De même, la Convention de Vienne qui partage des valeurs universelles en matière des relations protocolaires ou d'autres conventions internationales restent obligatoirement applicables du moment que le pays les ont ratifiées et y ont adhéré. Le principe de souveraineté et d'indépendance des pays oblige les bailleurs à concevoir leurs politiques tout en respectant ces principes de non-ingérence et d'appliquer les modalités de l'aide correspondant. Exemple : en matière d'aide d'urgence et d'aide humanitaire, les politiques d'intervention concernant les zones et les domaines d'intervention respectent un certain nombre de procédures et de règles protocolaires pour préserver la souveraineté de l'État. Concrètement, les aides sous forme de fonds de contre-valeur au bénéfice du Gouvernement pour financer des

<sup>135</sup>TZVETAN TODOROV, « La morale dans les relations internationales », philosophe, directeur de recherches honoraires au CNRS ; Karoline POSTEL-VINAY, dans un essai incisif, appelé *La Bonne Parole de l'Occident*. Visibles sur [www.cairn.info](http://www.cairn.info)

<sup>136</sup>E. DECAUX, O. FROUVILLE, « Droit international public », 9<sup>e</sup> éd., Hypercours, Dalloz, 2014, 623 p.

projets de reconstruction des bâtiments suite au passage des cyclones respectent des règles et des procédures concernant la vente et l'utilisation des fonds obtenus. Ces valeurs universelles restent imbriquées avec d'autres valeurs devenues et considérées comme des composantes à part entière au fil des temps. Il s'agit notamment des valeurs humaines, morales et éthiques<sup>137</sup>.

#### *b) Bonne gouvernance engagement commun*

La bonne gouvernance rentre dans le cadre de la modernisation de la gestion des affaires publiques tant au niveau national qu'international. La gouvernance est un concept qui a émergé dans le cadre des réformes au niveau de l'Administration publique depuis 1990<sup>138</sup>. Le concept de bonne gouvernance fait partie des conditionnalités politiques et techniques exigées par tous les donateurs, surtout le FMI et la Banque mondiale<sup>139</sup>.

Se référant au standard de cette institution financière internationale, la bonne gouvernance repose sur un certain nombre de principes. Ces principes sont devenus la référence pour tous les acteurs du développement surtout dans un pays dont la qualité de la gouvernance est montrée du doigt par la population et les partenaires. Dans le cadre du suivi évaluation de performance des actions et/ou du programme du Gouvernement, c'est le respect de ces principes qui sera mesuré et ce à l'aide des indicateurs intégrés dans le *Madagascar Action Plan* (MAP) et les rapports de performance des différents secteurs. Pour qu'une bonne gouvernance soit constaté, il faut que les réformes menées aboutissent à :

- la mise à disposition des cadres juridiques favorables ;
- l'effectivité du contrôle du Parlement sur le Gouvernement ;
- l'effectivité du contrôle de constitutionnalité des normes juridiques ;
- l'obligation de rendre compte des autorités judiciaires ;

---

<sup>137</sup>[www.graines-de-paix.org/fr](http://www.graines-de-paix.org/fr) : Par **valeurs « humaines »**, nous voulons dire les valeurs qui nous permettent de vivre et montrer notre humanité, c'est-à-dire nos sentiments de respect, de considération, d'appréciation et d'empathie pour d'autres humains. Ces valeurs humaines sont nombreuses et peuvent se décliner de multiples manières. Elles résident notamment dans le respect, l'acceptation, la reconnaissance, la considération, l'écoute, l'ouverture, la coopération, le civisme, l'honnêteté, l'action juste, le partage, la fraternité et l'empathie envers d'autres humains.

Les **valeurs dites « éthiques »** sont celles qui nous édictent une conduite qui respecte autrui, c'est-à-dire les autres humains, et qui ne leur portent pas tort. Le respect du règne animal et végétal peut aussi en faire partie.

Les **valeurs « morales »** sont les lois, les injonctions extérieures - et les règles, soit que notre religion nous prescrit, soit que nous nous donnons personnellement - qui édictent ces conduites de respect de l'autre, de son intégrité physique et mentale, et de sa vie. Elles évoquent la même chose que les valeurs dites éthiques, mais aujourd'hui, les discours "moralisants" sont mal perçus. Les valeurs éthiques et encore plus les valeurs humaines sont perçues beaucoup plus positivement, peut-être parce qu'on se sent soi-même concerné. On désire très fortement que les autres soient "humains" avec nous.

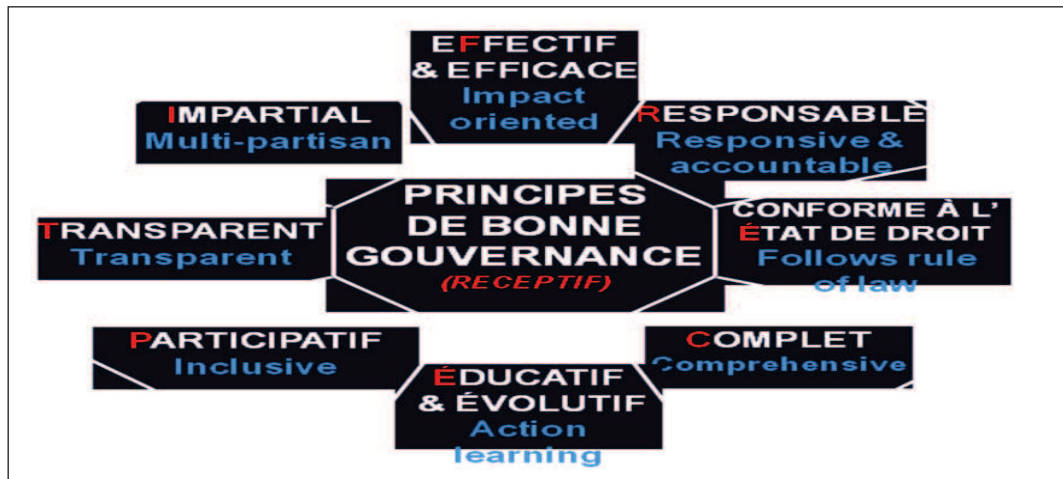
<sup>138</sup>Voir aussi le lien entre l'aspect de la bonne gouvernance et les aides : S. KNACK, « Aid dépendance and the quality of governance a cross-country empiric analysis », World Bank, Washington DC., 2000, 35 p. ; M. ENGUÉLÉGUÉLÉ, « Les Usages politiques de la "Gouvernance" dans les discours des Organisations économiques internationales : l'exemple de la BERD », *op. cit.* p. 375-394.

<sup>139</sup> B. BOUKAMANI, « La Bonne Gouvernance et l'État en Afrique », *RJPIC*, n° 1, janv.-avr. 2002, éd. Juris Africa, p. 21-45 ; J. BUGNICOURT, « Les Conséquences de la bonne gouvernance pour les politiques des bailleurs de fonds et pour le rôle des Gouvernements », *Good governance, whose governance?*, Maastricht, EDDMM, 1995.

- l'obligation de rendre compte sur le plan administratif.

La figure suivante résume les principes standards tels qu'ils sont fixés dans le Code de transparence ou « Code de bonne pratique en matière de transparence de gestion des finances publiques » du FMI<sup>140</sup>. Ces principes sont véhiculés à travers les conditionnalités politiques de l'aide.

**Figure 2** : Les principes de la bonne gouvernance



*Source : Banque mondiale, 2009*

C'est un ensemble de normes considérées comme des composantes de la bonne gouvernance financière. L'Union européenne, les pays, le système des Nations unies ont adopté ce standard devenu international et l'ont intégré dans leurs exigences en matière de politique de financement d'aides<sup>141</sup>. La bonne gouvernance est un concept fort qui est la base de l'efficacité de l'aide. Bien qu'elle figure parmi les éléments forts de la conditionnalité, les pays et les donateurs s'accordent à dire qu'elle est incontournable. Le milieu scientifique semble également enclin à cette position<sup>142</sup>. La bonne gouvernance est un concept important au cœur des réformes et des politiques d'aide notamment de financement à travers les conditionnalités et de gestion à travers les modalités (procédures de gestion). Mais les principes composant la bonne gouvernance pour les Nations unies sont aussi des valeurs à instaurer et que le pays et ses partenaires partagent<sup>143</sup>. C'est aussi une façon d'harmoniser les bases de gestion des affaires de l'État. Elle est la base des accords de coopération surtout dans le cadre de la DP. Ces sept principes sont les normes minimales requises que les bailleurs et les acteurs nationaux (population, élus, OSC, etc.) exigent des détenteurs de fonds publics quelles que soient leurs sources. Il s'agit de l'efficacité, l'impartialité, la transparence ou la redevabilité, la participation, la complémentarité et la responsabilité<sup>144</sup>.

<sup>140</sup>Adopté le 16 avril 1998 par le Comité intérimaire du Conseil des gouverneurs du FMI, il sera par la suite adopté par les différents acteurs.

<sup>141</sup> M. BOUVIER, (ss.la dir.), « Bonne gouvernance des finances publiques dans le monde », Actes de la IV<sup>e</sup> Université de printemps de finances publiques, LGDJ, 2009, 313 p., qui relate les standards du MI, Banque mondiale, Commission européenne en matière de bonne gouvernance.

<sup>142</sup>.GUILLAUMONT JEANNENEY et P. JACQUET, *La France et l'aide publique au développement*, La Documentation française, Paris, 2006.

<sup>143</sup> A. PETROVSKY, « Good global; gouvernance and the UN », *Boutros Boutros GHALI, Amicorum Discipulorum liber, Paix, développement, démocratie*, Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 1265-1277.

<sup>144</sup>Voir L. ROMERO REQUENA, Directeur du Budget de la CE, « Standards internationaux de la bonne gouvernance selon la Commission européenne », in M. BOUVIER (ss. la dir.), « Bonne gouvernance des finances publiques dans le monde », *op. cit.*

## 2. Politique avant l'ajustement structurel

Depuis 1949, naissance des réseaux mondiaux d'aide au développement en faveur des pays pauvres, la politique d'aide au développement a toujours été dictée par l'évolution du contexte géopolitique. En 1962, l'ONU a publié *La décennie pour le développement du Tiers-Monde*, des mesures proposées pour freiner le sous-développement galopant en Afrique<sup>145</sup>. La question principale était de créer les conditions d'un rattrapage des pays riches par les pays pauvres ou sous-développés. Mais ces mesures ont été en partie un échec car on estimait que le développement n'était qu'une question de volume d'aides. En effet, de nombreux facteurs devaient être pris en compte notamment l'harmonisation de ces actions et la volonté politique des bailleurs et des pays bénéficiaires<sup>146</sup>. De 1970 à 1980, la politique d'aide était dictée par la situation marquée par la Guerre froide et l'émergence du tiers-monde. Ainsi, les pays du Nord, pourvoyeurs de fonds faisaient en sorte que, d'une part, les pays du Sud ne basculent pas dans le bloc soviétique afin de contenir l'expansion du communisme et, d'autre part, conforter les liens historiques résultant de la période coloniale pour les maintenir dans leur giron. Ainsi, l'orientation de la politique d'aide était fixée dans le but de : redistribuer les richesses au profit des plus pauvres ; appuyer la croissance économique, garantir le développement des bénéficiaire et appuyer la modernisation du système de production et de la société pour ne pas être en décalage avec le Nord considéré comme un modèle.

À ce stade de la coopération, c'est surtout l'aspect équilibre économique qui primait dans la politique. Le souci de l'efficacité et de la pertinence des politiques de financement et d'intervention des aides n'était pas encore le centre d'intérêt.

Les actions d'aide se focalisaient ainsi sur l'appui à la politique de redistribution ou commerciale (appui à l'exportation), la politique sociale<sup>147</sup> (construction des écoles, des routes, des barrages, etc.).

## 3. Politique d'Ajustement Structurel (PAS)

En 1980, après une évaluation assez mitigée des actions entreprises, les partenaires techniques et financiers se sont mobilisés sous l'égide des Nations unies via ses instruments pour mettre en œuvre la PAS dans les pays nouvellement

---

<sup>145</sup> PNUD, « Pré-investissement », mai 1968, p. 4 ; S. ENGELSON, « La Décennie pour le développement selon U. THANT : synthèse », n° 208, sept. 1963.

<sup>146</sup> G. GONZARD, « Améliorer les aides aux pays sous-développés en les harmonisant », *Revue politiques des idées*, 15 nov. 1960, p. 571-580 ; R. DELECLUSE, *Bilans et perspectives à la veille de la deuxième décennie du développement*, n° 1199, La Documentation française, Problèmes économiques, Paris, p. 2-12 ; H. HOBGE NLEND, préface in « Dynamique de développement : débats théoriques et enjeux à l'aube du 21<sup>e</sup> siècle », *Mélanges en l'honneur de Georges WATER NGANGO*, CEREG, coll.« Grands Colloques », Montchrestien, 2003, p. XVII- XVIII ; J. AMPPROU et L. CHAUVET, « Efficacité de l'aide et allocation de l'aide », *Revue des débats*, notes et documents 6, Agence française de développement, Paris, 2004 ; N. VAN DE WALLE, « Repenser l'aide à l'Afrique », Édition Karthala, coll.« Économie de développement », (1957) 1999.

<sup>147</sup> N. DAIDJ, « L'Aide à l'Afrique : situation et évolution », *Afrique contemporaine*, numéro spécial, 4<sup>e</sup> trimestre, 1998, p. 15-35 ; H. SUBRA, « L'Aide multilatérale aux pays sous-développés : ses avantages », Mémoire IHEC, 86 p. ; O. MUSTAFFA, « La Stratégie des soixante-dix-sept à la deuxième conférence de la CNUCED », Mémoire, Faculté de Droit de Paris, 1962, 192 p. ; F. ROSENTIEL, « Le Sous-développement, aspects économiques et perspectives politiques », Mémoire IEP, Strasbourg, 1957, 73 p.



indépendants<sup>148</sup>. C'est l'annonce officielle du résultat du Consensus de Washington<sup>149</sup>.

Le groupe Banque mondiale<sup>150</sup> et le FMI sont les figures de proue de cette politique. L'ajustement structurel consistait à accorder des crédits aux pays qui connaissaient des difficultés économiques sous certaines conditions<sup>151</sup>. Ces conditionnalités n'étaient plus limitées sur l'aspect économique mais se sont élargies sur l'aspect plus politique<sup>152</sup> compte tenu du fait que les aides agissent à la fois sur la conjoncture et d'autres structures. Elles s'entendent d'un programme de réformes économiques que le FMI ou la Banque mondiale mettent en place pour permettre aux pays de sortir des impacts de la crise. Les aides sont allouées pour la mise en place des réformes qu'ils considèrent comme pérennes et contribuent à améliorer le fonctionnement économique<sup>153</sup>.

Les pays qui n'étaient pas éligibles ne pouvaient prétendre bénéficier d'autres aides venant des autres organismes internationaux. De même, bien que les intérêts ne soient pas tout à fait les mêmes, les bailleurs bilatéraux avaient également tenu compte de cet accord avant de conclure des conventions de coopération<sup>154</sup> (une sorte de quitus). Sur le plan international, cette politique était fondée sur le fait que pour assurer la stabilité de l'économie mondiale et éviter d'autres crises, il fallait restructurer l'économie des pays en retard. Des aides financières et des programmes

---

<sup>148</sup> P. LENAIN, « Le FMI », 4<sup>e</sup> éd., La découverte, coll. « Repères », Paris, 2004, 133 p. (Il faut rappeler qu'au départ en 1949, la mission de ces institutions était de mettre en place le nouvel ordre économique mondial (NOEM) en privilégiant la coopération entre les nations, interdisait le retour au protectionnisme, aux dévaluations compétitives et aux autarcies nationales, à financer la reconstruction de l'après-guerre. C'est l'influence des mouvements des NPI qui a entraîné un changement de cible et de mission.

N. VAN DE WALLE, « Repenser l'aide à l'aide à l'Afrique », *op. cit.* ; Ch. CHAVAGNEUX, « Banque mondiale et FMI font leur ajustement », *Revue alternatives économiques*, n° 196, 2001 ; J. ADDA, « FMI-Banque mondiale : L'indispensable réforme », *Revue alternatives économiques*, n° 128-06, 1995.

<sup>149</sup>Le terme « Consensus de Washington » fait référence à une simple liste de dix préconisations émises par l'économiste John Williamson en 1989 : 1) discipline fiscale ; 2) réaffectation des dépenses publiques ; 3) réforme fiscale ; 4) libéralisation financière ; 5) adoption d'un taux de change unique et concurrentiel ; 6) libéralisation des échanges commerciaux ; 7) suppression des barrières aux investissements directs étrangers (IDE) ; 8) privatisation des entreprises publiques ; 9) déréglementation de la concurrence et des conditions d'entrée sur le marché ; et 10) protection des droits liés à la propriété. L'utilisation du mot « consensus » signifiait que cette énumération avait été établie sur des idées communément admises, à l'époque, dans les cercles du pouvoir à Washington –y compris au Congrès et dans les administrations publiques – d'une part, et d'autre part au sein des institutions internationales comme le FMI, également basé à Washington, et la Banque mondiale, mais également dans de nombreux think tanks. Voir : C. LOPES, « Du consensus de Washington à un post-consensus : vers une nouvelle économie ? », *Géopolitique africaine*, publication en date du 2012-06-15, publié sur [www.geopolitique-africaine.com](http://www.geopolitique-africaine.com). Pour plus de détails sur le CW voir aussi : Manuel, A. TREVOR, « Africa and the Washington Consensus: Finding the Right Path », *Finance and Development*, sept. 2003, p. 18-20, en ligne, [documents/d0000654/Manuel\\_Sept2003.pdf](http://documents/d0000654/Manuel_Sept2003.pdf) (20 juill. 2011) ; D. RODRIK, "Is there a new Washington Consensus?", project syndicat, 11 juin 2008, en ligne : 27 juin 2011 ; L. CARLOS, « Du "consensus de Washington" à un post-consensus : vers une nouvelle économie ? », *Géopolitique Africaine*, 15 juin 2012, disponible sur : [www.geopolitique-africaine.com](http://www.geopolitique-africaine.com).

<sup>150</sup> Composé de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD) et l'Association Internationale pour le développement (AID).

<sup>152</sup>La bonne gouvernance, la démocratie et l'État de droit. L'ajustement en Afrique : formes, résultats et chemin à parcourir, Rapport de la banque mondiale sur les politiques de développement.

<sup>153</sup> C. LANCASTER, "The World bank in Africa since 1980, the politics of structural adjustment lindind", in D. KAPUR, J. P. LEWIS et R. WEBB, *The world bank: it first half century*, Brookings Institution Press, Washington DC, vol. 2, 1995, p. 161-194.

<sup>154</sup> Dans le cadre de la coopération bilatérale, les pays avaient aussi tenu compte des relations historiques qu'ils entretenaient avec le pays lors de la colonisation.

d'appui étaient mis en œuvre pour que le pays en crise puisse adapter son système. Exemple : application d'une bonne politique macroéconomique, telle que la mise en place d'un système économie ouverte par la libéralisation, la privatisation et l'abandon par l'État du rôle de production, la résolution des problèmes de déficit budgétaire et de déficit de la balance de paiement. Il a été également procédé aux réformes agricoles, la mise en place des cadres incitatifs pour les investisseurs.

Ainsi, cette politique d'aide était surtout ancrée sur les réformes structurelles imposées par la communauté des bailleurs. C'est-à-dire les réformes des politiques économiques et de programmes sectoriels, plutôt que la réalisation de simples projets d'investissement<sup>155</sup>.

**Tableau 3** : Évolution des programmes du FMI à Madagascar

Politique de l'État ou Stratégie pays	Type	Année d'Approbation	Année d'Expiration	Montant Approuvé (millions de DTS)
DCPE (document cadre de politique économique)	FASR	1989	1992	76,90
DCPE	FASR/FRPC	1996	2000	81,36
DSRP (Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté)	FRPC	2001	2003	79,43
MAP (Madagascar Action Plan)	FRPC	2006	2008	54,99

*Source* : Ministère des Finances et du Budget, 2008

Cependant, face aux résultats obtenus<sup>156</sup>, le débat et les réflexions étaient centrés sur la pertinence ou l'adaptabilité de ces politiques qui en retour n'avaient pas eu d'impacts réels sur le développement du pays que sur le long terme<sup>157</sup>. En effet, des reproches ont été formulés aux PAS qui avaient imposé des conditions trop rigoureuses alors que par rapport au problème non résolu de la dette, celui-ci avait été composé surtout de prêt. De même, le PAS n'était pas seulement un instrument d'aide à la croissance, mais c'est un outil visant à diffuser un modèle libéral démocrate que les Malgaches ne sont pas près de s'approprier<sup>158</sup>. C'est dans ce

<sup>155</sup>J. M. FONTAINE, *Mécanisme et politiques de développement économique : du « Big Push » à l'ajustement structurel*, éd. Cujas, Paris, 1994, 91 p. ; BANQUE MONDIALE, « Rapport sur le développement dans le monde 2006 : équité et développement », Banque mondiale, Washington ; J. AMPPROU et L. CHAUVET, « Débats sur l'efficacité de l'aide : fondements et Nouveaux enjeux », Note et documents, 57, Agence française de développement, Paris, 2007 ; N. VAN DE WALLE, « Repenser l'aide à l'Afrique », *op. cit.* ; E. BERG, « Augmenter l'efficacité de l'aide : une critique de quelques points de vue actuels », *Revue d'économie du développement*, 2003, p. 11-42.

<sup>156</sup>Dans l'immense majorité des cas, comme ce qui s'est passé à Madagascar, les États qui avaient appliqué ces recommandations du FMI et de la Banque mondiale n'ont connu qu'une brève période de croissance économique. Ils étaient surtout plongés par la suite dans une crise économique, sociale et politique interminable. L'effet de ces crises laisse encore des séquelles jusque dans les années 2000. D'où ces déstabilisations cycliques conduisant le pays dans la pauvreté et le sous-développement total.

<sup>157</sup>A. ALESINA, et D. DOLLAR, "Who gives foreign aid to whom and why?", *Journal of Economic Growth*, 5(1), 2000, p. 33-63 ; J. M. SOREL, « Sur quelques aspects juridiques de la conditionnalité du FMI et leurs conséquences », *EJIL*, vol. 7, 1996, p. 42-66.

<sup>158</sup>BARE, Jean-François, « Que se passe-t-il dans les politiques de développement ? », Introduction, in *Regards interdisciplinaire sur les politiques de développement*, L'Harmattan, p. 9-45 ; DANI, Rodrik, « Good bye

sens que les experts, notamment M. Stiglitz, avaient critiqué cette politique<sup>159</sup>. Pour Madagascar particulièrement, les effets à court terme sont connus. Ils ont engendré une stagnation de la situation économique avec un taux de croissance de 1,3 %. De même, le déficit budgétaire a triplé avec un taux d'inflation de 6,8 %. Comme il a déjà été soulevé dans la section précédente, l'aggravation de l'endettement constituait un poids pour ce pays. René Perrin<sup>160</sup> avait également analysé par rapport à la faible capacité de production et d'exportation malgache ces effets pervers du PAS sur l'économie et le marché national.

Pourtant, malgré ces vifs critiques et ces résultats<sup>161</sup>, la politique a été maintenue jusqu'au lendemain des années 2000 mais avec une approche plus centrée à la stabilisation financière suivie d'une série de politiques d'ajustement structurel renforcé (PASR). Ces programmes ont vu la contribution d'autres bailleurs multi et bilatéraux (UE, France, etc.). Ainsi, par rapport à ces interventions à multi bailleurs, une nouvelle approche d'aide plus intégrée va faire la nuance et fera changer la position et l'approche. En termes d'objectif, la politique s'ouvrait sur d'autres dimensions : celles de la lutte contre la pauvreté et le développement humain<sup>162</sup>. En septembre 1996, le Gouvernement malgache, avec l'appui des bailleurs, a mis en place un document cadre de politique économique (DCPE). Ce programme devait agir de 1999 en 2001. Son objectif est de mettre en place un environnement socio-économique favorable, entre autres, à une lutte plus efficace contre la pauvreté.

#### 4. Priorité à la lutte contre la pauvreté

Vers le milieu des années 1980, le début de la dégradation de l'économie<sup>163</sup> et la baisse des pouvoirs d'achat des Malgaches commençaient à faire jour. Les déficits budgétaires et le déséquilibre de balance de paiement commencèrent à se ressentir.

Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform », *Journal of Economic Literature*, vol. 44, number 4, December 2006, p. 973-987(15), American Economic Association.

<sup>159</sup> Il avait cité dans son ouvrage, la « grande désillusion » : « les réformes du consensus de Washington ont exposé les pays à des risques beaucoup plus graves, que l'on a fait démesurément supporter par leurs habitants les moins armés pour cela... », Fayard, 2002. Voir aussi les autres ouvrages qui analysent les impacts de l'Ajustement : ZACHARIE A et TOUSSAINT, E., *Sortir de l'impasse. Dette et ajustement*, Syllepse, CADTM, 2002, UNCTAD, Trade and Development Report, United Nation, 2006. ZACHARIE, A, et MALVOISIN, O., *FMI : la main invisible*, Labor, 2004 ; AGLIETTA M. et MOATTIS, *Le FMI, de l'ordre monétaire aux désordres financiers*, Economica, 2000 ; KRUGMAN, « Pourquoi les crises reviennent toujours ? », Seuil, 2000.

<sup>160</sup>PERRIN, René, *Journal Lakroa*, 27 mars et 31 juillet 1994 : « impacts néfastes sur la production de l'enchérissement de certains produits que Madagascar doit importer (les carburants, les pièces détachées, médicaments...) et de facto sur sa capacité d'intégrer le marché international. Or, les aides dans le cadre du PAS ont été faites dans ce but mais les résultats n'ont pas donné les effets attendus ».

<sup>161</sup> COLLIER P. et D. DOLLAR (2002), "Aid Allocation and Poverty Reduction", *European Economic Review* 46(8); COGNEAU D. et J.D. NAUDET (2004), *Qui Mérite l'Aide? Egalité des Chances, Aide Internationale et Réduction de la Pauvreté*, Série Notes et Documents, Agence Française de Développement, Paris ; HANSEN H. ET F. TARP (2000), "Aid Effectiveness Disputed", *Journal of International Development* 12, (également publié dans Tarp F. (ed). *Foreign Aid and Development*. Routledge).

<sup>162</sup> E. BERG, « Ajustement ajourné : réforme de la politique économique au Sénégal dans les années 80 », rapport pour l'USAID, Dakar ; G. A. CORNIA, R. JOLLY, F. STEWART, *L'Ajustement à visage humain : protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance*, Economica, Paris, 1987 ; L. DENG, M. KOSTNER, C. YOUNG, *Democratisation and Structural adjustment in Africa in the 1990s*, African Studies Program, University of Wisconsin, Madison.

<sup>163</sup>Marquée surtout par la crise des produits de premières nécessités (PPN), par la rareté des produits et augmentations des prix.

Les différentes formes de pauvreté frappaient le pays<sup>164</sup> et ce jusque vers les années 1990 :

- la pauvreté **pécuniaire** est le manque d'argent, entraînant les difficultés pour se nourrir, s'habiller, se loger. La pauvreté pécuniaire ou de revenu résulte d'une insuffisance de ressources, et est estimée au moyen d'un seuil de pauvreté (un individu est considéré comme pauvre lorsque son niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté choisi) ;
- la pauvreté **humaine**, qui s'exprime sous des dimensions regroupées sanitaire, éducationnelle, sociale, culturelle et politique<sup>165</sup>.

Selon les références ou le classement (2003) de la Banque mondiale qui mesurent la pauvreté par rapport au Revenu de la personne et au Produit intérieur brut (PIB) entre autres, le pays enregistre la moyenne la plus basse avec moins de deux dollars par jour le revenu minimum. Madagascar est classé parmi les pays « **extrêmement pauvres** ».

À la veille de l'année 2000, la situation de Madagascar, bien qu'enregistrant une nette amélioration, n'a pas pour autant progressé avec une croissance modérée. Il reste toujours dans le camp des plus pauvres. Pourtant, le pays était un des bénéficiaires privilégiés de l'aide depuis 1980. En termes d'indice de développement humain, Madagascar était relégué au **150<sup>e</sup> rang sur 177 pays** classés en 2004. Le taux d'analphabétisme est encore à 47 % malgré la politique d'éducation pour tous amorcée par le Gouvernement. L'espérance de vie est de 53 %. Ce qui signifie une précarité de la situation sociale. **La population est rurale à 80 %, et 85 % des pauvres appartiennent au monde rural.** Selon les démographes, l'équilibre entre urbains et ruraux, nécessaire à une amélioration des revenus dans les campagnes et à l'amorce de la transition démographique, ne serait atteint que vers 2030.

En 2005, le PIB par habitant est de 290 dollars, Madagascar compte encore parmi les 30 pays les plus pauvres du monde, après une longue période au cours de laquelle la croissance économique est restée inférieure à la croissance démographique (2,8 % par an en moyenne sur 20 ans).

Cette situation, plus ou moins décourageante, ne concerne que Madagascar ; d'autres pays du Sud sont également dans le même cas. Suivant une étude faite par le CAD, la majorité des pauvres se trouvent en Asie du Sud (39 %), Asie de l'Est (33 %) et en Afrique subsaharienne (17 %).

Ainsi sous l'influence des constats identiques dans presque tous les pays ayant adopté la PAS, et face à la dégradation de la situation malgache, une nouvelle orientation de la politique mettant en avant la « lutte contre la pauvreté » a été amorcée vers le début de l'année 2000<sup>166</sup>. La priorité sur l'individu en sera faite par

<sup>164</sup>Rapport du CAD en 1974 le premier à le soulever puis des Rapports annuels des Nations unies sur le développement et la pauvreté.

<sup>165</sup>Indice de développement humain, créé par le PNUD 1990 deux indicateurs synthétiques de pauvreté : l'IPH-1 et l'IPH-2 (indicateur de pauvreté humaine). Ces indicateurs sont très corrélés.

<sup>166</sup> J. D. NAUDET, « Les OMD et l'aide de cinquième génération. Analyse de l'évolution des fondements éthiques de l'aide au développement », *Revue Afrique Contemporaine*, n° 2, coll. « Document de travail », 2005-FR.

PNUD, *La Coopération internationale à la croisée des chemins : l'aide, le commerce et la sécurité dans un monde marqué par les inégalités*, Rapport mondial sur le développement humain, Economica, Paris, 2005.

rapport à l'économie. Nous verrons dans les paragraphes suivants les mesures et décisions prises par la Communauté internationale.

Le thème de la lutte contre la pauvreté a été mis à l'honneur par les pays nordiques au début. La sortie du rapport de la Banque mondiale en 1990, consacré à la pauvreté et à l'approfondissement de la réflexion sur les effets sociaux de l'ajustement structurel a fait rejaillir cette question. Un regain d'intérêt par la Communauté internationale est constaté. En effet, l'impact négatif de la PAS a secoué les acteurs d'aide mais surtout la population<sup>167</sup>.

Pour répondre à cette préoccupation, le CAD et les Nations unies se sont fixé comme objectifs de « réduire de moitié d'ici 2015 la proportion de gens vivant dans une extrême pauvreté dans les pays en développement ». L'aide va soutenir le développement social en agissant sur le secteur infrastructure (eau et assainissement), l'éducation (Éducation pour tous), la santé, la croissance (pro-pauvre).

Ainsi, dans cette optique, une démarche visant à clarifier la division de travail s'est instaurée sous l'impulsion des Nations unies<sup>168</sup>. Le FMI adopta une visée plus macroéconomique en consentant des prêts aux pays nécessiteux. Ces prêts devaient permettre aux pays aidés d'appréhender leurs difficultés économiques parallèlement aux aides allouées à la restructuration du système économique et réformes administratives. Par contre, le groupe Banque mondiale était censé assurer l'appui de la mise en œuvre des actions permettant le développement économique à long terme. La même division de travail a été appliquée à Madagascar sous l'impulsion de la Banque mondiale et du PNUD. Ainsi, ce dernier devait focaliser sa mission sur la lutte contre la pauvreté. Pour le groupe FMI-Banque mondiale, les aides visaient à accompagner le Gouvernement à accélérer les réformes structurelles qu'il a initiées au début des années 1990, mais qui n'ont pas pu se poursuivre suite à la crise de 2002. L'objectif de ces réformes est d'améliorer la fiabilité du système des finances publiques et la mise en place d'un cadre incitatif pour les investisseurs directs étrangers. Cette stratégie à moyen terme a permis quand même de redynamiser la situation. Le tableau suivant résume les effets chiffrés de l'application des deux vagues d'ajustement structurel à dimension plus sociale. En moyenne, la croissance est faible bien qu'une amélioration soit enregistrée. Malgré le fait que l'aide au développement décaissée par l'ensemble des PTF soit au plus haut niveau surtout en 2000, le résultat est très fragile (ministère des Finances et du Budget).

---

<sup>167</sup>Les grognons de la population et les crises de PPN ont fini par entraîner la crise politique de 1992 et le renversement du pouvoir en place.

R. R. MARCUS, "Political change in Madagascar: Populist democracy or neopatrimonialism by another name?", *Institute for Security Studies*, Paper 89, 2004 : reflète le caractère des mouvements populaire mais à travers lequel on aperçoit le contexte malgache dans lequel la population vit.

<sup>168</sup>BANQUE MONDIALE, « Les Dimensions sociales de l'ajustement structurel en Afrique », Programme d'action BAD, PNUD, Banque mondiale, Washington, 1990.

**Tableau 4 : Tableau de performance des sous-périodes**

Sous-période	Phase d'ajustement	Effet du FAS	Effet blocage administratif (crise)	FASR ou nouvel ajustement	Ensemble de la sous-période
	1982-1987	1987-1990	1990-2001	1991-2001	1982-2001
Croissance moyenne du PIB	1,4 %	3,5 %	-6,3 %	2,9 %	2,1 %

Source : INSTAT/DSY

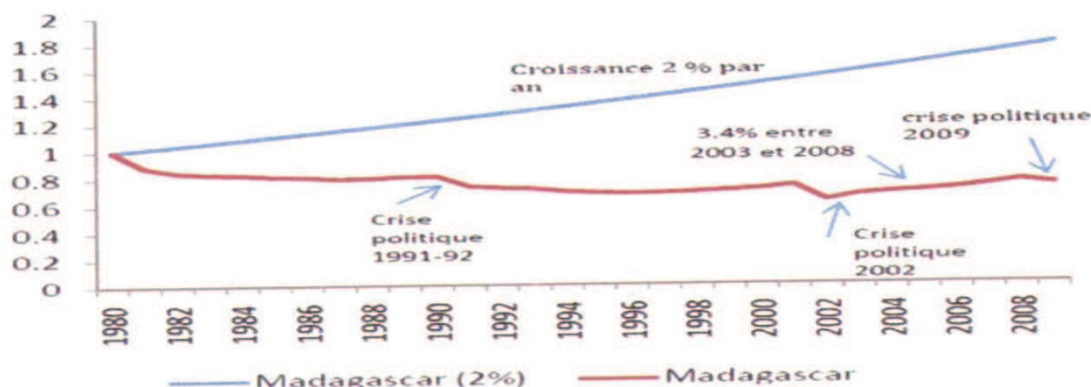
**Figure 3 : Évolution du PIB et du taux de croissance de Madagascar de 1970 à 2010**

Source : <http://donnees.banquemondiale.org>

D'après les responsables des départements ministériels rencontrés, confirmés d'ailleurs par les chercheurs malgaches (CREAM, le département économie de Madagascar), le problème est lié à deux facteurs :

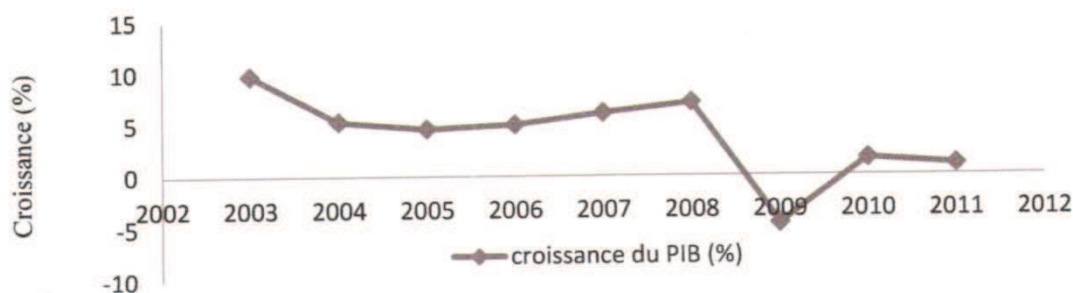
- *primo*, au fait que ces actions initiées dans le cadre des programmes d'aide dans la majeure partie sont imposées ou liées, et ne coïncident pas souvent aux besoins et à la situation nationale et/ou locale.
- *secundo*, l'instabilité politique cyclique vécue par le pays constitue un choc et un effet stagnant sur l'économie. Les deux figures établies par l'Institut national de la statistique (INSTAT) et la Banque mondiale démontrent ces effets-là et justifient la thèse que les aides n'arrivent toujours pas à contrecarrer les effets des crises politiques.

**Figure 4 : Taux de croissance par habitant de Madagascar de 1980 à 2006**



Source : INSTAT, 2008

**Figure 5 : Tendence de la croissance économique de Madagascar de 2003 à 2011**



Source : Banque mondiale, 2012

Parallèlement pour les Nations unies à travers le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), la démarche vers la conception d'un objectif commun pour la lutte contre la pauvreté est déclenchée. Madagascar a été partie prenante aux différents sommets qui se sont succédé<sup>169</sup>. En ce qui concerne les systèmes et agences des Nations unies sur place, les priorités seront accès sur le sociale et les droits humains<sup>170</sup>. C'est sur la base des rapports sur le développement humain que le PNUD ajustera ses axes stratégiques d'intervention (domaines d'intervention, politique de financement et politique de gestion des aides). Ses interventions permettaient d'alléger les effets néfastes de l'ajustement sur la population dont le taux de pauvreté variait en fonction des périodes<sup>171</sup>.

De tout ce qui précède, on peut constater un début de recherche d'articulation et de mise en cohérence entre les interventions des grands bailleurs à travers la

<sup>169</sup>Informations recueillies lors des rencontres successives auprès des responsables du ministère des Finances et du ministère des Affaires étrangères.

<sup>170</sup> L. GENICOT, « Vers un regard interdisciplinaire sur les interactions : population-environnement-développement », CHAIRE Franqui, UCL, 1992-1993, UCL/SPED ET SOS.

<sup>171</sup> J. C. BARTHÉLEMY, L. CHAUVET et S. GUÉRINEAU, « Étude d'évaluation : efficacité de l'interaction des organisations multilatérales dans les pays africains de la Zone de solidarité prioritaire », Rapport final, Rapport annuel de la Banque mondiale, du PNUD sur le développement humain durable et de l'INSTAT sur les ménages (Enquête Madio), oct. 2009.

fixation du domaine prioritaire. Pour cette période, fin des années 1990 et début 2000, les efforts sont centralisés plus sur la pauvreté humaine que sur la croissance économique. La croissance économique et la réduction de la pauvreté doivent progresser ensemble. De cette politique est née la notion de « croissance pro-pauvre<sup>172</sup> ».

Mais cette orientation politique suffira-t-elle face à la situation devenue de plus en plus alarmante en Afrique subsaharienne ? Entre croissance économique et croissance pro-pauvre, POVNET, un réseau sur la réduction de la pauvreté du CAD<sup>173</sup>, a trouvé un consensus selon lequel « la réduction rapide et durable de la pauvreté passe par une croissance pro-pauvre ». Dans cette position, conçue sur la base des bonnes pratiques, les notions de « mesures durables et rapides » sont évoquées. Croissance rapide et réduction de la pauvreté seront menées de façon complémentaire mais avec des actions entraînant des résultats durables. La conclusion de Pierre Jacquet, président du POVNET dans sa chronique<sup>174</sup>, conforte cette position quand il a affirmé que le développement économique est un tout qui comprend la santé, l'éducation et l'infrastructure. L'approche sectorielle est remise en cause car n'a pas d'effet durable et efficace. La combinaison de tous les secteurs est la clé de l'efficacité. Le défi de la communauté internationale en matière d'aide au développement est de trouver une combinaison de politiques économiques qui cherchent à accélérer la croissance avec des programmes consistant directement à réduire la pauvreté et l'inégalité.

## 5. Politique de développement durable et équitable

Le concept de « développement durable » est né progressivement à la fin des années 1960, avec l'apparition de problèmes environnementaux dépassant les frontières, tels que les pluies acides et la pollution des eaux. La définition proposée en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement dans le Rapport Brundtland et qui est la plus utilisée aujourd'hui est la suivante : le développement durable est « un développement qui répond aux besoins des générations du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ». Ce concept est devenu de plus en plus en vogue suite aux différents problèmes que le monde aura à gérer sur la dégradation de l'environnement (changement climatique et émission de gaz à effet de serre).

Le retour en force de cette approche durable et équitable de l'aide remettra sur le devant de la scène la question mise sur la touche depuis le début des années 1970. C'est-à-dire l'égalité et le droit du développement. Elle s'inscrit dans le cadre de la décennie 1990-2000 des Nations unies. Le développement déséquilibré entre le Nord et le Sud est considéré comme une nouvelle menace<sup>175</sup> surtout en

---

<sup>172</sup>Promouvoir une croissance pro-pauvres, c'est renforcer la contribution de la croissance économique à la lutte contre la pauvreté. À cette fin, il importe de mettre en œuvre des politiques propres à conférer à la croissance un rythme et des modalités qui améliorent les possibilités qu'ont les femmes et les hommes pauvres de participer à l'activité économique, d'y contribuer et d'en tirer avantage. OCDE, 2009. [www.oecd.org/fr/cad/reduction\\_de\\_la\\_pauvrete/43528735.pdf](http://www.oecd.org/fr/cad/reduction_de_la_pauvrete/43528735.pdf).

<sup>173</sup>Le réseau sur la réduction de la pauvreté (POVNET) du CAD avec le soutien de la Division de la réduction de la pauvreté et croissance économique, direction de la coopération au développement de l'OCDE.

<sup>174</sup> « Les Acteurs de l'économie le « big push » de Paul Rosenstein-Rodan », Agence française de développement (AFD), *Le Monde Hebdomadaire*, Paris, 20 janv. 2009.

<sup>175</sup>Selon le discours du président de la République Française, Jacques CHIRAC lorsqu'il parla du développement en Afrique et de la relation du Continent avec la France.



cette période de crise et de récession économique. L'émergence du Sud et la montée en puissance des ONG vont accentuer le débat<sup>176</sup>. Couplées avec la dimension environnementale du développement, les notions de « durabilité » et d'« équité » prendront une autre forme et une dimension planétaire. L'expression de « développement durable » apparaît pour la première fois, en 1980, dans un document produit conjointement par le PNUD, l'UICN et le WWF intitulé *La Stratégie de la conservation mondiale*, c'est le Rapport Brundtland<sup>177</sup> qui lui donne ses lettres de noblesse. Dans ce rapport, Brundtland abordait la nécessité de définir une politique pour parvenir à un « *développement soutenable*<sup>178</sup> ». Cette notion de « soutenabilité » sera vulgarisée et relayée par la suite par la Banque mondiale. Le terme « durabilité » a été adopté par l'ensemble des acteurs.

D'ailleurs, l'Agenda 21 ou l'Action 21, un plan d'action pour le XXI<sup>e</sup> siècle adopté par les 170 chefs d'État lors du sommet de la Terre à Rio de Janeiro au Brésil en 1992, va renforcer son ancrage. L'objectif est de définir les domaines dans lesquels le développement durable doit se décliner au niveau local, dans les collectivités territoriales. En outre, le forum des Nations unies sur l'environnement à Stockholm, en 1993, va faire un rapprochement entre le développement et l'écologie. Ignacy Sachs parlera d'« écodéveloppement<sup>179</sup> ». L'écodéveloppement fait suite au débat controversé sur le paradigme du développement<sup>180</sup> divisant la communauté. L'enchaînement de ces débats a permis un regain d'intérêt au développement dit « développement durable et équitable ». Il devient une des quatre dimensions<sup>181</sup> que l'aide publique au développement devra en tenir compte. Le développement durable prendra en compte trois dimensions indissociables, que sont l'économie, le social et

---

Y. BEN ACHOUR, « Harmonie et contradictions en droit international », *ibid.* qui selon lui « La multiplication des branches du développement répond, en partie, à un besoin de cohérence et de sûreté juridiques. Ce besoin est actuellement amplifié pour permettre l'établissement et le maintien de relations pacifiques entre les États, condition préalable au développement ».

TAVERNIER, Paul, Professeur à l'Université de Paris Sud, conforte aussi cette position et relate que derrière l'apparence d'une situation d'harmonie, de droit international se cache une profonde mutation de la société en pleine crise source de contradiction (juridique), de tension (politique) qu'il faut résoudre et surmonter.

<sup>176</sup>Une nouvelle donne marque l'époque : 1°-une remise en question des vertus du progrès technique dans les sociétés de consommation occidentale au moment où le développement gagne les nations émergentes du Sud ; 2°- la fin de la guerre froide, qui fait perdre son intérêt stratégique à l'aide publique au développement ; 3°- la généralisation de la mondialisation libérale à l'espace planétaire et affaiblissement des États-nations, qui favorise l'émergence des ONG. Voir S. BRUNEL, *Le Développement durable*, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 2010, p. 31.

<sup>177</sup>Rapport commandé par l'ONU en 1982, dans le cadre de « Stockholm plus 10 ».

<sup>178</sup>Voir aussi : les rapports de la Banque mondiale sur le développement ont utilisé ce terme.

<sup>179</sup>Le but de cet écodéveloppement est de concilier l'économie, le social et l'écologie. La croissance ne doit être qu'un outil pour atteindre la justice sociale et respecter l'équilibre environnemental. I. SACHS, « L'Écodéveloppement : stratégies de transition vers le XXI<sup>ème</sup> siècle », 1993.

<sup>180</sup>Position de NORTH, Douglas qui base sa théorie sur le bien-fondé du PAS. Pour lui le PAS peut être une bonne politique pour atteindre le développement s'il existe une institution capable de supporter sa mise en œuvre. STIGLITZ par contre recommande un nouveau modèle de développement intégrant d'autres dimensions autres qu'économique avec à l'appui le leadership de l'État dans la mise en œuvre.

<sup>181</sup>Première dimension, de « solidarité internationale », l'APD sert d'outil d'accompagnement des marchés dans des pays du Sud où la situation sociale ne cesse de se dégrader.

Deuxième dimension, à caractère « géostratégique », l'APD est proposée comme une solution aux problèmes de paix et de sécurité.

Troisième dimension, de « développement durable », l'APD est mobilisée pour le financement de projets économiques respectueux de l'environnement naturel et social.

Quatrième dimension, de « régulation de la mondialisation », l'APD sert d'outil de coopération internationale en s'orientant, notamment, vers le financement des biens publics mondiaux. Voir : CONTAMIN, Bernard, MILANESI, Julien, MONTAUD, Jean-Marc, « Les nouvelles logiques de l'aide publique au développement : entre rationalisation, pragmatisme et logiques institutionnelles », *op. cit.*, p. 155-178. URI : <http://id.erudit.org/iderudit/000373ar>.

l'environnement. Sur ces trois dimensions vient se greffer celle qui est démocratique ou gouvernance.

À Madagascar, un pays riche en biodiversité mais dont la durabilité et la préservation deviennent de plus en plus une urgence compte tenu de leur dégradation accélérée, la question de durabilité est au cœur des politiques publiques de tous les secteurs. De plus, le décalage entre le développement du monde rural et celui du monde urbain couplé avec la destruction de l'environnement vont accentuer les réflexions<sup>182</sup>.

Ainsi, en cohérence avec les orientations politiques mondiales dans lesquelles le pays s'est également inscrit, en 2002, il s'est fixé comme vision « Madagascar naturellement<sup>183</sup> » et s'est embarqué à procéder au développement rapide et durable. Le développement rapide a été pris dans le sens des priorités malgaches face à l'accélération de la pauvreté nécessitant des actions d'urgence devant donner des effets immédiats sur la situation sociale de la population et par la suite de l'économie. Le « *Madagascar Action Plan (MAP)* », un plan d'action a été élaboré définissant la feuille de route et les priorités. Il décrit les engagements, les stratégies et les actions que les dirigeants pensent mettre en œuvre pour conduire le pays à une croissance économique rapide mais durable. Les stratégies devaient également contribuer à réduire la pauvreté, et permettront au pays de tirer avantage des défis de la mondialisation.

De tout ce qui précède et ce par rapport à l'orientation politique mondiale et nationale, les différents engagements tenus dans ces déclarations politiques devront être tenus. Le Gouvernement et ses partenaires techniques et financiers et tous les acteurs de développement se sont concertés pour trouver ensemble les voies et moyens efficaces et cohérents pour réaliser ces priorités. Toutefois, pour être efficace, le Gouvernement devra réussir à les mobiliser de façon cohérente et coordonnée.

En ce qui concerne l'aide, celle-ci est un moyen important pour concrétiser leurs actions ou projets car le Gouvernement ne dispose pas de ressources propres suffisantes pour le faire. La participation des autres acteurs comme la société civile, les ONG et la population nécessitera également des stratégies et un plan de financement bien clair pour piloter toutes les opérations et répondre vraiment à l'objectif de durabilité. Si la communauté internationale s'est préconisé de doubler

---

<sup>182</sup> I. DROY, R. RAKOTOARIVONY, F. ROUBAUD, « Les Observations rurales à Madagascar 1995-1998 : une méthodologie originale pour le suivi des campagnes », *Stateco*, n° 95/96/97, INSEE, 2000, p. 123-140 ; J. HERERA, Fr. ROUBAUD, « Dynamique de la pauvreté urbaine au Pérou et à Madagascar 1997-1999 : une analyse sur les données de panel », *DIAL*, Étude n° 2001-13, Paris ; Chr. CHAMBOUD, G. FROGER et Ph. MERAL, « L'Expérimentation de développement durable à Madagascar », *Le Monde en développement*, n° 2008/1/141, t. 36, De Boeck, Environnement et décentralisation dans les pays en développement, 2008, p. 47-66.

<sup>183</sup>Tiré du MAP, mot du Président de la République : « Madagascar deviendra une **nation prospère**. Nous aurons une **économie à forte croissance** et participerons avec succès à la concurrence sur le marché international. Notre **environnement sera respecté, protégé et utilisé d'une manière responsable** pour promouvoir notre développement. Notre croissance économique sera basée sur nos ressources naturelles uniques et sur la transformation de nos produits naturels.

Le peuple Malgache, tant en milieu rural qu'urbain, sera en bonne santé et aura accès à une éducation de qualité. Nos citoyens seront des participants actifs au processus de développement et bénéficieront de leur travail dans les secteurs de l'agriculture, de l'industrie et des prestations de services. En tant que nation, nous respecterons et valoriserons la multitude de cultures et de traditions de tout le peuple de Madagascar. Nous serons fiers de notre pays, serons unis dans la solidarité nationale et travaillerons ensemble pour atteindre nos objectifs ».

l'aide au développement, Madagascar devrait sa politique performante et sa gouvernance améliorée.

### *Paragraphe 2 –Logiques politiques propres par bailleur*

De prime abord, la politique d'aide de coopération pour le développement et le mécanisme d'aide publique au développement des bailleurs et des partenaires techniques et financiers dépendent surtout du classement du pays. Madagascar est classé parmi les pays les moins avancés depuis son indépendance jusqu'à nos jours. Dans le cadre de la politique française, il est classé « Zone de solidarité prioritaire »(ZSP). À ce titre, il a bénéficié de tous les programmes spécialisés conçus pour les pays pauvres, fragiles ou très endettés. Les politiques des bailleurs tant traditionnels que nouveaux consistaient dans l'ensemble à appuyer financièrement et techniquement le pays dans la mise en œuvre de son développement.

Toutefois, de par l'application du principe de souveraineté et de subsidiarité, les bailleurs sont libres de choisir leurs propres orientations ou priorités politiques. De plus, dans le cadre du processus de négociation, il n'est pas de pratique qu'une concertation ou consultation systématique entre donateurs s'organise ou se fasse sauf au niveau international ou sur des initiatives prises par le Gouvernement<sup>184</sup>. Couramment, ces initiatives ne se font que sur la base des évaluations conjointes ou séparées par pays ou donateur. Chacun définit avec les secteurs concernés leurs nouveaux programmes d'aide au titre de l'année<sup>185</sup>.

Il faut toutefois souligner que quatre facteurs peuvent les influencer :

- d'abord, l'obligation de respecter les principes et valeurs communes et les engagements auxquels ils se sont souscrits dans le cadre des grandes orientations de la Communauté internationale<sup>186</sup> ;
- ensuite, la prise en compte des liens historiques<sup>187</sup> ;
- ensuite, la prise en compte des intérêts politico-économiques avec le pays bénéficiaire de l'aide<sup>188</sup> ;
- enfin, les réalités politiques, socio-économiques du pays appuyées notamment par l'insularité du pays.

<sup>184</sup>Rencontre dans le cadre du « plateforme des bailleurs » orchestré par la primature.

Organisation à Antananarivo, à l'initiative du ministère des Finances des séances d'évaluation avec les bailleurs, grand atelier « Dialogue présidentielle » réunissant tous les PTF et tous les secteurs et institutions, organisé par la Présidence.

<sup>185</sup>Constatation tirée suite à la participation à des ateliers d'évaluation et des entretiens et échanges effectués auprès des différents ministères et partenaires notamment : le ministère des Affaires étrangères, le ministère des Finances, les agences d'exécution, etc.

<sup>186</sup>M. Charles VISSCHER a dit : « Quand tout a été dit de la règle de droit et des obstacles lui oppose l'inspiration politique c'est à la morale qu'il faut revenir. Autrement dit, c'est la justification morale qui pousse par rapport à cet idéal de solidarité. » Voir Ch. DeVISSCHER, *Théories et réalités en droit international public*, Pedone, Paris, 450 p., p. 116 ; C. VADCAR, « Relations Nord-Sud : vers un droit international du partenariat ? », *JDI*, n° 3, 1995.

<sup>187</sup>Par exemple, concernant les relations entre la France et Madagascar, Le journal *Maresaka* avait rappelé que : « La France a une dette envers Madagascar. Qu'elle en soit consciente » (cité dans *DMD*, 8 sept. 1994).

<sup>188</sup>Des auteurs qui dénoncent que les aides sont liées aux intérêts des pays occidentaux et qu'elles sont contradictoires avec l'objectif moral qu'elle prétend servir.

Voir : O. de SOLAGES, *Réussites et déconvenues du développement dans le Tiers-Monde*, L'Harmattan, Paris, 2003, p. 28 ; Br. ERLER, *L'Aide qui tue*, Les Éditions d'Enbas, Lausanne, 1987, p. 91.

Par rapport à la mise en œuvre, ce qui les démarque ou fait apparaître ces particularités sont au niveau soit de la politique d'intervention, soit de financement, soit d'intervention.

Étant donné que l'aide est le moyen important du Gouvernement, l'objectif est de faire en sorte qu'elle contribue à le sortir de la pauvreté et à renforcer son économie.

Ainsi, dans ce deuxième paragraphe, il sera traité les politiques multilatérales et bilatérales des principaux donateurs de Madagascar par rapport au contexte mondial et à l'orientation commune qui les façonnent. Dans un premier temps il sera abordé les particularités des politiques des principaux pays partenaires de Madagascar(A), ensuite, il sera abordé celles des organisations multilatérales (B).

#### A- Particularités des politiques des donateurs bilatéraux

Les bailleurs bilatéraux sont les pays donateurs agissant dans le cadre de la coopération bilatérale.

L'existence des principes communs n'exclut pas l'adoption d'une orientation ou spécificité propre par pays. Les études effectuées ont révélé que<sup>189</sup> chaque pays donateur intervient en conformité de la politique générale de son Gouvernement respectif mais aussi en tenant compte des liens historiques qu'il entretenait et des intérêts<sup>190</sup> qu'il souhaite préserver avec le pays bénéficiaire. Les propos de M. Lord Palmerston<sup>191</sup> reste une vérité et une réalité jusqu'à nos jours. Celui-ci disait que « derrière l'allocation des aides, il y a les intérêts ». Ce propos concerne les logiques des interventions des donateurs. Selon l'histoire, leurs présences ont toujours eu un intérêt économique à la base et qui ont provoqué depuis les années 1800 des rudes concurrences. C'est pour cette raison que d'autres facteurs peuvent influencer et déterminer les politiques mais cela dépend toutefois de chaque État. C'est le cas par exemple des pays membres de l'Union européenne dont les politiques internes et celle de l'Union doivent être cohérentes. Dans un sens, la verticalité et la subsidiarité ont été les principes à veiller pour ce cadre. C'est la raison pour laquelle, les aides projets et les aides liées ont été les modalités de l'aide les plus appliquées car ils répondent aux orientations politiques respectives. En matière de financement, dans la globalité, dans le cadre de la coopération bilatérale, le taux d'allocation dépend en grande partie du lien historique mais également de la dynamique de négociation du Gouvernement et des collectivités<sup>192</sup>. Dans le cadre de la coopération multilatérale,

<sup>189</sup> Information recoupée à la suite à l'exploitation des rapports et documents de service ainsi que des différents entretiens effectués auprès des départements ministériels ou organismes : ministère des Finances et du Budget, ministère de l'Économie, ministère des Affaires étrangères, les STPCA, les services de coopération ou agences d'exécution gestionnaire (Banque mondiale, SNU, PNUD, Japon, France, Allemagne, Suisse, États-Unis, Chine), groupes de travail sectoriels.

<sup>190</sup> Politique et surtout économique.

<sup>191</sup> Lord Palmerston, Henry John Temple de son vrai nom, homme politique britannique (1784-1865) dit : « L'Angleterre n'a pas d'amis ou d'ennemis permanents, elle n'a que des intérêts permanents ».

<sup>192</sup> L'étude de Vincent le CORNEC, Christian CLAUDON, Michel PHAM HUU TRI, Romain CLAUDON, « les financements multilatéraux de l'aide publique au développement », Étude de la DIGITIP, avril 2003 ont démontré que « Le contexte historique des relations bilatérales a, au présent, des conséquences favorables sur les relations économiques. La bonne position commerciale de la France dans les ex-« pays du champ » est le fruit des efforts soutenus de coopération, de relations durables avec les autorités locales et de connaissance du terrain. Ce qui est vrai pour la France l'est aussi pour les autres membres de l'OCDE comme le Royaume Uni par exemple qui réussit beaucoup mieux que la France en Asie compte tenu de son influence dans cette région ».

les pays riches participent activement dans tous les différentes banques et fonds communs.

Ces états de fait seront illustrés à travers les politiques de ces quatre principaux pays partenaires traditionnels de Madagascar : la France, l'Allemagne, le Japon et les États-Unis.

## 1. Politique de la France

Les grands pays comme la France et l'Angleterre trouvent une attirance particulière sur la Grande Île depuis les années 1800. Leurs domaines et zones d'implantation sont bien marqués.<sup>193</sup>. Toutefois, de part cette présence concurrentielle, et de par l'histoire, le pays devient sous protectorat française. La France devient le partenaire privilégié de Madagascar au lendemain de son indépendance. Sans revenir sur les grandes lignes de la première convention cadre de coopération de l'après-guerre (politique extérieure de Madagascar), la France est le premier pays de grande puissance ayant soutenu Madagascar avant et après l'indépendance et jusqu'à maintenant. Bien que depuis les dix dernières années, la relation diplomatique entre les deux pays a connu des hauts et des bas, mettant la diplomatie française dans une position délicate surtout depuis la crise de 2002<sup>194</sup>.

La coopération entre la France et Madagascar s'inscrit dans une longue histoire qui lie particulièrement les deux pays<sup>195</sup>. Le différend sur les nationalisations (de la période de « malgachisation » de 1975-1978) et les spoliations des particuliers a été soldé en 1998-2001. De même, bien qu'au début du règne du Président Ravalomanana, issu du secteur privé, les relations se sont distancées du fait de la réticence de ce dernier, elles se sont normalisées depuis.

Ainsi, le soutien de la France s'est renforcé et la présence économique de la France demeure déterminante. La France en concurrence avec la Chine depuis 2010 est le premier partenaire commercial (avec 20 % des importations et 33 % des exportations en 2004) et le premier investisseur du pays. Récemment, Madagascar

---

<sup>193</sup>Cet extrait de la note de RAVALITERA illustre bien ce partage déjà existant des années 1800 entre les grandes puissances coloniales : « Jean Valette (l'archiviste-paléographe) l'explique aussi par la position prépondérante qu'occupent sur la côte Est de Madagascar, les négociants français et anglais qui se trouvent tout près de leurs bases, les îles Maurice et de la Réunion. « On assiste ainsi à un véritable partage – dont on ne sait s'il fut tacite ou non – les Français et les Anglais commerçant sur la côte Est, les Américains sur la côte Ouest. » Toutefois, ajoute-t-il, il ne faut pas sous-estimer le rôle tenu par les commerçants arabes et indiens. »

Ou celui de l'officier de marine Guillain publié en 1845, « Documents sur l'histoire, la géographie et le commerce de la partie occidentale de Madagascar », dans lequel il explique que « Le commerce extérieur a lieu principalement avec les Américains et consiste presque exclusivement dans les opérations du comptoir que ceux-ci entretiennent à Mahajanga depuis 1830 ».

Voir dans la Note du passé, P. RAVALITERA, « Un plan pour assurer la cohérence des actions de développement », disponible sur : [www.lexpressmada.com/blog/opinions/un-plan-pour-assurer-la-coherence-des-actions-de-developpement-17517](http://www.lexpressmada.com/blog/opinions/un-plan-pour-assurer-la-coherence-des-actions-de-developpement-17517); et « Un monopole commercial accordé aux Américains au XIX<sup>e</sup> siècle », [www.lexpressmada.com/blog/opinions/un-monopole-commercial-accorde-aux-americaains-au-xixe-siecle-15387](http://www.lexpressmada.com/blog/opinions/un-monopole-commercial-accorde-aux-americaains-au-xixe-siecle-15387).

<sup>194</sup> Th. DELTOMBE, « Les Fantômes de Madagascar : la France acteur clé de la crise Malgache », *Monde diplomatique.fr*, 3 mars 2012 ; F. V. RAJAONAH, « Les Imaginaires de l'étranger dans la crise malgache », *Le Dossier Madagascar, les urnes et la rue*, Université Paris-VII mai 2002, disponible sur : [www.politique-africaine.com/numeros/pdf/086152.pdf](http://www.politique-africaine.com/numeros/pdf/086152.pdf).

<sup>195</sup>Voir J.-J. GABAS, « L'Aide publique française au développement », *Études de la documentation française*, n° 5210, 2005, p. 9-167 ; J. M. DEBRAT, J.-J. GABAS, P. HUGON, « L'Aide publique française au développement : 1957-2007 », 2005.

cherche également à développer ses relations avec la Réunion, un département français d'outre mer.

Dans le cadre de l'aide au développement, la politique de financement de la France envers le pays est plus favorable. Madagascar, classé zone de solidarité prioritaire est l'un des sept pays les moins avancés dans lequel la France tend à renforcer sa présence. Cette présence a d'ailleurs été forte depuis les années 1960 jusqu'à ce jour.

De 1960 à 1966, dans le cadre de la coopération financière et économique, l'aide française aux investissements est canalisée par le Fonds d'aide et de coopération (FAC), ancêtre du FSP, géré actuellement par l'AFD. Le FAC a accordé des dons non-remboursables puis de prêts dans les années suivantes. Depuis les années 1980, Madagascar bénéficie des aides issus du fonds spécial dénommé « Fonds de solidarité prioritaire (FSP) ». Ces aides peuvent prendre différentes formes et natures selon le secteur et le thème d'intervention. En général, les aides sont sous forme de dons non remboursables et/ou de prêts<sup>196</sup>. Les modalités de financement sont surtout des aides projets, de l'assistance technique et les aides *via* la coopération décentralisée. Depuis les années 2000, l'aide française a fortement augmenté. En 2005, cette aide atteint 390 millions d'euros, le plaçant ainsi à la tête du classement<sup>197</sup>.

Au vu de tout ce qui précède, le tableau suivant résume les évolutions statistiques des appuis françaises et instruments d'aide qu'elle utilise.

**Tableau 5 : Ventilation de l'aide bilatérale française à Madagascar de 1999 à 2004(en millions d'euros)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Coopération technique</b>	<b>35,9</b>	<b>31,6</b>	<b>35,1</b>	<b>36,3</b>	<b>40,4</b>	<b>42,1</b>
MAE	18,2	15,1	18,1	16,1	18	17,1
Ministère Éducation nationale (écolage)	9,4	10,1	11,8	14,7	16,3	17,4
Ministère de la Recherche	8,3	6,3	5,3	5,4	5	6,5
Autres ministères	-	-	-	0,1	1,1	1
<b>Aides aux investissements</b>	<b>7,8</b>	<b>8,6</b>	<b>4,4</b>	<b>1,1</b>	<b>11,8</b>	<b>11,8</b>
Dons	16,2	18,3	14,3	10	18,5	18,4
Prêts	-8,4	-9,7	-9,9	-8,9	-6,7	-6,6
<b>Soutien économique et financier</b>	<b>30,8</b>	<b>10,3</b>	<b>7</b>	<b>11,8</b>	<b>61,2</b>	<b>336,1</b>
Annulations de dettes	17,5	8,6	4,1	0,2	48,4	332,7

<sup>196</sup> Source d'information : le service de la gestion des aides bilatérales de la direction générale du Trésor auprès du ministère des Finances et du Budget.

<sup>197</sup> Donnée de 2005, recueillis sur la base de données du STPCA, primature, visible du son site Internet [www.stpca.gouv.mg](http://www.stpca.gouv.mg).

Aide programme d'ajustement structurel	12,2	-	-	7	10,1	0,1
Aide alimentaire	-	0,5	1,5	-	1	-
Aide d'urgence	0,01	0,1	1,4	0,3	0,8	0,2
Divers dont ONG	1,1	1,1	-	4,2	1,5	3,1
<b>Total</b>	<b>74,4</b>	<b>50,4</b>	<b>46,5</b>	<b>49,2</b>	<b>113,4</b>	<b>390</b>
Part de l'APD bilatérale	1,9 %	1,6 %	1,6 %	1,3 %	2,5 %	8,7 %

*Source : Document du SCAC d'Antananarivo*

L'objectif mondial en matière de financement de l'APD est d'atteindre 0,7 %. Entre 1999 à 2004, la France a enregistré une hausse et a même atteint les 8,7 % en 2004 pour le compte de Madagascar. Elle est, par rapport à son PNB, le premier pays du G7 pour l'aide publique au développement (0,42%). Ce classement est confirmé par ce taux de contribution élevé à Madagascar.

La France intervient à travers différents mécanismes de financement selon la nature des actions et des domaines d'interventions : de la coopération technique, des aides aux investissements sous forme de prêts ou de dons. Elle intervient également dans le cadre du soutien économique soit par l'accord d'annulation de la dette (G8 et Club de Paris), soit en participant aux programmes d'ajustement structurel en finançant les volets réformes et renforcement de capacités. Exemple : en 2004, dans le cadre de l'IPTE via le Club de Paris qui a décidé d'annuler 752 millions de dollars supplémentaires de la dette, auxquels se sont ajoutés 699 millions de dollars à titre bilatéral et volontaire. La France a aussi annulé toutes ses créances commerciales (459 millions USD) et la quasi-totalité de ses créances d'APD (53,2 millions d'euros). Un premier contrat de désendettement-développement (C2D), sous la forme d'une aide budgétaire non affectée, a été signé le 25 février 2005 pour un montant de 22,84 millions d'euros jusqu'au 31 décembre 2007. Par ailleurs, les aides alimentaires et d'urgence sous forme de FCV et des subventions aux ONG font partie des modalités de son financement surtout dans les domaines sociaux.

La coopération décentralisée a débuté à se développer depuis les années 1980 à Madagascar. La promotion de la mise en place de la solidarité internationale et la politique d'orientation commune en matière de développement durable a fait de cette forme de coopération un instrument de promotion du développement local<sup>198</sup>. La France est l'un des premiers pays dont les apports d'aide dans ce secteur sont les plus conséquents. C'est-à-dire que Madagascar fait partie des tout premiers bénéficiaires de l'aide de la DGCID dans le domaine de la coopération décentralisée avec 42 projets cofinancés par le MAE entre 2001 et 2005 pour un montant de 960 000 euros. Afin, de renforcer les relations entre collectivités territoriales françaises et malgaches, les assises de la coopération décentralisée se sont tenues à Madagascar les 11 et 12 mai 2006. L'objectif est de discuter

<sup>198</sup>GALLET, Bertrand, « Les enjeux de la coopération décentralisée », *Revue internationale et stratégique*, n° 1/2005 (N° 57), p. 61-70 disponible sur : [www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2005-1-page-61.htm](http://www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2005-1-page-61.htm). DOI:10.3917/ris.057.0061 ; RYFMAN, Philippe aborde le financement français du développement par les ONG de solidarité internationale.

ensemble, avec la participation des principaux acteurs, le moyen et la stratégie de rendre les plus cohérentes possibles les actions par rapport à la politique nationale et aux programmes de développement communal. Les grands domaines d'intervention sont : le développement local et social, l'amélioration de l'agriculture, la promotion du tourisme ou la préservation de l'environnement. Le Gouvernement français apporte son appui de façon à ce que ces coopérations soient également le plus cohérentes avec la politique de coopération d'aide française et européenne à Madagascar. C'est-à-dire d'éviter les doublons et les risques de « concurrence » contre-productive entre acteurs publics (objet des réformes sur le CD en France<sup>199</sup>).

Enfin, ces types de coopération comptent actuellement 40 collectivités territoriales françaises (11 conseils régionaux, 9 conseils généraux, 5 intercommunalités et 15 communes) sont partenaires de 33 collectivités territoriales décentralisées malgaches (12 régions, 4 structures intercommunales et 17 communes). Des projets sont en cours quant à la mobilisation des six agences françaises de l'eau (Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée-Corse, Seine-Normandie) et les syndicats des eaux, partenaires des collectivités françaises engagées à Madagascar, en particulier dans le cadre de la loi Oudin Santini (dite « 1 % eau<sup>200</sup> »).

La *Coopération militaire et de sécurité*, un volet de coopération ancien dont la portée et la dimension sont souvent méconnues du public mais qui revêtent une importance particulière compte tenu des contextes international et surtout national qui prévalent depuis les dix dernières années. Un accord de coopération a été conclu en 12 juin 1998. Une nouvelle convention a été signée en décembre 2008. Les 5 projets quinquennaux de coopération bilatérale sur la période 2003-2007, prolongés jusqu'en 2008, concernent en globalité le soutien à la sécurité intérieure et de police. Les soutiens de la France ont pris de l'essor compte tenu de la faible capacité et des moyens à la disposition de l'armée et des forces de l'ordre.

Enfin, dans le cadre de la *coopération technique et culturelle* pour le rayonnement de la France à Madagascar, le *Service de la coopération et d'action culturelle (SCAC)* intervient par contre dans le domaine de l'appui à la gouvernance et des aspects culturels. À titre d'exemple : l'offre des bourses, (CEFEB<sup>201</sup>, IHEOM, ENA<sup>202</sup> depuis 1945), l'appui du développement des centres spécialisés et des associations diverses ayant comme mission principale de promouvoir la langue française<sup>203</sup> (Centre culturel, etc.).

<sup>199</sup>Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale.

<sup>200</sup>« Lettre de la Coopération décentralisée franco-malgache », (Préface) GEORGEAIS, Philippe, Conseiller de coopération et d'action culturelle Ambassade de France à Madagascar, <http://www.ircod.org/>

<sup>201</sup>Le Centre d'études financières économiques et bancaires (CEFEB) est l'institut de formation de l'AFD. Basé à Marseille, il propose des formations en faveur des partenaires du Sud et contribue au renforcement de leurs capacités. Il joue également le rôle de plateforme de diffusion de l'expertise de l'Agence à destination de ses partenaires du Nord. À Madagascar, une association des anciens du CEFEB dénommée « AMACEFEB » a été créée pour entretenir les réseaux et les échanges entre membres.

<sup>202</sup>L'Institut de hautes études d'Outre-Mer et l'École nationale d'administration sont deux grandes écoles qui ont reçu en leur sein des élèves étrangers, des hauts fonctionnaires malgaches, pour poursuivre des formations en Administration. L'objectif était de renforcer la jeune Administration malgache suite à son accession à l'indépendance.

<sup>203</sup>Voir aussi : A. LADOUSSE, « La Coopération culturelle de la France : alibi ou vrai enjeu ? », Culture et développement, du discours aux actes, La diversité culturelle, entre culture et développement économique, La



*En termes d'instrument de coopération*, depuis la réforme de 1998<sup>204</sup>, le Gouvernement français intervient à travers deux (2) principaux organismes pour le financement des actions et programmes d'investissement à Madagascar, à savoir le Service de la Coopération et d'Actions Culturelles pour la mobilisation du FSP et le groupe Agence française de développement « AFD<sup>205</sup> et PROPARCO<sup>206</sup> » qui intègre l'ancien « Fonds d'aides de coopération (FAC) » et d'autres volets d'action de développement sous la coupe du SCAC auparavant.

Les modalités des aides sont en majorité sous forme de « projet ». Les interventions dans le cadre du FSP sont par exemple des projets initiés sur la base des demandes de l'État malgache dans des domaines différents. Les responsables, en concertation avec les autorités malgaches des secteurs concernés, se concertent de façon à ce que les projets soient utiles, bien ciblés et voulus par l'ensemble des parties prenantes – et non pas seulement nés de l'auto-conviction des acteurs de la Coopération française. Exemples : dans le cadre du Projet d'appui à la réforme des administrations fiscales (PARAF), la Direction générale des Impôts, le SCAC et les acteurs concernés, après chaque évaluation annuelle, s'accordent et définissent sur la base des résultats les nouvelles actions à initier. De même, dans le cadre du sous-projet renforcement de capacités, volet du Projet d'Appui à la Consolidation de l'État de droit financés par le FSP, les mêmes démarches sont adoptées avec les responsables de l'ENAM et les Institutions politiques (Assemblée nationale et Sénat). Ces procédés ont permis depuis 2005 d'éviter les crises de paiement et une bonne adaptation des projets sur les besoins formulés.

---

diversité culturelle, moteur de la coopération culturelle de la France, Une réforme pertinente, des acquis à confirmer Coopération culturelle et développement durable.

<sup>204</sup> J.-M. DEBRAT, J.-J. GABAS et Ph. HUGON, « La Politique française de coopération sur la scène internationale. Principales caractéristiques de l'aide française au développement. La politique de coopération au développement depuis la réforme de 1998 ».

<sup>205</sup> [www.afd.fr](http://www.afd.fr), (consulté le 24 avril 2013) : « L'AFD est l'héritière de la Caisse centrale de la France Libre créée par l'ordonnance de Charles de Gaulle du 2 décembre 1941 à Londres. Le rôle de la caisse se limitait à celui d'un institut d'émission monétaire et du Trésor public. La caisse était chargée "d'émettre des billets au porteur et des monnaies métalliques ayant force libératoire dans les territoires désignés", ou d'"en autoriser l'émission" sur les territoires progressivement ralliés, ainsi que d'assurer le contrôle des changes.

Après la Seconde Guerre mondiale, Pierre Mendès France, ministre des Finances, décide de transformer la caisse en la chargeant du financement du développement économique et social de l'outre-mer. Elle devient la Caisse centrale de la France d'outre-mer (CCFOM) le 2 février 1944. Elle conserve toutefois son rôle d'institution d'émission monétaire. À la suite de l'accession à l'indépendance de nombreuses colonies françaises, la Caisse centrale de la France d'outre-mer prend le nom de Caisse centrale de coopération économique (CCCE) en 1958 et perd progressivement ses missions monétaires aux profits de deux établissements public, l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) créé en 1959 et l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM) créé en 1967, toujours parties intégrantes du groupe AFD aujourd'hui.

Le CCCE devient la Caisse française de développement (CFD) en 1992. Enfin, la réforme de la coopération française entreprise en 1998 transforme la CFD en Agence française de développement et en fait l'opérateur pivot de l'aide au développement français. »

<sup>206</sup> Créée en 1977, PROPARCO est une institution financière de développement, conjointement détenue par l'Agence française de développement (AFD) à hauteur de 59,04 % et par des actionnaires privés du Nord et du Sud.

La mission de la société est de favoriser les investissements privés dans les pays émergents et en développement en faveur de la croissance, du développement durable et de l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) depuis les années 2000.

Pour l'AFD, les actions financées sont également en majorité des projets. Des dossiers de demande de financement ou de manifestation d'intérêt sont déposés par les différentes entités en fonction des domaines d'intervention de l'agence. La gestion des projets est assurée par les entités demandées sous le contrôle de l'agence. Par contre, la gestion des fonds relève de l'agence sur la base de la procédure de celle-ci.

En outre, pour l'ensemble des interventions dans les différents secteurs d'intervention, les deux pays signent un document cadre de partenariat dénommé « Document cadre de partenariat » (DCP). En 2006, le DCP a été conçu en cohérence avec la stratégie, les priorités et les indicateurs de développement du pays, exprimés dans les documents de politiques nationales (le DSRP puis le MAP). Les axes d'intervention dans ce document ont été fixés sur la base des négociations faites par l'État. Habituellement, ces domaines de concentration sont limités à deux ou trois axes au maximum, mais elles peuvent exceptionnellement aller jusqu'à quatre si les priorités et les politiques sont clairement définies. Cette démarche va dans le sens de l'alignement et de l'appropriation des politiques nationales.

*Concernant les zones et politiques d'intervention*, contrairement à la Banque mondiale qui privilégie l'économie et l'amélioration de la gouvernance, la politique française est fondée sur l'approche de croissance pro-pauvre. C'est-à-dire une intervention qui lie croissance et réduction de la pauvreté. À ce titre, et compte tenu des relations particulières des deux pays<sup>207</sup>, la France couvre des domaines très variés en fonction de la réalité malgache sans qu'il y ait réellement de spécialisation fixe<sup>208</sup>. À part les interventions classiques, elle intervient dans des grands projets de l'État : l'amélioration du système fiscal, l'appui à la décentralisation et l'aménagement du territoire, le renforcement de capacité et l'appui au secteur privé. Ainsi, en fonction des priorités malgaches très diversifiées et hiérarchisées, elle tente de répondre aux attentes malgaches :

- la coopération financière et économique par le biais du FAC (1960-1966) et de l'AFD (appui aux secteurs privés, aménagement urbain, éducation de base, santé, développement rural, environnement, infrastructures urbaines et portuaires, agriculture, aide budgétaire, divers, etc.) ;
- la coopération technique et scientifique (dans le domaine du transport aérien, de l'information et la recherche appliquée<sup>209</sup>, etc.) ;
- de la Coopération culturelle (bourse de formation ou de stage, etc.).
- au titre de 2012-2013<sup>210</sup>, la politique de développement de la France permettra de réaffirmer les grands principes directeurs sur lesquels repose

<sup>207</sup> Autant d'expressions ont été utilisées par les anciens Président Malgache pour qualifier les relations politiques franco-malgache : par le Président Tsiranana ou Ratsiraka comme « un ami de la France » « bastion de la France ».

<sup>208</sup> Rapport Ernst & Young Bureau des opérations internationales (BOI), Bilan évaluatif de la politique française de coopération au développement entre 1998 et 2010, Rapport remis en décembre 2012, *rapport établi à la demande du ministère des Affaires étrangères, du ministère de l'Économie et des Finances et de l'Agence française de développement*

<sup>209</sup> Vers les années 1970, sans application immédiate la recherche fondamentale coûte cher au pays du tiers monde comme Madagascar, c'est ainsi que l'ORSTOM a pris en charge financièrement les recherches appliquées effectuées au sein des Universités de Madagascar (sciences naturelles, biologie, et sciences humaines). Ces appuis n'ont cessé qu'après 1972.

Mais la recherche appliquée de la filière agronomie à l'Université d'Antananarivo continue de bénéficier de l'assistance technique et de l'aide financière française.

<sup>210</sup> Rapport bisannuel au Parlement : la mise en œuvre de la politique de développement de la France en 2012 et 2013, ministère des Affaires étrangères

son aide (transparence, cohérence, concertation avec la société civile et efficacité). Le développement durable sera la clé de voûte de cette politique. Elle ouvre la voie à la mise en œuvre du futur agenda post-2015<sup>211</sup>. En effet, cette dernière s'inscrit dans un cadre renouvelé, qui associe lutte contre la pauvreté et développement durable dans ses trois composantes : économique, sociale et environnementale. La politique française de coopération vise ainsi à répondre aux quatre enjeux complémentaires :

- promotion de la paix, de la stabilité, des droits de l'Homme et de l'égalité entre les hommes et les femmes ;
- équité, justice sociale et développement humain ;
- développement économique durable et riche en emplois ;
- préservation de l'environnement et des biens publics mondiaux.

Enfin, il faut remarquer que contrairement aux autres bailleurs dont les interventions sont plus ciblées, la France est plutôt présente dans la plupart des secteurs. Le tableau tiré toujours du rapport de la Cour des comptes illustre cet intérêt fort à supporter le pays compte tenu de ses multiples priorités et le niveau très bas de son développement.

**Tableau 6 : Articulation des interventions de la France avec celles des autres bailleurs de fonds en 2006– (DCP France-Madagascar 2006-2010)**

Secteurs prioritaires du DSRP de Madagascar	Banque mondiale	Système des Nations unies	BA D	Union européenne UE	Allemagne	États Unis	Japon	Norvège	Suisse	Koweït + OPEP + Arabie	France (montants indicatifs du DCP)
<b>1. Restaurer un État de droit et une bonne gouvernance</b>											
Lutte contre la corruption								X			
Respect de la démocratie				X							
Gouvernance	X	X		XX	X	X		X	X		XX
Décentralisation				X							X
<b>2. Susciter et promouvoir une croissance économique à base sociale élargie</b>											
Appui macroéconomique	XXX	X	XX	XXX							XX
Appui aux secteurs porteurs	X										X
Développement rural et environnement	XXX	XX	XX	XXX		XXX		X	XX		XX
Appui au secteur privé	X	X		X		X					X
Infrastructures et énergie	XXX	X	XX	XX			X	X		X	XX
Relations				X							

<sup>211</sup>En cohérence avec les décisions prises à Busan dernièrement et de l'évaluation de l'OMD.

internationales												
<b>3. Susciter et promouvoir des systèmes de sécurisation humaine et matérielle et de protection sociale élargie</b>												
Éducation		XX	X		X		X	XX	X	X		XXX
Santé	X	X	X	X			X					XX
Eau	X	X	X	X			X					X
Population		X										
Culture		X										X
Source : matrice des bailleurs de fonds	XXXX	> 100 M€		XXX	50-100 M€			XX	10-50 M€		X	< 10 M€

Source : Base AMP/STPCA-primature

Pour les zones d'intervention, les FAC couvrent presque tout le territoire national, tandis que le groupe AFD et PROPARCO interviennent essentiellement dans les régions : Antananarivo, Toamasina (Lac Alaotra) et une extension vers les régions de Toliara (Morondava) et de Fianarantsoa (Manakara et Sud-est).

Malgré le fait que l'aide française soit diversifiée et croissante, elle fait l'objet de critiques de la part des élus et des experts. En effet, en termes de pourcentage, l'aide française a fortement augmenté depuis ces quelques années. Pourtant, en termes de politique de financement et d'intervention<sup>212</sup>, les experts trouvent qu'elles sont peu coordonnées et cohérentes car trop dispersées rendant son efficacité et sa visibilité en jeu. Certains parlent de saupoudrage du fait qu'elle est trop transversale alors que l'aide française est déjà très sélective (OCDE, 2005). Le dernier rapport de la Cour des comptes en 2009 souligne par exemple l'importance de fixer 2 ou 3 secteurs de concentration pour assurer cette visibilité et efficacité au risque de s'éparpiller même si le Gouvernement demande d'autres interventions. Ce dernier d'en rajouter que les DCP ne font pas suffisamment apparaître l'ampleur de l'aide française transitant par les canaux multilatéraux (FED, Fonds mondial de lutte contre le sida, Banque mondiale<sup>213</sup>, etc.).

Par ailleurs, la politique de financement de l'aide française reste en décalage par rapport à la tendance à la politique de financement par performance que la majorité des bailleurs pratiquent (Banque mondiale, Japon, Nations unies, Allemagne, etc.). Cette position se justifie par le fait de la fragilité et de la qualité pas encore convaincante du système malgache de gestion des finances publiques. Bien qu'elle ait contribué vers le début des années 2005 à la fondation du Cadre de partenariat des aides budgétaires aux côtés de l'Union européenne, de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement, la Commission parlementaire

<sup>212</sup> J. APROU, C. BERNADAC, P. MAGNES, « Où va l'aide française ? Comparaison entre la sélectivité de l'APD française totale et celle de l'AFD », *Agence française de développement*, coll. « Document de travail », n° 56, 2008 ; J. APROU, P. GUILLAUMONT et S. GUILLAUMONT JEANNENEY, *La Sélectivité de l'aide au développement : pour de critères diversifiés*, Cl.-F. DERDI, 19-20<sup>e</sup> journées de l'AFSE, Économie de développement et de la Transition.

<sup>213</sup> Groupe conseil BAASTEL Alain la Fontaine septembre 2007, ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE), Évaluation des activités de développement - 2008/3 ; Rapport bisannuel 2014 « Mise en œuvre de la stratégie française d'aide au développement (2012-2013) », Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, ministère des Affaires étrangères et du Développement international. Voir aussi : M. François FILLON, et au secrétaire d'État à la coopération et à la francophonie, M. Alain JOYANDET, par Henriette MARTINEZ, Député des Hautes-Alpes, Rapport remis au Premier Ministre, le 31 juillet 2009

en visite à Madagascar en 2009 pense que l'utilisation des aides budgétaires est encore prématurée à Madagascar. Or, l'objectif structurel des appuis budgétaires à Madagascar était de financer la mise en œuvre du Madagascar Action Plan (MAP), notamment dans les secteurs sociaux, et de procéder à des **revues conjointes des finances publiques**. Ainsi, suite à cette évaluation, la France reste moins réceptive et plus réservée au basculement vers l'aide budgétaire au motif que la gouvernance malgache ne répond pas aux conditions exigées.

Sur le plan bilatéral, la France garde sa première place en tant que principal donateur du pays. Par contre, sa politique diplomatique plus ou moins ambiguë depuis les deux dernières crises a beaucoup nuit à son image notamment vis-à-vis de l'opinion publique tant internationale que nationale<sup>214</sup>.

Ainsi face à ces diversités, la représentation sur place s'est fixée comme perspective pour les années à venir de :

- relancer/reprendre la coopération bilatérale entre les deux pays avec les activités prévues avant la crise ;
- et organiser prochainement une commission mixte pour la mise en place ou actualisation du 7<sup>e</sup> Document Cadre de Coopération (7<sup>e</sup> DCP).

Dans ce cadre, l'action de la France s'est traduite par la mise en place, sur la période 2005-2012 de deux Contrats de désendettement et de développement C2D<sup>215</sup> :

- (i) Un premier contrat de 22,8 M€ a été mis en place sous la forme d'une aide budgétaire globale s'est déroulé de 2005 à 2007.
- (ii) Un deuxième C2D de 26,6 M€ versés en dix semestrialités, signé en juin 2008, pour la période 2008.

## 2. Politique des États-Unis

Si les Américains ont été plus présents en Asie, en Afrique et particulièrement à Madagascar, sa relation avec la Grande Île est initialement d'amitié<sup>216</sup>. C'est au

<sup>214</sup> Th. DELTOMBE, « Les Fantômes de Madagascar : La France, acteur clé de la crise malgache », *op. cit.* [http://razafimahazo.free.fr/Descendants/ReporterMdvv\\_Arch2012/Arcmdvv120305.htm#ZonArch3](http://razafimahazo.free.fr/Descendants/ReporterMdvv_Arch2012/Arcmdvv120305.htm#ZonArch3)

<sup>215</sup> <http://www.afd.fr/webdav/shared/PORTAILS/PAYS/MADAGASCAR/Note%20d%27activit%C3%A9s%2011%20AFD%20Madagascar%20%2013%20mars%202012.pdf>

<sup>216</sup> Extrait du Traité de paix et d'amitié entre les deux États est négocié et est signé à Antananarivo le 14 février (12 Alahamady) 1867 sous les règles respectives de Sa Majesté Ranavalona, reine de Madagascar, et Son Excellence James A. Garfield, président des États-Unis d'Amérique :

« Article I : Les hautes parties contractantes déclarent solennellement qu'il continuera à y avoir une paix ferme et inviolable et une vraie et sincère amitié entre eux et leurs héritiers et successeurs respectifs à jamais sans aucune guerre ;

Article II- 1. Les possessions de chacune des deux parties contractantes ainsi que le droit de domicile de leurs habitants sont sacrés et aucune prise de possession forcée de territoire ne pourra jamais avoir lieu chez l'une d'elles par l'autre partie, ni des visites domiciliaires, ni des violations de domicile, ou de l'espionnage des maisons de l'une ou de l'autre partie contre le gré des occupants, à l'exception de ce qui est prévu à l'article VI, paragraphes 4 et 23.

2. Le droit de souveraineté sera dans tous les cas respecté dans les possessions d'un des Gouvernements par les sujets ou citoyens de l'autre.

3. Les citoyens et protégés des États-Unis d'Amérique respecteront le Gouvernement de la reine Ranavalona et celui de ses héritiers et successeurs, et ils ne s'immisceront pas dans les institutions du pays, ni dans les affaires du Gouvernement de Sa Majesté, à moins qu'ils ne soient employés par le Gouvernement de Sa Majesté.

début de 1862 que l'on peut situer les premiers rapports officiels entre les États-Unis d'Amérique et Madagascar. Les relations consulaires régulières ne s'établissent qu'en 1866. Un traité de paix et d'amitié entre les deux États est négocié et a été signé à Antananarivo le 14 février (12 Alahamady) 1867<sup>217</sup>. L'Amérique occupa surtout la partie ouest de l'île et y développa des activités commerciales via le grand port.

De 1948 à 1951, la politique américaine était surtout focalisée sur la sécurité que le développement. Les critiques faites sur les ambiguïtés des politiques d'aide américaines par rapport à ces obligations a fait que le Président Reagan a réussi à baser les aides sur sa doctrine s'appuyait sur deux éléments : le militaire et le civil, à savoir la coordination de l'aide militaire et économique. Mais les contestations sur l'aide après la Guerre froide ont fait que l'aide américaine est devenue constante notamment à Madagascar<sup>218</sup>.

En juin 1960 et ce en rapport avec l'engagement pro-occidental des dirigeants malgaches. L'Ambassadeur américain était également l'un des premiers diplomates à être accrédité à Madagascar si auparavant ce sont des Consuls qui se positionnaient à Toamasina. De même, Madagascar avait non seulement son Ambassadeur à Washington<sup>219</sup> mais des Consulats honoraires à Philadelphie, à San Francisco et à Honolulu. Des échanges entre homologues ont marqué ces époques. Mais au fil du temps bien qu'il y ait eu l'incidence provoquée par l'affaire *Resampa*<sup>220</sup>, les relations entre les deux pays se sont poursuivies. L'intervention américaine sur le pays dépendait surtout de l'orientation politique prise par les régimes qui se sont succédé et l'importance que ces derniers accordaient au développement par rapport aux préoccupations liées à la géopolitique mondiale.

De 1993 à 2001, le Président Clinton a voulu apporter un nouveau souffle à l'aide surtout après la fin de la Guerre froide suite aux différentes contestations dont elle avait fait encore l'objet notamment sur son efficacité. Celui-ci voulait procéder à la réforme de l'aide. Ces nouvelles orientations ont eu des effets à l'échelle nationale car elles ont permis de relancer la coopération. Car si après les restaurations des relations par la nomination respective des ambassadeurs en 1980, la coopération a été focalisée dans le domaine uniquement commercial. Exemples : commerce de la

---

4. Par possession de Sa Majesté la Reine de Madagascar, il faut entendre la totalité du territoire de Madagascar, et les vaisseaux et les citoyens des États-Unis n'aideront pas les sujets de Sa Majesté en rébellion, ne leur vendront pas des munitions de guerre, ne leur apporteront pas leur aide dans la guerre, ou ne leur apprendront pas l'art de la guerre, et les mêmes stipulations s'appliqueront aux héritiers et successeurs de Sa Majesté à l'intérieur du territoire de Madagascar. », tiré de l'article de RAVALITERA, *Note du passé de l'Expresse de Madagascar*. Visible sur [www.lexpressmada.com/blog/opinions/le-premier-traite-americano-malgache-en-1867-7133](http://www.lexpressmada.com/blog/opinions/le-premier-traite-americano-malgache-en-1867-7133).

<sup>217</sup>Ratifié le 24 juin 1868 par le Président des États-Unis suivi des échanges des instruments de ratification à Antananarivo le 8 juillet 1868. Amendé ensuite en 1881, suite à l'extension à Madagascar de l'acte du 22 juin relatif aux pouvoirs judiciaires des agents américains, le traité n'a obtenu son plein effet, qu'après la ratification du Sénat le 27 février 1883. In Note du Passé sur « le Premier Traité américano-malgache en 1867 », P. RAVALITERA. [www.lexpressmada.com/blog/opinions/le-premier-traite-americano-malgache-en-1867-7133](http://www.lexpressmada.com/blog/opinions/le-premier-traite-americano-malgache-en-1867-7133).

<sup>218</sup> M. LEFEBVRE, *La Politique étrangère américaine*, 2<sup>e</sup> éd., PUF, Paris, coll. « Que sais-je ? ».

<sup>219</sup>Louis RAKOTOMALALA était le premier ambassadeur de Madagascar aux États-Unis et représentant auprès de l'ONU.

<sup>220</sup>Au début de juin 1971, Tsiranana révèle un complot ourdi par un Ambassade étranger et dénonce l'ingérence de l'Ambassadeur Marshall dans les affaires malgaches. Cette dénonciation a abouti à l'arrestation de RESAMPA et l'expulsion de cinq diplomates américains. Madagascar a expulsé l'ambassadeur américain, fermé une station de suivi de la NASA, et nationalisées deux compagnies pétrolières américaines. In Note du Passé, RAVALITERA Pela.

[www.lexpressmada.com/blog/opinions/le-premier-traite-americano-malgache-en-1867-7133](http://www.lexpressmada.com/blog/opinions/le-premier-traite-americano-malgache-en-1867-7133).

vanille<sup>221</sup>, du sucre<sup>222</sup>. Madagascar avait bénéficié d'une certaine mesure préférentielle sur le marché américain. Les aides *via* les actions de l'USAID sur l'humanitaire ont marqué également la coopération suite aux difficultés rencontrées presque tous les ans par le pays à répondre aux besoins suite à la survenance des cyclones dévastateurs (Gérarda en 1995).

Mais l'initiative de réforme de la politique d'aide du Président Bush en 2000 avec sa politique à trois dimensions reliant diplomatie, défense et développement (White House, 2002) et son nouvel instrument novateur d'aide vont changer la donne. Annoncé par le président durant le Sommet de Monterrey en 2002<sup>223</sup>, il consiste à mettre en place un nouveau mécanisme d'aide en parallèle avec l'USAID mais dont les modalités et condition d'octroi seront différentes. Elle prend forme par la création du *Millenium Challenge Corporation* (MCC), parallèlement à l'USAID. L'initiative s'appuie sur les mécanismes de marché et sur l'insertion dans l'économie mondiale comme moyen ultime du développement. Il s'agit de renouer sans ambiguïté cette aide avec l'objectif de développement économique qui, depuis le Plan Marshall, est plus fréquemment relevé dans le discours que dans la pratique. Bien que son fondement et ses modalités d'octroi fassent l'objet de vif critique au début, ce programme fut quand même adopté par le Congrès américain en janvier 2004<sup>224</sup>. En effet, la politique du MCC est sans complaisance d'une ressemblance près à un programme d'ajustement structurel. Mais compte tenu de l'augmentation du nombre de demande, le MCC dispose d'un large budget que le Congrès a augmenté sous l'administration Obama à plus de 26 % en 2010<sup>225</sup>. L'argent est versé sous forme de subventions, et non pas de prêts, à ceux des pays que le MCC considère comme des candidats acceptables ou ayant rempli un certain nombre de critères économiques, sociaux et de bonne gouvernance extérieurs à l'Administration.

En 2004, après avoir réussi le « pré-compact » ou « *threshold* », de par la volonté du dirigeant à l'époque d'engager le pays à un développement économique, Madagascar était un des neuf pays ayant parvenu à passer le test final et a signé le document dit « compact<sup>226</sup> ». Par le décret n° 2005-646 du 30 octobre 2005, il a été créé le MCA-Madagascar, une structure prévue par le Compact pour assurer le contrôle et la gestion de la mise en œuvre du contenu. Le Compact est un document qui spécifiera quatre ou cinq projets donnant droit au financement MCC. Le pays bénéficiera ainsi les aides dans le cadre de ses projets avec l'USAID et de ceux qui

---

<sup>221</sup> Institution d'un label pour le produit naturel face à la concurrence des produits de la vanille synthétique.

<sup>222</sup> Madagascar a obtenu un quota sur « *l'Américain Sugar Act* » en autorisant les industriels malgaches de vendre une partie de leurs produits à des prix très avantageux.

<sup>223</sup>Extrait du discours du President George W. Bush, Monterrey, Mexico, 2002 : “*Today, I call for a new compact for global development, defined by new accountability for both rich and poor nations alike. Greater contributions from developed nations must be linked to greater responsibility from developing nations. The US will lead by example. We will increase our development aid by 5 billion dollars over the next 3 budget cycles. This new money...is above and beyond existing aid requests in the current budget, submitted to Congress. The funds will go into a new Millennium Challenge Account*”, K. BROWN, B. SIDDIQI et M. SESSIONS, “US Development Aid and the Millennium Challenge Account: Emerging Trends in Appropriations», *Policy Archive*, Center For Global Development, oct. 2006.

<sup>224</sup>Plusieurs *think tanks* et ONG soutiennent en avançant des propositions (Lancaster et Van Dusen, p. 50-57 ; Brainard et al. 2003, p. 158-160). De même, certains membres du Congrès pourraient appuyer une réforme plus profonde, à l'instar du président du House International Relations Committee, le représentant républicain Henry Hyde.

<sup>225</sup> Objectif en 2004 : 5 milliards de dollars supplémentaires d'ici 2006.

<sup>226</sup>MCA Eligible Countries : FY 04-FY 06 : 1 Armenia, 2 Benin, 3 Cape Verde, 4 Georgia, 5 Honduras, 6 Madagascar, 7 Nicaragua, 8 Vanuatu et 9 Ghana.

seront conclus avec le MCC. Ce dernier sera focalisé surtout dans le domaine du foncier. Dans un premier temps, le projet devait soutenir les réformes du Gouvernement malgache sur la sécurisation foncière par la distribution des « certificats fonciers » pour mettre l'accent par la suite sur des projets d'augmentation des investissements dans le domaine agricole.

**Tableau 7 : Millenium Challenge Compacts de Madagascar  
(en Août 2006)**

Pays	Total Compact (M\$)	Nombre d'années	Allocation annuelle Compact (M\$)	Change incore request over FY06-07 (M\$)		Change in DA request over FY06-07 (M\$)		Secteur de concentration Compact
Madagascar	110	4	27,5	-0.8	-4 %-	-2,3	-22 %	accès au crédit Sécurisation de la propriété foncière

*Source : MCA-Madagascar*

Ce cas de Madagascar nous ramène à soulever la question sur les débats relatifs à la cohérence de cette nouvelle politique d'aide américaine dans l'architecture actuelle<sup>227</sup> et l'adaptation des politiques aux contextes et cultures nationales. Pour le cas du projet d'appui du MCA à la sécurisation foncière, même si les responsables ont réussi à convaincre le MAC-Madagascar de soutenir le processus, les autres volets du Compact avaient été maintenus. La contradiction entre l'objectif de développer l'agrobusiness et de faciliter les investissements étrangers, est un cas pratique qui illustre les subtilités et les difficultés de l'articulation d'une politique imposées par rapport aux besoins nationaux. La gestion de la perception des politiques au niveau local (par la population), au niveau gouvernemental et au niveau donateurs est des facteurs qui ne sont pas pris en compte souvent dans la conception des projets.

Au niveau, cette nouvelle politique d'aide va bousculer les pratiques américaines non seulement sur la manière de concevoir l'aide le montant mais également sur les modalités de l'allocation. Elle va obliger l'administration à coordonner les deux agences USAID et MCA tant sur les missions, les moyens mais également sur les stratégies. De même, sur les logiques en matière de condition de financement, où le MCA est plus sélectif que l'USAID plus enclin aux aides de types humanitaires.

Sur le plan international, ses caractéristiques remettront sur la table les débats sur la sélectivité de l'aide<sup>228</sup> et de l'appropriation des politiques et la liberté de choix

<sup>227</sup> A. TEYSSIER, L. RAMAROJOHN, R. ANDRIANIRINA RATSIALONANA, « Des terres pour l'agro-industrie internationale ? Un dilemme pour la politique foncière malgache », *Echo Géo*, n° 11, febr. 2010, disponible sur : <http://farmlandgrab.org/11420> ; GTZ, « Foreign Direct Investment (FDI) in Land in Madagascar », déc. 2009.

<sup>228</sup> L'idée du principe de sélectivité de l'aide a été formalisée par Burnside et Dollar suite à leurs études sur l'efficacité de l'aide au développement. Il s'agit de sélectionner les pays en fonction de la qualité de leurs politiques économiques. Plus tard, les critères de sélection ont été élargis en intégrant. Voir aussi : J. D. NAUDET, « Les OMD et l'aide de cinquième génération. Analyse de l'évolution des fondements éthiques de l'aide au développement », *op. cit.* p. 141, [www.cairn.info](http://www.cairn.info) ; J. AMPROU, L. CHAUVET, « Efficacité et allocation de l'aide : Revue des débats », *Notes et Documents*, n° 6, Agence française de développement, Paris, 2004, 147 p.



des pays bénéficiaires. Certes, elle va permettre aux États-Unis de remplir ses obligations de dédoublement de l'aide car elle place de dernier au sixième rang mondial, mais elle remet en cause les engagements pris par la communauté sur l'harmonisation à Monterrey en 2003. En effet, concernant la sélectivité, le MCA n'étant pas destiné aux États faibles ou défaillants, ce qui laisse des doutes pour certains auteurs sur son efficacité. Ses caractères proches de l'ajustement structurel<sup>229</sup> concernant les conditions d'octroi de financement confortent la logique de domination jusqu'ici pratiquée par la Banque mondiale et le FMI et qui ne fait pas pourtant l'unanimité de tous. Pour autant, ce nouveau mécanisme peut-il réellement constituer un nouveau paradigme pour les donateurs et révolutionner leurs pratiques ? C'est ce que les États-Unis sont prêts à défendre car ils envisagent de l'importer même dans la pratique onusienne.

### **Encadré 1 : Les caractéristiques du MCC**

#### **1. Points de ressemblance de l'USAID (Kennedy) et du MCC (Bush) :**

Les deux réformes interviennent dans un contexte d'insécurité suite à un l'engagement personnel des présidents. L'argumentaire de création repose sur la lutte contre la pauvreté. Les deux initiatives visent à libérer l'aide des pressions de court terme, qu'elles soient politiques, militaires ou géostratégiques. Elles offrent une plus grande liberté d'action. Elles répondent au même souci celui de l'efficacité.

#### **2. Les caractéristiques propres du MCC :**

1<sup>re</sup> caractéristique : sélectivité forte de l'aide

- ne collaborer qu'avec un nombre restreint de pays minutieusement sélectionnés ;
- la sélection transparente des bénéficiaires ;
- d'aider les pays sur la base des engagements qu'ils prennent (conditionnalités), mais sur les engagements qu'ils ont pris et tenus, ainsi que sur leur efficacité.

2<sup>e</sup> caractéristique : déconnexion a priori de l'aide de toute considération stratégique ou politique

- financements sur la base des performances des pays, mais par l'utilisation de critères extérieurs à l'Administration pour assurer une transparence maximale du processus de sélection.

3<sup>e</sup> caractéristique : l'appropriation<sup>230</sup> des programmes par les bénéficiaires

4<sup>e</sup> caractéristique est la concentration de l'aide sur un petit nombre de pays (éviter fragmentation ou saupoudrage)

5<sup>e</sup> caractéristique est une administration réduite.

Source : B. DAVIRON, T. GIORDANO, Le MCA : une nouvelle conception de l'aide publique au développement ?

Concernant les autres volets des politiques de gestion et d'intervention des aides, en général, l'aide Américaine était essentiellement des aides allouées au Gouvernement malgache sous forme d'aide projet et programme. Dans le cadre des volets gérés par l'USAID, il est l'un des principaux bailleurs de fonds de Madagascar soutenant les domaines sociaux et humanitaires. Il est pratiquement l'un des rares donateurs qui intervient dans les régions très fragiles et pauvres, le Sud de

<sup>229</sup>B. DAVIRON et T. GIORDANO, « Le MCA : une nouvelle conception de l'aide publique au développement ? », *Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI)*, n° 04/2006, GOUVERNANCE MONDIALE, 35 p.

<sup>230</sup>Le thème de l'appropriation est présent dans les débats sur l'aide depuis longtemps. C'est sans doute le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, lancé à l'occasion du G8 d'Okinawa en 2002, qui insiste le plus sur la nécessité que les pays s'approprient les programmes, en leur laissant la responsabilité de les concevoir, d'établir des priorités, d'utiliser les fonds et de superviser les actions subventionnées. Pour ce faire, une instance de coordination nationale qui regroupe des représentants du secteur public (Gouvernement, agences nationales et internationales, universitaires, etc.) et du secteur privé (entreprises, ONG, etc.) est créée dans chaque pays. Elle est associée à la définition des résultats à atteindre, résultats qui conditionnent le décaissement de fonds. [www.theglobalfund.org/fr](http://www.theglobalfund.org/fr). Voir également BRAINARD et al. 2003, p. 21-23.

Madagascar. Mais le Gouvernement américain intervient également dans des domaines très diversifiés<sup>231</sup>. Il appuie aussi les organisations ou ONGI qui se spécialisent dans les activités en cohérence avec ses politiques prioritaires. Comme par exemple : le CARE International qui travaille dans la mise en œuvre des actions d'aide à caractère social au bénéfice de la population directe (eau et assainissement, éducation et environnement). Un ONGI, dénommé Conservation Internationale agissant sur le domaine de l'environnement. Sur le plan culturel et social, il agit à travers le Centre culturel Américain et les Peace Corps, des volontaires américains qui œuvrent pour les actions sociales de proximité et l'éducation citoyenne, l'équivalent des VNU. Ils sont là également pour promouvoir sa culture et développer des échanges à la base.

Enfin, il faut remarquer, sur le plan géopolitique, que les États-Unis d'Amérique ont beaucoup d'influence sur l'orientation de la politique de la Banque mondiale et du FMI, omniprésents et très influents à Madagascar<sup>232</sup>. Ainsi, à travers son influence sur cette institution, les États-Unis occupent une place non négligeable à côté de la France dans la diplomatie malgache.

Par ailleurs, en termes d'intérêt, comme toutes les autres grandes puissances, ses aides ne sont pas non plus anodines. Leurs présences et leurs aides ne sont également pas désintéressées surtout dans un contexte économiquement en crise marqué par la montée en puissance de la Chine. Ces ambiguïtés de l'aide sont soulevées et critiquées par certains auteurs tant malgache qu'étrangers<sup>233</sup>. Pour l'Administration Obama la politique est « d'ouvrir un nouveau chapitre sur la relation entre l'Afrique et les États-Unis », selon l'indication de M. Grant Harris, Conseiller spécial du Président Barack Obama et directeur général des Affaires africaines<sup>234</sup>.

---

<sup>231</sup> - Promouvoir largement partagée de la prospérité économique ;

- renforcer la démocratie et la bonne gouvernance ;
- protéger les droits de l'homme ;
- améliorer la santé mondiale ,
- renforcer la sécurité alimentaire et l'agriculture ;
- promouvoir l'environnement et le changement climatique mondial ;
- en outre l'éducation ;
- légalité de sexes et l'autonomisation des femmes ;
- la science et la technologie et l'innovation ;
- l'eau et assainissement ;
- aider les sociétés à prévenir et à se remettre de conflits et ;
- fournir une aide humanitaire à la suite de catastrophes naturelles et d'origine humaine.

<sup>232</sup>Article de TOUSSAINT, Éric, qui résume le leadership américain sur la Banque mondiale, « Série : Les 70 ans de Bretton Woods, de la Banque mondiale et du FMI (partie 7) : Leadership des États-Unis sur la Banque mondiale », 30 août 2014, visible sur le site [www.legrandsoir.info/leadership-des-etats-unis-sur-la-banque-mondiale.html](http://www.legrandsoir.info/leadership-des-etats-unis-sur-la-banque-mondiale.html).

Voir aussi : C. GWIN, « US relations with the World Bank, 1945-1992 », in D. KAPUR, J. P. LEWIS, R. WEBB, *The World Bank, Its First Half Century*, vol. 2, 1997, p. 195, (vol. 1 et 2, 1275 p. et 766 p.) ; E. TOUSSAINT, « Enjeux politiques de l'action de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international envers le tiers-monde », Thèse de doctorat en sciences politiques présentée en 2004 aux universités de Liège et de Paris VIII.

<sup>233</sup> Cf. SUMATA, « Les Ambiguïtés des politiques d'aide au développement américaine », colloque : L'Afrique, les États-Unis et la France, Bordeaux, 22-24 mai 1997, p. 38-40 ; J. NEMO, « La Nouvelle Orientation de l'aide américaine à l'Afrique », *Bulletin de l'Afrique noire*, n° 1820, 11 juil. 1997, p. 5-6 ; S. RADELET, « La Millénium Challenge Account peut-il transformer la politique d'aide américaine ? », *Revue d'économie du développement*, n° 4, déc. 2003, p. 99-124 ; PNUD, *La Coopération internationale à la croisée des chemins : l'aide, le commerce et la sécurité dans un monde marqué par les inégalités*, op. cit. ; W. EASTERLY, R. LEVINE et D. ROODMAN, « New data, New Doubts: Revisiting Aid, Policies, and Growth », *Center for Global Development, Working Paper 26*, 2003.

<sup>234</sup>Radio-conférence, tenue au Centre de presse d'Antsakaviro en août 2014.

Les États-Unis s'activent désormais pour installer leur propre politique et sa présence en Afrique en concurrence avec la France et la Chine.

### 3. Politique de Japon

Le Japon était devenu le premier donateur mondial dans le cadre de la coopération Sud-Sud<sup>235</sup> avec un volume annuel de 13,5 milliards de dollars US pour l'Afrique. Il est un des premiers donateurs des pays émergents après la Chine et l'Inde avec un montant total de financement de 6 860 551 USD en 2014. En raison de son poids économique et financier, désormais prépondérant. Il se voyait affirmer sa place et jouer un rôle plus actif dans les relations de coopération économique internationale. Son changement de statut en occupant une place de donateurs parmi les pays de grande puissance lui a conduit à développer une approche différente dans le choix de sa politique de financement d'aide au développement. Vers le début des années 1990, le Japon est l'initiateur de l'organisation de la conférence sur le développement de l'Afrique. En 1992, il a adopté « la Charte de l'Aide Publique au développement ». Depuis octobre 1993, il amorce le « *Tokyo International Conference on African Development* » (TICAD), un outil de renforcement de coopération et de soutien à l'Afrique qui va distinguer son APD. L'adaptation du TICAD en fonction de l'évolution du contexte (TICAD I jusqu'à TICAD IV<sup>236</sup>) l'a propulsé à ce rang jusqu'en 1996, premier déclin de son aide suite à la crise économique. Mais elle a repris son souffle depuis 2005. C'est son approche plus souple notamment au niveau des conditionnalités qui va bouleverser le système d'aide et que les membres du CAD s'en rendront compte que plus tard vers la fin des années 1990.

L'originalité de l'aide japonaise est qu'elle suit une logique de régionalisation dans laquelle les flux publics et privés sont étroitement liés et constitue une pratique singulière de rationalisation économique des programmes d'assistance. Mais, conscient des problèmes de la pauvreté qui subsistent dans le monde, il intervient également dans l'appui et l'assistance aux pays moins développés en situation précaire comme Madagascar.

En effet, la coopération nippon-malgache n'est pas seulement d'assistantat et d'aide mais également économique. Au début des années 1970, la coopération nippon-malgache a surtout été essentiellement économique. Par contre, vers la fin des années 1990, elle a pris de nouvelles orientations combinant économie avec d'autres domaines notamment le développement rural (rizicole et pisciculture), l'éducation et la santé<sup>237</sup>. Suivant sa logique d'aide, combinant coopération

<sup>235</sup> Pour désigner la coopération entre pays émergent et pays pauvres.

<sup>236</sup> Le TICAD I, tenu en octobre 1993, a soulevé les questions sur l'exercice d'une aide efficace. La déclaration de Tokyo avait concerné trois points essentiels notamment la critique sur la dépendance excessive des pays d'Afrique aux APD et l'encouragement de ces pays à l'appropriation de leur démocratisation et de leur gouvernance.

Le TICAD II, organisé en octobre 1998, avec la participation de 51 pays d'Afrique, 10 pays d'Asie et 16 pays donateurs et 40 organisations internationales, était focalisé sur l'agenda politique. Il se caractérise par l'institutionnalisation des relations entre les deux partenaires

Le TICAD III, organisé en octobre 2003, et le TICAD IV en mai 2008, sont marqués par l'avancée de Japon dans la mise en œuvre de l'efficacité de l'aide basée sur une collaboration et de la priorisation des besoins de la région. C'est la Charte APD de 2003 qui établit les objectifs, les politiques et les priorités du Japon en matière d'APD.

<sup>237</sup>Exposition de la JICA sur la Coopération nippon-malgache.

Reportage de la chaîne nationale sur le Coopération entre Madagascar et le Japon.

Ministère des Affaires étrangères : direction de la Coopération pour le développement.

économique et aide publique au développement il développa une approche intégrée tant au niveau de la mise en œuvre de ces aides que ses investissements économiques. L'article 4 de la Charte de l'Aide publique au développement qu'il a adopté en 1992 lors de la conférence sur le développement en Afrique qu'il a organisé en est les fondements de ses actions. Dans cet article, il est fixé les mesures visant la mise en œuvre de l'APD prévoyant des modalités prônant : dialogue, développement des avantages comparatifs, coopération coordonnée et organisées en concertations avec les autres donateurs, développement de la coopération avec les acteurs nouveaux, tirer les avantages du NTIC pour un meilleur transfert, établissement d'un lien harmonieux entre APD et d'autres activités économiques, genre et développement, etc. Récemment, l'Ambassadeur de Japon à Madagascar, M. Akihito TANAKA, a encore affirmé dans son discours lors de la visite récente du président de la JICA sur la Grande Île que « leur politique est de mettre en place un programme de développement tout en respectant les priorités du Gouvernement ».

Ainsi, en cohérence avec ses priorités géographiques et politiques, les grands axes de la coopération entre les deux pays se sont élargis car désormais ils concernent les coopérations technique, économique, humanitaire et financière. Ainsi, les domaines d'intervention sont devenus très variés et ont été concentrés sur quatre volets principaux : le développement rural ; le développement social<sup>238</sup> ; le développement économique et le développement humain<sup>239</sup>.

Des efforts ont été menés pour diminuer l'aide liée et rendre plus efficace les aides. Pour le cas des aides allouées aux financements des programmes gouvernementaux, elles se font soit sous forme de projet ou d'appui au programme sectoriel, soit en nature sous forme de fonds de contre-valeur, soit des dons non-remboursables ou des prêts à taux concessionnel. L'instabilité politique répétitive, la corruption généralisée et la dégradation de la situation de la population ont été telles que sa politique d'intervention depuis 2000 se distingue par son approche plus intégrée et de proximité. C'est-à-dire, des aides allouées se font à travers des projets qui sont réalisés au bénéfice et en collaboration avec les bénéficiaires finaux (association, collectivités territoriales région ou communes). Les populations et les responsables locaux sont associés à l'identification et à la réalisation des projets<sup>240</sup>. Ce sont les cas par exemple des projets dans le domaine du développement rural et humain, où l'approche « *One Village One Product* » (OVOP) a été appliquée pour assurer l'impact direct des aides sur la situation des localités concernées. Ce projet a permis de :

- voir globalement et faire totalement en termes de définition des actions à mettre en œuvre ;
- développer l'autonomie et la créativité des populations et localités cibles ;
- développer la qualité des ressources humaines par le transfert des techniques et des compétences aux élites et responsables de la localité.

---

<sup>238</sup> Les grands projets phares :

- lancement du Programme National de prévention du VIH (2004-2008) ;
- amélioration de la gestion des systèmes d'alimentation en eau potable et des comportements en matière d'hygiène (Rano Fidio) ;
- construction de salles de classe d'écoles Primaires à l'échelle nationale (1998-2010).

<sup>239</sup> Le Programme des volontaires japonais (JOCV) qui consiste à offrir de l'assistance tangible à la population à travers des services publics et des ONG. Les volontaires sont affectés pour une durée de 2 ans. 122 volontaires ont déjà travaillé dans le cadre de ce projet depuis 2002.

<sup>240</sup> Brochure de l'ambassade sur les activités de la JICA et entretien avec un responsable du suivi des projets.

Pour les zones de concentration ou d'intervention, le Japon agit spécialement dans les régions des quatre anciennes provinces (Antananarivo, Mahajanga, Toliara et Toamasina et plus précisément dans : la région d'Alaotra Mangoro, la région du Vakinankaratra, la région de Bongolava, la région Atsimo Andrefana, Analamanga et Sofia, la région d'Androy et Anosy). Ces régions sont des zones fortement agricoles et où de nombreux projets d'accompagnement direct et d'apprentissage de la population sont menés. Il est toutefois remarqué compte tenu des spécificités de ses interventions, il n'intervient qu'exclusivement dans ces zones indiquées bien qu'il existe des besoins exprimés dans d'autres régions de Madagascar.

Le Gouvernement japonais peut mobiliser trois catégories d'APD dont les dons bilatéraux, les prêts bilatéraux et les contributions internationales pour les Organisations Internationales.

- Premièrement *via* la Coopération financière gérée au niveau de l'Ambassade (y compris le don non remboursable depuis 1988, l'appui à la micro finance, JBIC), le mécanisme Cool Earth (nouveau mécanisme financier prévu à être instituer à partir de l'année 2008), etc. ;
- Deuxièmement parla Coopération technique gérée par la JICA (incluant le renforcement des capacités et bourses de stage/études, envoi d'experts/volontaires, fournitures d'équipements/matériels, etc.)
- et troisièmement par le biais des fonds de contre-valeur ou FCV, géré conjointement par les deux Gouvernements malgache et japonais.

Mais en l'absence de commission mixte entre les deux pays, pour la gestion de toutes les interventions, les aides passent par le truchement de la « *Japan International Coopération Agency (JICA)* ». Il est l'organe principal chargé de gérer les fonds et les assistants techniques dépêchés sur place depuis ces 46 ans d'implantation. Elle devient l'unique agence d'exécution de l'APD depuis la réforme. Si auparavant, la Banque japonaise de coopération internationale ou JBIC s'est vue confier les opérations concernant la coopération économique extérieure qui offrent des aides sous forme de prêts concessionnels, depuis octobre 2008, la JICA assumera la responsabilité de toute l'APD<sup>241</sup>.

Comme toutes les agences d'exécution bilatérales, la JICA a aussi ses critères d'allocation et ses propres procédures. L'aide projet ou programme dans un secteur ou sous-secteur donné sont les modalités les plus pratiquées. Les procédures suivent le circuit par les requêtes de financement émanant des ministères techniques qui passent directement via le canal du MAE malgache avant le 15 août de l'année en cours pour saisine de la JICA sur place. Cette dernière envoie aux responsables du Gouvernement japonais concernés. Par la suite pour approbation et validation. L'aide directe ou budgétaire ne semble pas pour autant favorisée. À ce titre, il utilise rarement le système de gestion des finances et des marchés publics nationaux (36 % selon le rapport de l'OCDE, 2008). La persistance de la corruption dans l'administration et l'indice de fiabilité très basse du système de gestion publique tel que rapporte *Transparency International* explique cette option. Exemples : appui au programme sur la riziculture, projet de financement de la réhabilitation du grand port de Toamasina, projet d'appui à l'amélioration de la pisciculture, programme de volontariat. En gros, les actions menées pour une localité donnée seront composées des volets infrastructures et développement du secteur social (construction de barrages, assistance technique en matière de culture de riz,

<sup>241</sup> Brochure de la JICA à Madagascar ; *La Presse/All Africa Global Media via COMTEX*, oct. 03, 2008.

subvention des engrais, formation des femmes sur les techniques d'utilisation et d'énergie durable (fatana mitsisy<sup>242</sup>), etc.).

Enfin, il faut aussi souligner que l'aide japonaise n'est pas non plus totalement désintéressée comme le cas des autres pays. Bien que les remarques de Darbon dénonçant l'ambiguïté de sa logique remontent vers les années 1990, elles restent d'actualité par rapport au contexte actuel<sup>243</sup>. En effet, bien que les politiques de financement soit souple, l'aide japonaise rencontre les mêmes difficultés que celle des autres pays donateurs en matière d'efficacité de l'aide par exemple de : de remboursement des prêts, de conditionnalités d'octroi, d'alignement sur les systèmes nationaux. On remarquera notamment qu'apparaissent les nouvelles conditionnalités politiques mises à la mode par La Baule D., à savoir : la protection de l'environnement, la réduction des dépenses militaires des pays bénéficiaires d'aides et la démocratisation (2. Principes, points 1, 5 3, 4).

#### 4. Politique de la Suisse

La Confédération suisse est parmi les bailleurs de fonds bilatéraux de Madagascar surtout dans le domaine de l'appui aux collectivités locales. Les liens d'amitié entre les deux pays existaient depuis plusieurs décennies (dès 1961).

Depuis les années 1960, la Suisse a investi près d'un demi-milliard de francs pour le développement de Madagascar pour financer de nombreux projets notamment dans le domaine du développement rural, de la santé, de l'éducation (bourse d'études). Les relations économiques sont par contre très modestes.

Depuis les années 1980, la Suisse a développé plusieurs programmes de coopération au développement, en collaborant avec des entités économiques, sociales et culturelles, notamment et surtout par le biais d'organisations non gouvernementales. Son domaine de concentration reste très ciblé et limité dans les sous-secteurs susmentionnés.

Dans le cadre de la Coopération décentralisée, elle appuie l'organisation non gouvernementale « Helvetas » permettent de réaliser des projets d'envergure à Madagascar dans différents secteurs liés à la coopération décentralisée. Un autre programme sera mis en œuvre par le biais de l'organisation non gouvernementale dénommée SAHA ou « Sahan'asa Fampandrosoana ny eny Ambanivohitra » (Unité d'accompagnement du développement en milieu rural). Cette dernière a pris la relève et dispose des antennes au niveau des trois régions de concentration Analamanga, Menabe et Betsileo à part l'Unité chargée de la Coordination nationale. Elle a focalisé ses interventions dans l'appui au renforcement de capacités des communes surtout depuis les années 1990 où l'État malgache a décidé d'engager le processus de mise en place de la décentralisation. Les aides de l'ONG-SAHA transitent exclusivement sous forme de projet et se font directement au bénéfice exclusivement des communes.

---

<sup>242</sup> Projet initié dans le cadre du projet des volontaires consistant à former les paysans malgaches sur le façonnage et utilisation des « fatana » économique pour la cuisson de leur nourriture. Le but est de diminuer l'utilisation des bois devenus, rares et chers, mais également de changer les habitudes malgaches pour préserver leurs santé. Reportage sur les actions des volontaires japonais en milieu rural par le ministère de l'environnement et le JICA.

<sup>243</sup>D. DARBON, « La Coopération japonaise : une aide publique au développement méconnue », *Documents*, CEAN/IEP, Bordeaux, 1<sup>er</sup> oct. 1992.

Si les situations s'améliorent à Madagascar après la crise, les deux parties ont comme perspective de :

- évaluer et relancer la Coopération ;
- partager et capitaliser les savoir-faire et les expériences de la coopération dans les autres zones rurales : Gouvernance et Économie locale ;
- ouvrir à Madagascar une représentation permanente de la « Direction du développement et de la coopération » (DDC) à Antananarivo ;
- poursuivre les deux grands projets SAHA et MATOY qui prendront la fin en 2016.

## 5. Politique de la Chine

Bien que la Chine ne soit classée parmi les bailleurs traditionnels, le développement de sa coopération avec la Grande Île depuis les dix dernières années et les intérêts qui la poussent à l'entretenir souvent, dérangeant<sup>244</sup> nous a incités à l'insérer dans ce paragraphe. En effet, la présence chinoise sur le territoire malgache remonte depuis 1972, fruits d'une vague de migrations datant du début de xx<sup>e</sup> siècle. Ils se sont implantés et se sont intégrés dans la partie Est et du haut plateau de l'Île. La coopération sino-malgache est à l'origine culturelle et amicale. Mais depuis ces dix dernières années avec la venue en masse des nouveaux immigrés, elle s'est complètement métamorphosée pour se tourner vers une coopération fortement économique et plus précisément commerciale. L'ambassadeur de Chine à Madagascar a affirmé dans son discours lors de la célébration de la 40<sup>e</sup> anniversaire de la Coopération sino-malgache en 2012 que : « Durant ces 40 ans, les relations entre la Chine et Madagascar ont connu un développement sain et durable, les deux parties ont fait preuve de compréhension mutuelle et de soutien réciproque dans les affaires régionales et internationales, sauvegardant les intérêts communs des pays en voie de développement. »

Durant ces années les champs d'application de la coopération se sont diversifiés, et englobent entre autres, l'agriculture, l'éducation et la culture, l'énergie, les travaux publics et bâtiments. Les plus marquants sont dans les domaines économiques et techniques.

Sur le plan économique et commercial, la Chine est le cinquième partenaire d'exportation de Madagascar tandis qu'elle est le premier partenaire de Madagascar en termes d'importation. Aujourd'hui, 95 % des produits en provenance de Madagascar bénéficient du traitement d'exonération du tarif douanier chinois. Avec l'évolution de ces échanges, la Chine est en passe de devancer la France, avec 39 % selon la Société Gasy Net qui assure la performance douanière dans le pays. Les relations commerciales deviennent de plus en plus florissantes et réciproques.

En effet, le volume de l'exportation de Madagascar va évoluer depuis le régime du Président Ravalomanana. Dans le cadre de la mise en œuvre des accords conclus lors du Sommet Sino-Afrique en 2006, le pays va bénéficier 500 produits malgaches de traitement tarifaire (tarif zéro à une partie des exportations des pays d'Afrique)<sup>245</sup>.

<sup>244</sup>La concurrence avec les bailleurs traditionnels : banque mondiale et FMI, PNUD, la France, etc.

<sup>245</sup>Résolutions prises lors du Forum sur la coopération sino-africaine – Conférence ministérielle 2000 qui s'est tenue du 10 au 12 octobre 2000, à Beijing, en Chine.

Sur le plan de la coopération technique et financier, le Gouvernement chinois a alloué, pendant les 40 ans de coopération, divers dons et prêts sans intérêts ou préférentiels d'un montant de plus de 1,6 milliard de Yuans RMB au Gouvernement malgache<sup>246</sup>.

Si pendant le régime déchu de 2009, la coopération s'est raffermie davantage, le gel des financements consécutifs à la crise de 2009 avait incité le régime de la transition de 2009 à se tourner vers elle comme solutions alternatives. La Chine, pratiquant un *soft power* dans ses politiques internationales, n'impose pas de conditions difficilement supportables. De plus, bien qu'elle se soit alignée sur la position de la Communauté internationale durant la crise de 2009, contrairement aux bailleurs traditionnels, sa politique reste peu regardante sur le respect des valeurs communes qui fondent les politiques de financements de la Communauté internationale (respect des droits de l'homme, démocratie, etc.).

Par ailleurs, les avantages comparatifs qu'elle procure ainsi que les intérêts visés en matière d'investissement direct étranger, dans le domaine minier et énergétique dictent les interventions chinoises (Sunpec, Wisco, Sonangol, etc.) où elle est en concurrence avec la France et les États-Unis aide n'étant pas désintéressées.

En 2014, deux accords de Coopération économique et technique ont été signés, respectivement en juin et en novembre. « *Cela montre l'importance que le Gouvernement chinois accorde aux relations sino-malgaches* » dit l'ambassadeur lors de la célébration de la journée d'indépendance de la république de Chine en février dernier.

C'est de par cette influence de la Chine à Madagascar qui nous conduit à voir comment interviennent et quelles politiques les Organisations Internationales adoptent dans le pays ? En effet, les organisations internationales, des instruments de coopération d'aide au développement ont joué un rôle important dans l'accompagnement de ce pays dans la mise en œuvre de son développement. Ils ont une responsabilité qui devrait se conforter tenant compte de la situation que le pays traverse depuis ces vingt dernières années.

## B- Particularités des politiques des donateurs multilatéraux

Les trois grands groupes donateurs traditionnels de Madagascar dans le cadre de l'aide au développement sont : le groupe des Nations unies composés par ses agences, le groupe FMI et Banque mondiale et l'Union européenne.

Leurs politiques sont fixées en fonction de la mission qui leur est assignée. En principe, elles s'alignent sur les grandes orientations internationales et aussi les priorités ou les orientations continentales ou régionales selon leur rattachement. De par leur nature et leur création, on peut affirmer qu'ils sont eux-mêmes auteurs et concepteurs de ces règles. Ce cas est surtout valable pour les Institutions financières internationales de type FMI et Banque mondiale, les systèmes des Nations unies. C'est de là que découle la problématique liée à l'effectivité des actes émis par ces organisations. Le problème s'est accentué depuis l'apparition du concept de

<sup>246</sup>Propos du Premier Ministre RAJAONARIVELO Pierrot, « Coopération sino-malgache – Développement sain et durable en 40 années », recueillis par Lalaina Arisoa [www.matin.mg/?p=1650](http://www.matin.mg/?p=1650).



« l'intérêt commun et du bien public mondiaux », de « solidarité » et de « moralité en droit international ». Dans le cadre de notre étude qui aborde la mise en œuvre des Objectifs du millénaire pour le développement au regard de la déclaration de Paris, la question revient en force et touche les politiques internes de développement de chacun notamment ses cohérences.

## 1. Groupe des Nations unies

Madagascar est un des pays membres des Nations unies. Son implantation sur le pays remonte au lendemain de l'indépendance du pays en 1960. Ses actions sur le territoire restent dans les grandes de sa mission fondatrice qui sont de : maintenir la paix et la sécurité internationales, développer des relations amicales entre les nations, promouvoir le progrès social, instaurer de meilleures conditions de vie et à accroître le respect des droits de l'homme. Elle s'attache à atteindre les objectifs fixés et à coordonner les efforts de ses agences qui interviennent dans les différents secteurs selon leurs mandats à contribuer à la création d'un environnement plus sûr pour les générations des peuples malgaches. C'est la Charte des Nations unies qui définit les buts, les principes de l'ONU ainsi que la composition, les buts et les pouvoirs des différents organes qui agissent sur le pays<sup>247</sup>.

En matière d'instrument de mise en œuvre de l'APD, on distingue principalement le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Il est l'un des organes spécialisés le plus important du Système des Nations unies. C'est un fonds dans lequel tous les aides transitent principalement. Le PNUD finance la totalité des projets réalisés<sup>248</sup> pour ce qui est de l'assistance technique proprement dite et des fonds spéciaux des différents programmes mais également de l'aide au pré-investissement. Notons que, depuis la réforme de l'ONU, ce dernier est fusionné dans l'assistance technique.

Les principes sur lesquels l'assistance du PNUD s'appuie ont été fixés par les trois principales résolutions prises lors de l'AG. Il s'agit de la résolution 200 en 1948 créant le Programme Ordinaire, la résolution 222-A(IX) créant le PEAT et la résolution 1240 (XIII) créant le Fonds Spécial. Selon ces principes, il est fixé que l'aide du PNUD<sup>249</sup> :

- ne constitue pas un prétexte d'ingérence économique ou politique dans la conduite des affaires internes des pays récipiendaires et ne sera accompagnée d'aucune considération de caractère politique ;
- ne sera donnée qu'au Gouvernement ou par leur intermédiaire ;
- devra répondre aux besoins du pays intéressé ;
- sera fournie, dans toutes la mesure du possible, sous la forme désirée par le pays demandeurs ;
- sera de premier ordre au point de vue de la qualité et de la compétence technique.

Ces principes au fil du temps ont été adaptés tenant compte du contexte et de l'évolution des relations et de la coopération internationale<sup>250</sup>.

<sup>247</sup> Tiré sur le site <http://www.mg.one.un.org>, (date de consultation 25 mai 2013), « Qu'est-ce que le SNU ».

<sup>248</sup> Jadis du temps de Programme élargi d'assistance technique (PEAT), créée par l'ECOSOC (ONU).

<sup>249</sup> D. RAHANTABOLOLO, *op. cit.*

<sup>250</sup> PNUD, « Rapport mondial sur le développement humain : Mettre les nouvelles technologies au service du développement humain », 2001.

Se référant à ces dispositions, il faut remarquer que la politique du PNUD a été plutôt avant-gardiste par rapport aux discours d'autonomisation et d'appropriation de pertinence des conditionnalités débattus depuis la fin des années 1990. Il a été également le fer de lance de l'idée prônant l'harmonisation et coordination de l'aide pour l'efficacité de l'aide à travers ses pratiques et l'organisation de ses systèmes d'aide. En effet, son objectif est de « mettre en place un partenariat mondial pour le développement<sup>251</sup> ». Son fonctionnement et son mécanisme de gestion des aides en attestent. Bien que le PNUD soit un dispositif visant à mettre en œuvre la politique mondiale en matière de lutte contre la pauvreté, son mécanisme vise à ce que ces orientations respectent les déclarations communes, les résolutions communes et les traités signés par les pays membres<sup>252</sup>. Ainsi, bien qu'à certains moments, il existe des pays membres qui ne respectent pas les lignes de conduites<sup>253</sup>, il a été mis en place un système permettant la coordination de l'ensemble des actions des Nations unies. Le PNUD prend une part active. C'est le représentant résident du PNUD qui est également le Coordonnateur du Systèmes des Nations unies (SNU) dans le pays.

En matière *de politique de financement*, les pays membres des Nations unies, interviennent en versant des fonds pour alimenter la caisse commune. Ces caisses ou fonds communs seront financés par les cotisations des membres. Une ligne de leur propre budget rentrant dans le cadre de la coopération multilatérale prévoit ces crédits. Prenons les exemples du fonds multilatéraux, celui du Fonds Monétaire International ou de la Banque mondiale, le cas des fonds spéciaux pour financer un programme particulier comme le GAVI et le fonds mondiaux pour financer la lutte contre le VIH-SIDA. Pour ce qui est des conditionnalités des aides allouées par cet organisme, il est pratiqué au sein de ces systèmes surtout les conditionnalités de gouvernance et politiques. Il exige des pays le respect des droits humains, la démocratie, le genre et le développement, etc. comme condition pour pouvoir bénéficier des aides. Ces conditions se spécifient également par rapport au thème concerné (santé, mère et enfant, etc.) et les agences y veillent selon leur domaine de concentration ou d'intervention<sup>254</sup>. L'ONU à travers le PNUD a toujours mis en avant que les pays qui arrivent à démontrer à travers ses orientations politiques le respect de ces valeurs mondiales sont des bénéficiaires potentiels de ses aides.

Concernant *la politique de gestion*, l'ONU dispose dans chaque pays d'implantation un siège qui pilote et gère l'ensemble des actions de l'organisation. À Madagascar, le Système des Nations unies (SNU) est composé d'un groupe diversifié d'agences et d'organismes : PNUD, UNICEF, UNFPA, PAM, FAO, OIT,

<sup>251</sup> M. PORTER, "Location, Competition, and Economic Development: local clusters in a global Economy", *Economic Development Quarterly*, n° 1, vol. 14, 2000, p. 15-34.

<sup>252</sup> A. RAHARINARIVONIRINA, *Théorie générale des traités*, 2010.

Convention de Vienne de 1969 sur les droits des Traités.

<sup>253</sup> Cas des pays dits « voyous », qui dérogent les principes et ne suivent pas les politiques internationales. Cas de l'Irak, l'Iran, la Chine.

<sup>254</sup> Rencontre de travail avec le responsable du Cellule de coordination des aides du PNUD et du *Monitoring and Evaluation Officer*.

Programme cadre stratégique de l'Union ou UNDAF. Extrait des engagements du SNU pour illustrer les conditions d'intervention « engagements du système des Nations unies et du Gouvernement conformément aux recommandations formulées dans le cadre de la réforme du système des Nations unies et de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, nous, Membres de l'Équipe-Pays des Nations unies et Représentant du Gouvernement, nous engageons à la promotion et la satisfaction des droits humains, en particulier ceux de la femme, des enfants et des couches sociales les plus défavorisées ; à œuvrer conjointement avec nos partenaires pour satisfaire les besoins fondamentaux de la population malgache. Pour ce faire, nous sommes disposés à mobiliser les ressources nécessaires et à mettre notre expérience et nos compétences à contribution pour l'atteinte de nos objectifs communs, y compris pour un retour à l'ordre constitutionnel dans un climat de dialogue et de promotion de la culture de la paix. »

OMS, ONUDI, Banque mondiale, FMI, CINU, ONUSIDA, UNESCO, FIDA. L'Équipe de pays (*UN Country Team*) est constituée par les directeurs et les représentants des agences et le coordonnateur résident du SNU.

Son intervention est fixée par un plan cadre fixant les stratégies. C'est ce plan qui garantit la coordination et la synergie des actions du SNU sur le plan domaine et politique d'intervention. C'est le Coordonnateur résident du SNU qui assure la fonction du Secrétariat des Nations unies. Son rôle consiste à faire en sorte que toutes les agences conjuguent leurs efforts et mettent en commun leurs compétences et leurs expertises. Actuellement, on appelle ce plan cadre stratégique « Plan cadre des Nations unies pour l'assistance au développement » (UNDAF). Conformément à la politique des Nations unies « *One Voice, one budget* », les politiques d'intervention restent dans le cadre de ces principes fondamentaux cités ci-dessus<sup>255</sup>.

Durant la crise de 2009, les Nations unies avaient joué son rôle fédérateur dans la conduite des négociations entre protagonistes mais également dans la conduite des opérations d'aide mis en œuvre sur le pays. Les Nations unies, dirigées par son représentant résident, avaient tenu le rôle de chef de file de la Communauté internationale au côté du Groupe de Contact International (GIC) et la SADC.

## 2. Groupe FMI et Banque mondiale

La relation de Madagascar avec les Institutions de Bretton Woods (FMI et BM) est une histoire de longue date. En effet, l'adhésion de Madagascar dans la grande famille de ces institutions internationales date du 25 septembre 1963. Depuis, divers programmes d'aide tant budgétaires que sectoriels ont été conclus. Le tableau ci-après en est une illustration parfaite de cette coopération.

**Tableau 8 : Évolution des programmes du FMI à Madagascar**

Type	Année d'Approbation	Année d'Expiration	Montant Approuvé (millions de DTS)
FASR	1989	1992	76,90
FASR/FRPC	1996	2000	81,36
FRPC	2001	2003	79.43
FRPC	2006	2008	54.99

*Source : Ministère des Finances et du Budget, 2008*

Au vu de ce tableau, la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) a pris le relais de la Facilité d'Ajustement Structurelle Renforcée (FASR). Les vingt-neuf dernières années ont été axées essentiellement sur la stabilisation macroéconomique compte tenu des déséquilibres d'ordres interne et externe caractérisant l'économie malgache. Ces ajustements allaient de pair avec des réformes structurelles telles que la libéralisation du secteur extérieur, la réforme du secteur financier et la réforme du régime de change que la Banque mondiale assurait. La FRPC devait constituer une approche innovante du FMI compte tenu du fait qu'elle devait soutenir le pays à faire face aux impacts de la mondialisation et aux nouveaux défis qui l'attendent en matière d'intégration économique. Elle visait plus particulièrement à créer les conditions nécessaires à une croissance économique

<sup>255</sup> Rapport pays annuel du PNUD, UNDAF, 2005.

soutenue et à la réduction de la pauvreté qui ne cessait de gagner du terrain depuis le milieu des années 1980. Dans cette option, la Banque mondiale, avec son programme de réforme de la fonction et des finances publiques mené depuis les années 1990, misait entre autres la mise en place d'une administration publique compétente et responsable, sur la lutte contre la corruption et la transparence de la gouvernance des actions publiques.

La FRPC est désormais l'outil à partir duquel le FMI accorde des prêts assortis de faibles taux d'intérêt aux pays à faible revenu. Les programmes appuyés par la FRPC reposent sur des stratégies globales d'allègement de la pauvreté qui devaient être en principe pilotées par les pays bénéficiaires. Créé en septembre 1999, cet instrument a pour but ultime de placer les objectifs de lutte contre la pauvreté et de promotion de la croissance au centre des opérations de prêts du FMI dans ses pays membres les plus pauvres comme Madagascar. Contrairement à l'ancien système, la FRPC présente des caractéristiques répondant au mieux au cadre référentiel international qui recommande le financement de la politique nationale *via* l'aide budgétaire. En effet, elle repose d'une part sur le principe fondamental d'une large participation publique et d'une internalisation accrue par le pays receveur des politiques publiques à mettre en œuvre. À cet égard, les dialogues sur les politiques relatives aux programmes appuyés par la FRPC sont plus ouverts, étant donné qu'ils se fondent sur le DSRP piloté par le pays en question. Contrairement au FASR, la conditionnalité est devenue plus souple, ciblée sur les principaux domaines de compétence du FMI et limitée aux mesures qui ont un impact direct et vital sur les objectifs macroéconomiques du programme.

D'autre part, les programmes soutenus par la FRPC reflètent plus étroitement les priorités nationales en matière de réduction de la pauvreté et de croissance. Par ailleurs, les programmes appuyés par la FRPC mettent l'accent sur le renforcement de la gestion publique pour aider les pays à bien cibler et hiérarchiser leurs dépenses. Dans ce cadre, les mesures visant à améliorer la gestion des ressources publiques, la transparence et la responsabilisation ont été particulièrement veillées. Une plus grande attention a été également accordée à l'impact des principales mesures de politique macroéconomique sur la pauvreté et la situation sociale.

En effet, il y a des secteurs où les progrès ont été importants mais encore très fragiles comme dans le domaine du secteur extérieur, de la dette extérieure et du secteur financier. Par contre, à côté il existe des secteurs où les progrès ont été faibles comme la viabilité de la politique monétaire, le développement du secteur privé et les politiques sociales.

Bon nombre de facteurs expliquent cette situation. Tout d'abord, les chocs d'ordre exogène comme l'impact de la crise économique mondiale et la crise pétrolière qui met à mal l'économie fortement dépendante des importations. Ces difficultés sont aggravées par les crises politiques cycliques qui ont souvent interrompu le processus de réforme initié depuis. Ces interruptions retardent les avancements et affaiblissent l'appropriation par les différents acteurs et responsables de l'Administration mais également les élus et la société civile. Enfin, la capacité limitée d'absorption et de mise en œuvre du pays n'est pas sans conséquence sur les résultats attendus.

Il est important de noter que la FRPC est assortie d'une lettre d'intention, d'un memorandum de politique économique et financière et d'un protocole d'accord

technique établis par les parties prenantes. Ces documents représentent le cadre légal d'acheminement de l'aide du groupe. En cas toutefois de crise pouvant compromettre le respect des accords conclus, la poursuite des allocations du fonds pourrait être compromise.

Il faut toutefois, signaler que ces fonds sont des prêts et dont les charges de paiement continuent de peser sur les caisses de l'État. Par voie de conséquence, de nouvelles négociations devront être initiées non seulement pour les reprises des dotations mais également pour les mesures de soutien pour le cas de Madagascar, un pays à très faible revenu. La conception d'une stratégie de réduction de la pauvreté devrait permettre d'assurer une bonne reprise par la consolidation des acquis et la correction des déficits de la crise<sup>256</sup>. L'agenda pour la relance économique proposé par la Banque mondiale devrait prendre en compte ces acquis antérieurs et corriger les déficits du passé pour éviter que les mêmes erreurs ne reviennent et handicapent la nouvelle construction encourus. Conséquemment, sous l'influence de nouvelles orientations, les responsables politiques devraient s'engager à concevoir le prochain DSRP en prenant en compte ces éléments susmentionnés. Cette nouvelle politique des IFI, prône la prise de responsabilité du Gouvernement dans la rédaction de sa politique nationale de développement. Cette approche est connue sous l'appellation « **ownership** ».

### 3. Union européenne (UE)

Le Traité de Lisbonne constitue le fondement juridique et institutionnel de la de l'UE. La « Charte des droits fondamentaux de l'UE » fixe les principes et les valeurs qu'elle défend : démocratie, État de droit, universalité et indivisibilité des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, respect de la dignité humaine, égalité et solidarité et respect de la Charte des Nations unies et du droit international. Ainsi, elle place les droits de l'Homme et le soutien à la démocratie au cœur de sa politique et de ses relations extérieures<sup>257</sup>.

L'UE est présente à Madagascar depuis 1959 à travers le Fonds Européens de Développement (FED<sup>258</sup>), principal instrument financier de l'Union en matière d'APD. Dans ce cadre, divers programmes se sont vu financés. Compte tenu de la situation économique précaire du pays mais qui présente toutefois du potentiel à explorer, l'aide de l'UE demeure une composante essentiellement économique et sociale. L'objectif est de renforcer sa capacité de façon à ce que le pays puisse à terme intégrer le marché européen. En contrepartie, elle exige de la part de l'Administration l'efficacité et une bonne coordination des aides allouées étant donné que les grandes parties des aides qu'elle alloue sont des aides budgétaires surtout

<sup>256</sup> J. MORISSET, « Madagascar vers la relance économique », Notes politique économique en juin 2010, Banque mondiale, œuvrer pour un monde sans pauvre. ; BANQUE MONDIALE, « À la recherche du temps perdu », Mémoire économique du pays, Madagascar, déc. 2008 ; J. SACHS, *Ending the Poverty Trap*, 2004. Pour une discussion approfondie sur Madagascar, voir Mémoire économique, où des estimations sont présentées de manière à illustrer l'impact de la pauvreté sur la croissance économique.

<sup>257</sup> COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : « La Politique de développement de la Communauté Européenne », Bruxelles, 26 avril 2000.

<sup>258</sup> Conventions de Yaoundé de 1963 et 1969 avec les États africains et malgache et de Lomé de 1975 avec les États Afrique, Caraïbes et Pacifique dits ACP ; Les conventions de Lomé (1975, 1979, 1984, 1989) prévoyaient un régime commercial très favorable pour les pays ACP ; Traité de Maastricht (1992) qui fixe les objectifs de la « coopération au développement » (Titre XX du TCE), L'accord de Cotonou du 23 juin 2000.

Pour Madagascar : 1<sup>er</sup> au 3<sup>e</sup> FED (de 1959 à 1975) ; 4<sup>e</sup> au 6<sup>e</sup> FED (1976 à 1990) ; 7<sup>e</sup> au 8<sup>e</sup> FED (1990 à 2000) ; 9<sup>e</sup> FED (2000 à 2007) ; 10<sup>e</sup> FED (2008 à 2013) (source : Délégation de l'Union européenne à Madagascar/site : [eeas.europa.eu/delegation/madagascar](http://eeas.europa.eu/delegation/madagascar). Consulté le 10 avr. 2015).

depuis les années 1990. À titre d'exemple, on peut soulever le programme d'appui à l'ajustement structurel signé en 1997 pour un montant total de 27 millions d'euros dont l'objectif est de contribuer à la viabilité financière du programme de réformes et d'accompagner les efforts du Gouvernement, le programme d'appui à la sécurité alimentaire date de 1998 pour un montant de 15 millions d'euros visant à contribuer au programme lancé par le Gouvernement afin de contrer l'invasion acridienne sévissant le Grand Sud de l'île.

L'UE exerce à travers sa délégation qui a pour principale mission d'identifier, d'évaluer les aides à octroyer et d'examiner les résultats y afférents. Par ailleurs, de par l'organisation de la coopération européenne, la gestion de ses aides relève de l'attribution du Bureau d'Appui à l'Ordonnateur National (BAON). Ce bureau fait office de direction rattachée à la Direction Générale du Budget du MFB. Il est l'interface entre la délégation européenne et l'ordonnateur national du FED qui n'est autre que le Ministre des Finances et du Budget.

Les tableaux ci-après révèlent un extrait de l'appui budgétaire de l'UE.

**Tableau 9 : Aides budgétaires dans le cadre des FED antérieurs**

Type	Année d'approbation	Année d'expiration	Montant approuvé (en millions d'euros)
Programme d'appui à l'ajustement structurel I (PAS I)	1997	1998	27
Programme d'appui à l'ajustement structurel II (PAS II)	1999	2000	56,8
Programme d'appui à la sécurité alimentaire I (PASA I)	1998	2003	15
Programme d'appui à la sécurité alimentaire II (PASA II)	2003	2003	9
<b>Total</b>			<b>107,8</b>

*Source : MFB, BAON*

**Tableau 10 : Programmes d'appui budgétaire dans le cadre du 9<sup>e</sup> FED (2003 à 2008)**

Type	Année d'approbation	Année d'expiration	Montant approuvé (en millions d'euros)
Programme d'appui budgétaire d'urgence (PABU)	2002	2003	70
Programme d'appui budgétaire à la réduction de la pauvreté I (PARP I)	2004	2007	35
Programme d'appui budgétaire à la réduction de la pauvreté II (PARP II)	2005	2008	94,5
<b>Total</b>			<b>199,5</b>

*Source : MFB, BAON*

Se référant à ces deux tableaux, l'UE privilégie surtout l'aide budgétaire globale par rapport à l'aide sectorielle dans le cadre de son intervention. Il est un des rares donateurs qui ose opter dans cette voie. Dans ce cadre, elle se concentre dans deux principaux secteurs : les infrastructures et le développement rural. Son objectif est d'accompagner le Gouvernement malgache dans la mise en œuvre de ses politiques publiques liées à ces volets. À titre d'exemples : les appuis à la population pour l'accès au marché, les accords sur l'agriculture et la pêche, le commerce des services, le développement du secteur privé, les ressources naturelles et l'environnement, les questions liées à la coopération au développement (éducation), etc. Ce dernier volet occupe une part importante du financement des aides de l'UE. Par ailleurs, l'UE donne ses appuis sous forme de projet à partir de divers instruments relevant de son budget général pour l'action extérieure afin de soutenir la société civile. À ce titre, depuis 2002, elle appui principalement les régions très pauvres de l'île, notamment celles qui appartiennent aux deux ex-provinces de Fianarantsoa et de Toliary.

Étant donné qu'elle privilégie l'aide budgétaire, sa politique d'aide au développement est intégrée dans la politique commerciale de l'Union<sup>259</sup>. En étant compatible avec les règles de l'OMC, les Accords de Partenariat Économique (APE) pour Madagascar sont des instruments de développement. Ils contribuent aux renforcements de l'intégration régionale et du niveau d'accès préférentiel du pays au marché européen<sup>260</sup>. Le Programme Indicatif National (connu sous le sigle PIN) est l'instrument qui fixe l'ensemble des actions de financement de l'UE à Madagascar. Il prévoit tous les volets commerciaux et développements.

Mais outre les domaines et les objectifs prioritaires énumérés ci-dessus et la prise en compte des objectifs généraux des politiques de développement, comme l'éradication de la pauvreté et la promotion de la croissance économique et de l'inclusion, le programme – et dès lors les demandes de subvention – mettra aussi l'accent sur les thèmes transversaux suivants dans un souci de cohérence avec les politiques globales de développement : la bonne gouvernance et les droits de l'Homme, l'égalité entre les hommes et les femmes, la durabilité environnementale et le changement climatique.

Ainsi, l'UE participe étroitement et en synergie avec les interventions d'autres partenaires extérieurs au financement du développement du pays. La consolidation du cadre macroéconomique et la réduction de la pauvreté restent les objectifs ultimes. C'est dans cette optique qu'elle s'efforce de développer la cohérence de sa politique par rapport aux intérêts et orientations des autres bailleurs de fonds tant

---

<sup>259</sup>La politique d'intervention et de financement de l'UE à travers l'APE est une politique intégrée qui vise deux objectifs :

- d'un côté, mise en œuvre pour assurer la stabilité économique des pays en développement (prévention des risques et des conflits) ;
- de l'autre côté, la protection des intérêts commerciaux de l'UE et de ses États membres. Ce sont les cas de la cohérence entre la politique de développement et la politique migratoire de l'UE et la question depuis l'apparition des crises que traversent les pays nouvellement membres de l'UE comme la Grèce, la Roumanie, des menaces qui pèsent sur la pérennité de l'effort financier en faveur du développement que mène l'UE. C'est-à-dire la répartition de l'aide européenne et sa visibilité.

<sup>260</sup> COMMISSION EUROPÉENNE, « État des négociations des Accords de Partenariats Économiques », *Flash APE* 5, juill. 2005.

bilatéraux que multilatéraux<sup>261</sup>. D'ailleurs, le 9<sup>e</sup> paragraphe du Consensus européen pour le développement en 2005 stipule clairement que :« *Nous réaffirmons notre engagement à promouvoir la cohérence des politiques pour le développement, en garantissant à cette fin que l'Union européenne tient compte des objectifs pour la coopération au développement dans toutes les politiques qu'elle met en œuvre et qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement, et que ces politiques soutiennent des objectifs en matière de développement.* »

Par rapport à ces notions de « cohérence » et d'« harmonisation », en 1999, la Communauté européenne consciente des critiques, mettant en cause les réformes préconisées par les bailleurs de fonds, considérées comme mal adaptées aux réalités et aux spécificités des pays bénéficiaires, a lancé l'étude de faisabilité sur la réforme des conditionnalités sur la base des projets test du 1997-1999... Il s'agissait de voir comment transformer les conditionnalités d'instrument d'antan en conditionnalité de « performance ou de résultat ». Dans son rapport de 2010, la Commission européenne a insisté sur les efforts qu'elle a menés pour améliorer l'efficacité de son aide, se présentant comme un acteur en première ligne dans les forums organisés à ce propos<sup>262</sup>. La Commission européenne se veut « catalyseur et coordinateur afin d'améliorer les synergies entre les États membres ». Dans ces projets pilote de 1999, la Commission européenne avait sollicité les grands bailleurs notamment la France et la Banque mondiale à s'associer à elle dans cette opération. L'idée de base était d'accompagner le pays à réussir ses réformes en le laissant choisir lui-même les instruments à utiliser<sup>263</sup>. Madagascar faisait partie des pays pilote pour ce projet de réforme<sup>264</sup>. Un cadre de partenariat a été conclu avec les autres bailleurs qui ont apporté leurs appuis comme observateur (FMI & Banque mondiale, Banque Africaine de Développement, la France). L'objectif est d'optimiser leurs contributions dans l'opération, de renforcer le dialogue, d'améliorer l'alignement sur les procédures gouvernementales, d'améliorer l'appropriation du Gouvernement de sa politique et enfin d'augmenter la prévisibilité de l'aide. Ce projet a été en phase du début de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

À ce titre, il convient de remarquer que le 9<sup>e</sup> FED (2002-2007) a été dotée au total de 267 millions d'euros. Le Programme d'Aide Budgétaire de l'Union Européenne (PABU) a été lancé en 2002 afin de contrecarrer les effets néfastes de la crise postélectorale de la même année. Le Programme d'Appui à la Réduction de la Pauvreté ou PARP se présentait quant à lui comme une aide non ciblée de façon à ce que le Gouvernement puisse la mobiliser en fonction de ses priorités. Il visait à soutenir la mise en œuvre du MAP dans un cadre de croissance soutenue et équitable. Pour ce faire, il a mis notamment l'accent sur une gestion saine des Finances publiques et une amélioration de la prestation des services sociaux de base. De plus, il prévoyait un appui institutionnel de façon à améliorer la performance des services et la gouvernance des actions avec un budget de 4 millions d'euros pour la période de 2004-2009. Particulièrement, ce dernier s'est focalisé sur le renforcement des capacités des organes chargés du suivi évaluation du MAP, le

<sup>261</sup>COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, « Rapport de l'UE sur la cohérence des politiques de développement », Office des publications de l'UE, Luxembourg, 2007.

<sup>262</sup> Rapport de la Commission Européenne sur l'efficacité de l'efficacité.

<sup>263</sup> P. GUILLAUMONT et S. GUILLAUMONT JEANNENEY, « Une expérience européenne : la conditionnalité de performance au Burkina Faso », *Revue Africaine contemporaine*, n° 223-224, 2007, p. 197-225.

<sup>264</sup>Rapport de l'UE, « L'Appui budgétaire de l'Union européenne à Madagascar », disponible sur : [eas.europa.eu/delegations/madagascar](http://eas.europa.eu/delegations/madagascar).



cadre de gestion des Finances publiques et l'appui aux organes de contrôles comme la Cour des comptes nouvellement créée.

Sur la base des résultats obtenus en (2005-2008), la phase I du PARP a fait l'objet d'une évaluation<sup>265</sup>. La mise en place par le Gouvernement d'un plan d'actions prioritaires en matière des finances publiques a permis de fiabiliser le système. Le résultat de mise en œuvre du Pays a été très positif. Les crédits programmables ont tous été engagés pour la mise en œuvre du PARP (2005-2006). Toutes les actions rentrant dans le cadre de ces programmes faisaient l'objet de suivi-évaluation conjointe. « Un Aide-mémoire Conjoint annuel » a été conçu au vu des diagnostics communs contenant une série de recommandations.

Au vu des résultats plutôt promoteurs et encourageants du pays et des expériences acquises, l'UE compte poursuivre ses actions surtout que les dernières orientations politiques en matière d'aide publique au développement l'encouragent. En effet, pour les dix prochaines années, la Commission européenne se veut être plus attentive à la lutte contre la corruption. Elle va essayer de préconiser une application plus accentuée du principe de conditionnalité en matière de développement. Ce qui la classe également dans les catégories des bailleurs appliquant la politique de sélectivité basée sur la Bonne gouvernance. Son objectif est de favoriser le respect des normes internationales minimales de lutte contre la corruption énoncées dans la convention des Nations unies et dans d'autres conventions internationales et régionales auxquelles les pays en font partie.

En conséquence, dans le cadre de la mise en œuvre future, la Commission va fournir 3 catégories d'instruments de programmes d'appui budgétaire sous forme de contrat pour des États fragiles ayant une certaine capacité comme Madagascar :

- Les contrats de Bonne gouvernance et de développement qui vont remplacer l'Appui budgétaire général (ABG), c'est lorsque l'assurance est forte que l'aide sera déboursée dans le respect des valeurs fondamentales des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit.
- Les contrats de réforme sectorielle qui permettront d'octroyer un appui budgétaire sectoriel dans le but d'encourager les réformes sectorielles et d'améliorer la délivrance des services.
- Les contrats de « construction » d'un État dans les situations fragiles.

Si l'aide européenne au niveau national semble satisfaire les autorités, ceci sans doute par la qualité du dialogue avec les pays partenaires, la clé du succès des politiques de développement, nombreux restent à faire et à entreprendre avec le Gouvernement et les autres bailleurs de façon à ce qu'il y ait réellement complémentarité entre toutes les interventions<sup>266</sup>. De même, l'articulation entre politique d'aide et politique commerciale dans le cadre du LOME est aussi un volet sur lequel la Commission doit se pencher pour que l'APD puisse converger vers la protection des marchés du pays sur la scène européenne<sup>267</sup>.

<sup>265</sup> Atelier de restitution organisé en juin 2012 à Antananarivo.

<sup>266</sup> P. VERLUISE, « UE/APD : Aide au développement. Entre autosatisfaction et autocritique », *Diploweb*, 5 février 2012, disponible sur : [www.diploweb.com/UE-APD-Aide-au-developpement-Entre.html](http://www.diploweb.com/UE-APD-Aide-au-developpement-Entre.html).

<sup>267</sup> Chr. ANGLADE, « La Politique communautaire d'aide au développement : bilan et perspectives », *L'Europe en formation*, n° 318, automne 2000 ; H. GHERARI, *Les Accords commerciaux préférentiels*, Larcier, Bruxelles, 2013.

Les politiques des principaux donateurs de Madagascar ont chacune leurs propres logiques et priorités. Leurs interventions sont conditionnées dont les portées et les dimensions diffèrent d'un pays ou d'une organisation à l'autre.

Toutefois, force est de constater que ces politiques tentent, quels que soient les instruments utilisés et les domaines de concentration qu'ils se sont optés, de répondre aux besoins et attentes des actions formulées. C'est ainsi que, compte tenu de la forte hiérarchisation des besoins et de la faible capacité de gouvernance ainsi que de l'accélération de la pauvreté, les donateurs s'adaptent de façon à répondre aux mieux et à rendre plus efficaces les aides. Mais ces démarches ne seront pas pratiques si le Gouvernement n'adopte pas à son tour des politiques adaptées et claires facilitant les interventions coordonnées et harmonisées des bailleurs.

La section suivante sera axée à l'analyse de ces politiques. Comment étaient-elles conçues et sur quoi sont-elles orientées ?

## **Section II – Plie ou caractéristiques des Politiques d'aide malgaches**

Depuis son indépendance, Madagascar n'a pas eu réellement de politiques de développement proprement dite<sup>268</sup>. Ses politiques se reflètent sensiblement à travers l'économie, généralement dépendante des politiques d'aides des bailleurs de fonds. Autrement dit, elles dépendent surtout des politiques d'aides des bailleurs et de l'évolution des orientations des politiques internationales de développement<sup>269</sup> et d'aide. Ainsi, on se pose la question si on peut parler de politiques de développement et d'aide extérieure du pays qui jusqu'ici ont été fortement influencées par les effets de la politique d'ajustement structurel des années 1980.

Toutefois, deux grandes périodes marquent l'histoire concernant ces logiques des politiques économiques et d'aides extérieures de Madagascar. Celles de l'indépendance jusqu'aux années 2000 et celle à partir de 2000 jusqu'à nos jours. La dernière se démarque par une apparente prise en main de par l'effort de conception d'une politique nationale.

### *Paragraphe 1.- Aides en constante évolution*

Pour relancer l'économie de Madagascar dont le financement est surtout assuré par les aides extérieures, sa politique était de faire en sorte d'accumuler le maximum d'aides en se pliant aux conditionnalités imposées par les bailleurs de fonds surtout traditionnels<sup>270</sup>.

Conséquemment, il a bénéficié des politiques d'aide plus favorables malgré le contexte international mouvementé et sa situation nationale instable. Les aides

<sup>268</sup>Madagascar n'a pas à proprement parler de politique de développement. La politique économique étant l'équivalent de sa politique de développement et ce du moins jusqu'en 2000. Voir : J.-P. CLING, M. RAZAFINDRAKOTO, Fr. ROUBAUD, *Les Nouvelles Stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Economica, Paris, 2008.

<sup>269</sup>Le droit contemporain prône les inégalités compensatoires et la solidarité dépassant le cadre de souveraineté, du discours d'égalité formelle et du pouvoir de la majorité. P.-M. DUPUY, Y. KERBRAT, « Droit international public », *Droit public, Science politique*, Précis Dalloz, 11<sup>e</sup> éd., 2012, 903 p. ; E. DECAUX, O. FROUVILLE, « Droit international public », 9<sup>e</sup> éd., Hypercours, Dalloz, 2014, 623 p.

<sup>270</sup> Groupe FMI & Banque mondiale.

publiques au développement ont toujours été les principales sources de financement du développement, les bailleurs ont afflué et ont appliqué différentes formes d'aides.

#### A- Affluence des bailleurs à Madagascar

Les aides que le pays a bénéficié ont tendances à évoluer tant du point de vue quantitative que participative. En effet, les montants alloués ont progressivement augmenté et les formes se sont diversifiées selon les politiques de financement et d'intervention des donateurs.

##### 1. Augmentation progressive du montant de l'APD

Depuis la succession de ces événements qui ont eu des impacts négatifs sur l'économie malgache, les aides au développement se sont accrues et ont pris différentes formes pour renforcer l'économie et appuyer les programmes de développement et de lutte contre la pauvreté des régimes qui se sont succédé.

En général, Madagascar bénéficie de toutes les formes d'aides exposées dans les paragraphes sur les modalités de l'aide dont : les prêts, les aides budgétaires sous forme de don ou de prêts, les aides programmes sectoriels ou globales, les aides humanitaires. Le tableau et la figure suivants montrent les tendances des aides depuis la fin des années 1990 jusqu'en 2004.

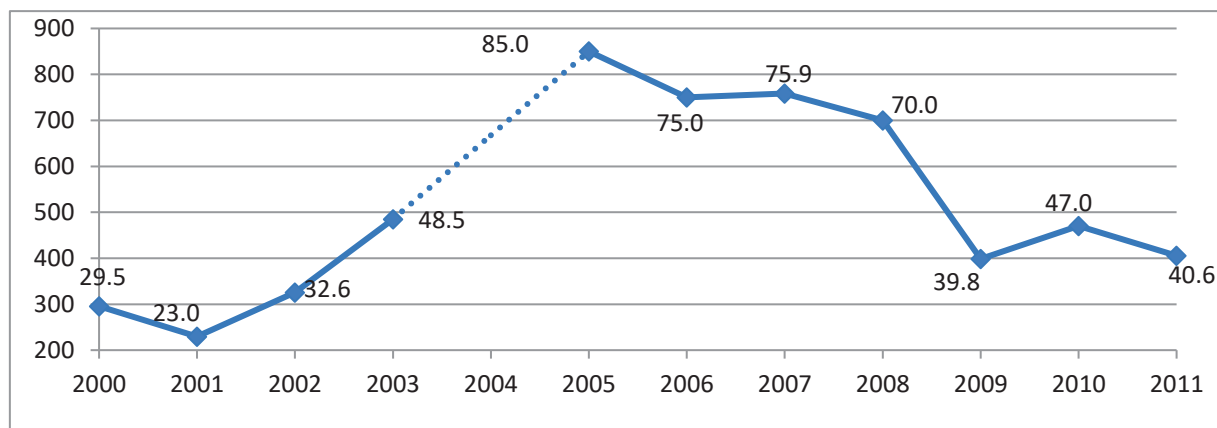
**Tableau 11 : Aides extérieures pour Madagascar de 1997 à 2004 (en millions d'US dollars)**

Types d'aide	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Aides extérieures</b>	<b>389,2</b>	<b>253,6</b>	<b>216,1</b>	<b>205,9</b>	<b>262,0</b>	<b>249,1</b>	<b>447,7</b>	<b>663,3</b>
<i>Dons</i>	<i>187,5</i>	<i>130,1</i>	<i>134,1</i>	<i>139,5</i>	<i>152,3</i>	<i>74,6</i>	<i>247,3</i>	<i>356,0</i>
Dons courants	74,0	11,0	27,4	26,4	40,9	13,9	107,3	169,1
FCV					7,3	7,4	14,7	9,1
Dons programmes					33,6	6,5	92,6	160,0
Dons projets	113,5	119,1	106,7	113,1	111,3	60,8	140,0	182,4
<i>Prêts</i>	<i>201,7</i>	<i>123,5</i>	<i>82,1</i>	<i>66,4</i>	<i>109,8</i>	<i>174,5</i>	<i>200,3</i>	<i>307,3</i>
Programmes					30,4	100,8	51,6	76,0
Projets					79,4	73,7	148,7	231,4
<i>Aides budgétaires</i>					<i>64,0</i>	<i>107,3</i>	<i>144,2</i>	<i>235,9</i>
Dons programmes					33,6	6,5	92,6	160,0
Prêts Programmes					30,4	100,8	51,6	76,0

Source : Direction générale du Trésor/MEFB – Calcul : DPCB

La figure suivante nous montre l'évolution en dent de scie des aides perçues depuis les dix dernières années.

**Figure 6 : Évolution de l'APD reçue par Madagascar sur les dix dernières années (Millions USD)**



*Source : AMP-Madagascar à partir de 2009, RCD 2009-2010 pour les autres années.*

*Le chiffre pour 2004 est non disponible.*

D'après ce tableau et ce graphe, il y a une variation des montants des aides extérieures octroyées globalement. L'analyse de la tendance de l'aide depuis la fin des années 1990 jusqu'à l'avènement de la crise de 2009 peut être groupée en quatre périodes<sup>271</sup>. Il faut souligner que la situation malgache est marquée par les crises cycliques qui ont eu des impacts sur la tendance de l'aide.

- La première période de déclin correspondrait au contexte de la crise qui a entraîné la suspension de l'aide budgétaire, le gel de la plupart des grands projets et l'arrêt de tout nouveau projet par la plupart des PTF. Le début de cette première période est particulièrement marqué par une baisse considérable de l'aide, pratiquement de moitié (environ 43%) comme le cas en 2002-2003; ramenant le niveau de l'aide à 398,4 millions USD. Seuls ont été maintenus les projets encore opérationnels, les aides déjà programmées, les aides humanitaires et les aides d'urgence en cas de catastrophe. Vers le milieu des années 1980 jusqu'à la fin des années 1990, la tendance était de développer les aides projets dont la gestion était confiée aux agences ou structures parallèles de gestion. Les actions ont été très ciblées et dont les bénéficiaires étaient directement les collectivités ou les groupements ou associations.
- La deuxième période est celle de la *relance*, la période post crise où l'aide est plus ou moins à ses débuts (après la crise des années 1990, 2002, 2003,). Une reprise lente jusqu'à la stabilisation de la situation et le retour de la confiance des partenaires techniques basé sur la conception d'un programme de relance économique et de poursuite des réformes de la gestion des finances et de l'administration publique (Document cadre de politique économique (DCPE), Document stratégique de réduction de la pauvreté 1 (DSRP1), Document stratégique de réduction de la pauvreté 2 (DSRP2), *Madagascar Action Plan* [MAP]). La troisième période correspond à la hausse continue de l'aide jusqu'au pic de 1997 ou de 2005 (voir tableau n°11 et figure n° 6). L'APD a atteint en 2005 les 850 millions de dollars à peu près<sup>272</sup>. Cette affluence d'aide est, en partie, attribuée suite aux allègements de la

<sup>271</sup> Rapport du ministère de l'Économie sur la Coopération pour le développement, 2010.

<sup>272</sup> Données de l'OCDE sur les Aides publiques au développement.

dette en 1997, aux résultats des efforts concluants entrepris par le pays pour assainir l'environnement économique de Madagascar (1997). La poursuite de mise en œuvre des politiques d'ajustements structurels qui a été fortement appuyées par les PTF a permis l'atteinte du point d'achèvement de l'IPPTE. L'atteinte de cet objectif a permis à Madagascar de dégager la charge dans le budget pour financer les programmes de développement. Durant ces périodes il a été enregistré une hausse considérable de l'aide décaissée par les PTF membres du CAD en faveur des pays en développement au niveau mondial. Les évolutions de l'aide reçue par Madagascar depuis les dix dernières années, décrivent parfaitement ces périodes.

## 2. Affluence des bailleurs traditionnels à Madagascar

Madagascar a toujours été classé parmi les pays « chéris »<sup>273</sup> des bailleurs traditionnels notamment les institutions de Bretton Woods (IBW) bien que sa situation ait été plus ou moins changeante au gré des politiciens.

En général, ce sont les partenaires classiques ou traditionnels qui sont majoritairement les donateurs de la grande île bien qu'il fut un temps où les dirigeants étaient tentés de s'orienter vers les financements dits « parallèles ». Les pourvoyeurs de fonds de Madagascar sont très diversifiés. On peut les classer globalement : les bailleurs bilatéraux et les bailleurs multilatéraux classiques. Vers le milieu des années 2000, année où parler de l'ouverture et du financement innovant, n'était plus tabou, mais devenue une question ouverte, par la communauté internationale, dans sa politique de coopération au développement Madagascar, les interventions des nouveaux bailleurs se sont développées bien que leurs appuis restent encore modestes (Chine, Corée du Sud, Inde, Koweït, BADEA et OPEP<sup>274</sup>).

À travers ce tableau, il est illustré les dix premiers donateurs de Madagascar en APD entre 2003 à 2004, comparé à Zimbabwe et la Corée du Nord, deux autres pays bénéficiaires de l'APD. Ces mêmes bailleurs gardent leurs rang de 2004 jusqu'à ce jour.

<sup>273</sup> Contrairement aux pays dits « Orphelin ».

<sup>274</sup> Base AMP de la primature, visible sur le site du Secrétariat technique pour la coordination de l'aide ou STPCA.

CNUCED, « Le Développement économique en Afrique, Rapport2010, La coopération sud-sud : l'Afrique et la nouvelle forme de partenariat pour le développement », Chap3.

D. McCORMICK, « China, India and African Economic Research Manufacturing : framework for understanding the impact of aid migration », African Economic Research Asian Drives Working paper, N° ADWP-10, 2006 ; R. MANNING, « Will emerging donors change the face of international coopération ? », Development Policy Review. 24 (4), 2006, p. 371-385.

**Tableau 12 : Comparaison des 10 principaux bailleurs entre (2003-2004)**

<b>MADAGASCAR</b>		<b>ZIMBABWE</b>		<b>CORÉE DU NORD</b>	
Les 10 premiers donateurs d'APD (Moyenne 2003-2004) (m° USD)		Les 10 premiers donateurs d'APD (Moyenne 2003-2004) (m° USD)		Les 10 premiers donateurs d'APD (Moyenne 2003-2004) (m° USD)	
1 France	351	1 Royaumes Unis	54	1 Royaume-Unis	49
2 IDA	273	2 États-Unis	33	2 États-Unis	39
3 UE	309	3 UE	31	3 UE	31
4 États-Unis	42	4 Allemagne	14	4 Allemagne	7
5 FMI	34	5 Suède	12	5 Italie	7
6 Allemagne	33	6 Pays Bas	10	6 Pays Arabe	6
7 Italie	22	7 Canada	9	7 PAM	5
8 Japon	20	8 Norvège	7	8 Suède	5
9 Royaumes Unis	16	9 Irlande	5	9 Arabe Agencies	5
10 Norvège	13	10 Japon	4	10 Norvège	5

Source : OCDE/CAD

On constate d'après ce tableau, comparé à Zimbabwe et la Corée du Nord qu'il y a une présence encore assez forte des bailleurs traditionnels. La France et l'Union européenne, bailleurs multilatéraux occupent les premières places et sont considérés comme les bailleurs potentiels. Est-ce dû aux liens historiques ou à l'orientation politique ou à la performance et le caractéristique de Madagascar ?

Il faut pourtant souligner qu'en dehors de ces principaux bailleurs, qualifiés de traditionnels, on constate depuis quelques années le développement de la coopération décentralisée et le foisonnement des nouveaux acteurs tels que les ONGI, les grandes firmes internationales. La mauvaise gouvernance et le manque de coordination du Gouvernement central sont des motifs qui expliquent cette tendance.

Par contre, le tableau ci-dessous présente les principaux bailleurs de Madagascar durant la période 2005 à 2006. La tendance de la mobilisation des aides vers les institutions multilatérales marque le bouleversement dans les rangs sans doute due à l'influence de l'orientation politique de financement coordonnée.

**Tableau 13 : Les dix principaux bailleurs pour l'aide publique au développement pour la période 2005 (Montants en millions de dollars)**

	2005	2006
1. IDA/Banque mondiale	80.0	199.0
2. BAD/FAD	--	130.3
3. Commission Européenne	114.0	145.0
4. France (AFD & SCAC)	43.3	45.1
5. Norvège	9.4	14.0
6. Japon	--	116.0 (*)
7. Espagne	--	88.0 (*)
8. États-Unis	--	71.0 (*)
9. Autriche	--	28.0 (*)
10. Italie	--	26.0 (*)

Source : Rapport PEFA, 2008, Note \*: Moyenne 2005-2006

## B- Diversification des modalités et forme de l'APD

Ce deuxième point est un prolongement du précédent sous paragraphe. Concernant les composants, Madagascar a bénéficié de toutes les formes d'aide mais c'est surtout les aides projets et les aides budgétaires sectorielles qu'il a reçus depuis le lancement des différentes actions de réforme et de relance économique en 1999.

**Tableau 14 : Évolution des aides budgétaires à Madagascar (en milliards d'Ariary)**

Années	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aides budgétaires sous forme de dons	0,0	32,8	3,5	115,2	236,4	49,6	87,0
Aides budgétaires sous forme de prêts	6,7	40,0	132,9	64,3	143,2	159,9	164,4
<b>Total</b>	<b>6,7</b>	<b>72,8</b>	<b>136,4</b>	<b>179,5</b>	<b>379,6</b>	<b>209,5</b>	<b>251,4</b>

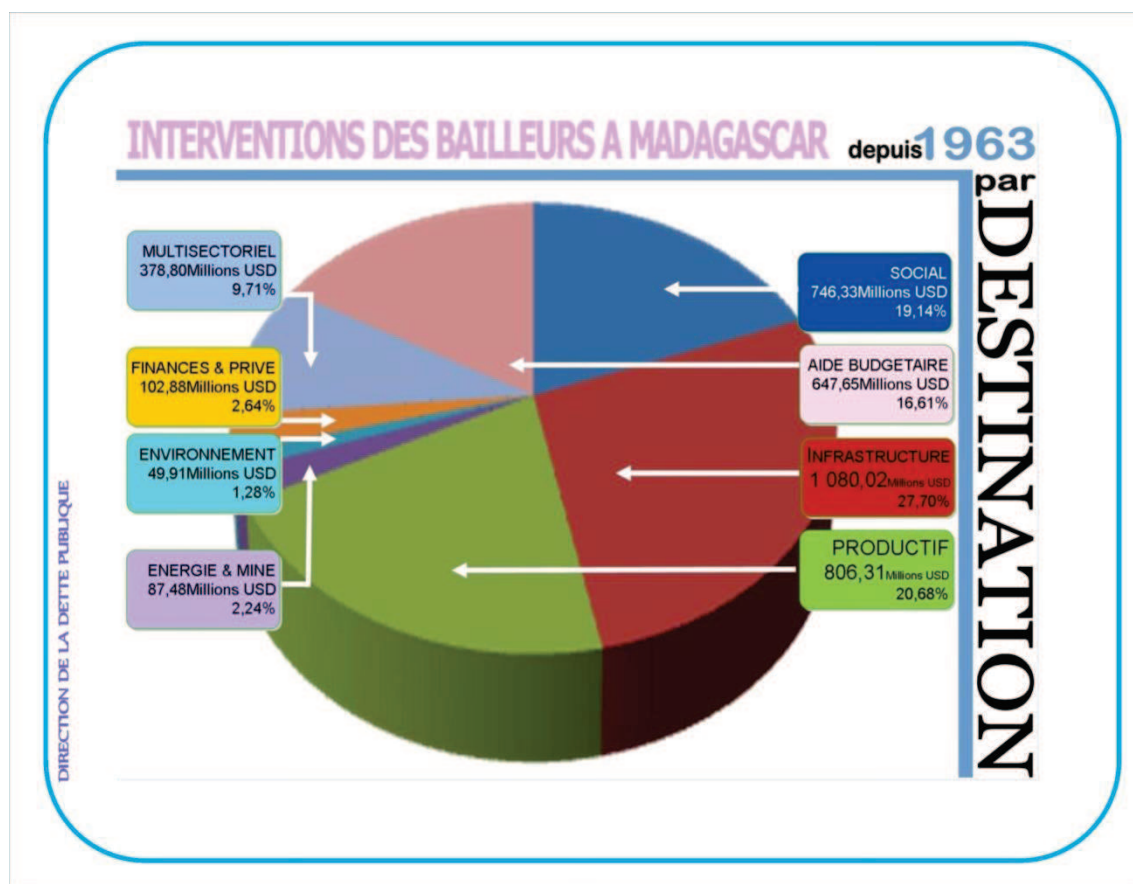
Source : Ministère des Finances et du Budget : Direction Générale du Trésor/Direction Études

Néanmoins, il faut souligner que les aides budgétaires composant la majorité des APD, incluant aide sectorielle et aide globale, ont évolué de façon volatile. De 2000 à 2004, après la crise de 1999, la situation économique s'est stabilisée et les investissements antérieurs ont commencé à produire leurs effets. Madagascar, a de nouveau regagné la confiance des partenaires et les aides ont afflué. Par contre, l'aide budgétaire a de nouveau baissé entre 2004 à 2006. Les deux années après la crise politique de 2002, les bailleurs ont de nouveau diminué les aides et ont agi prudemment sans doute à cause des résultats pas très concluants des engagements précédemment faits. Or, les études ont montré que le risque dans ces cas de figure c'est de gérer le poids des intérêts de la dette et les difficultés de remboursement de la dette car les aides budgétaires sous forme de prêts sont plus conséquents que les dons<sup>275</sup>.

À titre d'information et afin de donner une idée sur les destinations des aides ou les secteurs d'intervention des bailleurs, le schéma suivant résume la situation globale, la tendance ou le pourcentage des interventions des bailleurs par secteurs de destination depuis 1963.

<sup>275</sup> Killick T. (2004), *Politics, Evidence and the New Aid Agenda*, Development Policy Review, 22(1), p. 5-29; BERG E. (2002), "Recent Debates on Aid Effectiveness: a Critical View", in *Partners in Africa: What Sort of Aid for What Sort of Development?*, SDC Publications on Development, Swiss Agency for Development and Cooperation; BERG E. (2002), *Increasing the Effectiveness of Aid : A Critique of Some Current Views*, Papier présenté pour la Réunion du groupe d'expert, Département des Affaires Sociales et Economiques, Nations Unies, 24-25 janvier 2002 (traduction française à paraître dans la Revue d'Economie du Développement).

**Figure 7 : Les interventions des Bailleurs de Fonds depuis 1963**



*Source : Extrait d'une présentation du Rapport du Ministère des Finances, Direction de la dette publique, 2012*

Ce schéma démontre que les bailleurs interviennent surtout dans le domaine de l'infrastructure. Vient ensuite en seconde position le secteur productif, puis suivi du social et enfin l'aide budgétaire. Pour l'aide budgétaire, il faut souligner que Madagascar a besoin pour financer son programme rentrant dans le cadre des réformes institutionnelles et les impacts sur le fonctionnement interne des services de l'État. Avec ces masses et ces flux importants de ressources extérieures injectés qui agissent sur des domaines piliers de l'économie, il est impensable que ceux-là ne puissent pas booster l'économie et faire changer les choses.

### *Paragraphe 2. Nouvelles orientations politiques*

Cette période sera divisée en deux parties par rapport aux changements d'orientation prise par le nouveau Gouvernement suite à une nouvelle orientation de la Communauté internationale de renforcer l'efficacité de l'aide, premier instrument financier de Madagascar de façon à ce qu'elles puissent contribuer au développement du pays.

#### A- Période de 1994 à 1997

Depuis l'année 1994, Madagascar a connu un revirement de stratégie politique, et de nouvelles relations entre les autorités en place et les bailleurs de



fonds traditionnels se sont développées. En effet, en poursuivant le processus d'ajustement de l'économie, les autorités en place se sont impliquées davantage dans les échanges internationaux. « L'objectif du Gouvernement, défini dans le Document Cadre de Politique Economique pour la période 1994-1997, était d'améliorer les conditions de vie de la population par la réalisation d'un rythme plus soutenu de croissance économique tirée par les exportations et reposant sur le secteur privé ». Comme stratégie, elle a été menée dans le cadre d'une économie libérale dans laquelle le secteur privé est le moteur du développement économique.

La politique d'industrialisation a pris une nouvelle tournure dans le cadre de cette stratégie de développement économique d'inspiration libérale. Dans ce nouveau contexte, le pays doit affronter la compétition mondiale. Quant à l'État, en tant que facilitateur et régulateur, il joue le rôle d'appui au secteur privé en instaurant un environnement plus propice à son expansion et à son développement et en s'occupant davantage du domaine social, des infrastructures lourdes et de la sécurité.

Dans le cadre de cette ouverture de l'économie, Madagascar a adhéré à plusieurs organisations internationales et régionales dans lesquelles le libre-échange et la libre circulation des biens s'inscrivent parmi les grands principes directeurs. L'adhésion à différentes structures d'intégration économique et de coopération régionale, entre autres l'OMC (en 1994), le Marché commun pour l'Afrique de l'Est et australe (COMESA) en 1995, a été perçue comme des opportunités d'accès aux nouveaux débouchés pour les produits malgaches et, en même temps, des perspectives de rétablissement de l'équilibre de la balance commerciale.

Dans le cadre des relations bilatérales, notamment avec les États-Unis, les entreprises franches implantées à Madagascar depuis les années 1990, ont été considérées comme moteur de la croissance et moyens de lutte contre la pauvreté en générant des emplois et de revenus. De plus, l'éligibilité de Madagascar à l'*African Growth and Opportunity Act* (AGOA), a largement contribué au développement des exportations (surtout textiles) et à l'amélioration de la balance commerciale. Madagascar avait connu une balance commerciale excédentaire en 2001.

L'attraction des Investisseurs directs étrangers (IDE), à travers les zones franches (ZF), figure dans les stratégies de politique économique du régime en place dont le principal objectif était de promouvoir les activités strictement destinées à l'exportation. Le but de la ZF est d'encourager le développement des activités industrielles dont les produits sont tournés vers l'exportation. L'Organisation Internationale du Travail définit les ZFE comme étant « des zones industrielles disposant d'avantages spéciaux qui ont été créées pour attirer les investisseurs étrangers et dans lesquelles des produits importés subissent une transformation avant d'être réexportés<sup>276</sup> ». Pour promouvoir les exportations et attirer les IDE, les Gouvernements successifs en place ont préféré donner des avantages et des privilèges particuliers au régime de Zone Franche au détriment des installations industrielles individuelles. Ainsi, le pays a suivi la tendance générale constatée dans plusieurs pays en développement déterminée par le caractère incontournable de la mondialisation et le phénomène de la globalisation, concepts entendus dans le sens d'interaction entre trois pôles d'activités : (i) les échanges commerciaux, (ii) les investissements productifs hors frontières et (iii) la circulation des flux financiers.

---

<sup>276</sup>Adapté des définitions tirées du lexique des termes économiques et juridiques.

Cette situation a engendré l'expansion rapide des entreprises franches à Madagascar.

Les réformes menées ont touché tous les secteurs d'activités tels que le secteur primaire, le secteur secondaire et le secteur tertiaire par la mise en œuvre de différentes mesures incitatives favorisant les investissements.

## B- Période de l'après-1997

Les élections de 1997 voient le retour du président déchu de la Deuxième République au pouvoir. Le parti du président redevient majoritaire au sein de la nouvelle Assemblée nationale. Cette dernière approuve la Constitution de 1998 qui renforce considérablement les pouvoirs présidentiels.

Le DCPE de 1998 a des implications fortes en termes de politique économique puisqu'il en énonce les grands axes : (i) le désengagement de l'État des activités de production et de commercialisation, (ii) la libéralisation des marchés des intrants et des produits, (iii) une redéfinition du rôle de l'État (avec le redéploiement des effectifs et les gels des fonctionnaires, et un renforcement ciblé des compétences des agents de l'État), (iv) le transfert de responsabilités vers les collectivités territoriales décentralisées par le démarrage du processus de décentralisation et le développement du secteur privé.

En 2000, le Gouvernement a pris la décision d'élaborer le DSRP. Son ambition était de développer un cadre complet permettant d'apporter une réponse cohérente et concertée aux dimensions de la pauvreté. C'est dans ce cadre que les IBW ont proposé fin 1999 le DSRP destiné à remplacer le DCPE. Cette nouvelle stratégie a comme ambition de réduire fortement la pauvreté : i) en élargissant les opportunités à travers la croissance et l'augmentation du revenu des pauvres ; ii) en renforçant le capital humain ; iii) en réduisant la vulnérabilité en particulier en milieu rural ; et iv) en développant un processus participatif permettant aux pauvres de contribuer à la détermination des objectifs et d'influer sur la prise de décision. L'allègement de la dette (initiative PPTTE) au cours des années 2001-2002 est utilisé comme un des leviers pour la mise en œuvre des stratégies pour la réduction de la pauvreté. Le DSRP intérimaire a été amélioré pour tenir compte des grandes orientations du Gouvernement. Un plan de redressement de l'économie a été établi pour la période 2002-2005 en vue de réduire le taux de pauvreté de moitié en dix ans.

Le Gouvernement s'est engagé à réaliser un développement rapide et durable. Suite aux contestations des résultats des élections présidentielles de décembre 2001, une longue crise s'installe dans le pays. Les élections législatives de décembre 2002 confortent la position politique du nouveau président, par la victoire de son parti. Les gouverneurs provinciaux sont remplacés par des Chefs de Délégations Spéciales. Durant cette période, 22 régions sont officiellement constituées. Le DSRP est finalisé en septembre 2002, puis révisé fin 2003. C'est un document de base qui décrit les stratégies et programmes visant la réduction de la pauvreté. La promotion de la lutte contre la pauvreté au rang de priorité des stratégies de développement constitue une rupture avec l'approche qui prévalait au structurel. Ce nouveau temps du consensus de Washington et de l'ajustement structurel relate l'approche plus sociale de la Banque mondiale dans sa politique de

financement. Certes, les conditionnalités restent les mêmes mais l'aide ne vise plus comme objectif la seule croissance mais également son impact sur les populations. Il s'agit d'une version revisitée de l'ancienne politique mais avec une dimension sociale intégrée<sup>277</sup>.

Pour la première fois, deux documents, la Politique générale de l'État (PGE) et la Vision « Madagascar Naturellement », ont été initiés à l'initiative du nouveau président. Ces documents définissent les priorités et les objectifs du Gouvernement. Pour la Vision 2020, le développement rural est considéré comme une priorité en vue de la réduction de la pauvreté, de l'amélioration de l'éducation et de la santé, de l'égalité des chances pour les jeunes et de la diminution du clivage villes/monde rural.

L'orientation de l'agriculture vers le marché est considérée comme base indispensable au développement durable du secteur primaire. Le MAP qui est le document d'orientation politique (2007-2012) est basé sur les objectifs de la Vision « Madagascar naturellement » et les OMD, et met en exergue cette agriculture tournée vers le marché et non plus comme une agriculture de subsistance. L'exploitation du potentiel agricole pour une percée du marché extérieure était l'objectif à part la traditionnelle production.

Dans ce nouveau contexte d'ouverture, l'orientation politique vise, entre autres, à relever les défis de la mondialisation, à instaurer une économie émergente et compétitive, à atteindre une forte productivité, à accroître la création d'emplois, et à assurer un développement rural dynamique et l'émergence d'un secteur privé fort et diversifié.

Le résultat obtenu par cette nouvelle correction, qui sera suivi par tous les bailleurs de fonds, va être encourageant, en 2006, l'économie commença légèrement à décoller, le taux d'attractivité du pays a augmenté. L'allègement de la dette a permis de libérer des fonds pour le financement des grands projets.

Mais très vite ces périodes de prospérité seront écourtées car certaines dérives et le manque de transparence sur certains volets d'activité détectée au niveau de la Présidence ainsi que l'impact de la politique foncière et minière pour les grands investisseurs étrangers vont tout faire tomber comme un château de carte. La crise de 2009 va encore une fois comme en 1997 détruire les acquis fragiles et faire plonger de nouveau le pays dans la pauvreté. Les objectifs du millénaire qui devaient être atteints en 2015 seront loin d'être acquis.

Pour un pays dont le potentiel existe, les aides affluent venant de tous les bailleurs de fonds tant bilatéraux que multilatéraux, il est étonnant que le pays n'arrive pas à s'en sortir contrairement à son voisin mauricien. Ces échecs du développement nécessitent une nouvelle approche et un véritable partenariat entre tous les acteurs ce qui sera renforcé au vu de l'acquis de 2006.

---

<sup>277</sup> L. CHAUVET et P. GUILLAUMONT, "Aid and Growth revisited: Policy, Economic Vulnerability and Political Instability", document présenté lors de la conférence ABCDE de la Banque mondiale intitulé : "Towards Pro-poor Policies", Oslo, juin 2002 ; W. EASTERLY, R. LEVINE et D. ROODMAN, "New data, New doubts: Revisiting Aid, Policies, and Growth", *Working paper 2006*, Center for Global Development, 2003 ; P. COLLIER et J. DEHN, "Aid, Shocks and Growth", *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 2688, Washington DC ; Cr. BURNSIDE et D. DOLLAR, "Aid, Policy and Growth", *World bank Policy Research Working Paper*, n° 1777, Washington DC.

**Tableau 15 : Récapitulation des Politiques Générales de l'État (PGE) depuis l'Indépendance jusqu'en 2006**

Périodes	Politiques Générales de l'État	Caractéristiques de la politique
1960-1972	La politique économique sous la Première République	Libéralisme
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indépendance en 1960, mais liens étroits avec la France jusqu'en 1972.</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1963-1968 : Premier Plan quinquennal de la République malgache. Plan basé sur la régionalisation</li> </ul>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Priorité aux projets permettant d'obtenir un rendement rapide et à faible coefficient de capital</li> </ul>
	1970-1974 : Le Deuxième Plan devait être un plan de projets. Arrêt du Deuxième Plan à cause la crise politique de 1972 qui font tomber le régime	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Domination des intérêts étrangers dans l'économie : 65 % des ventes sont sous contrôle français, commerce extérieur et intérieur dominé par les étrangers</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultures d'exportation dominées par les sociétés françaises</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en œuvre d'une politique d'import substitution</li> </ul>	
1972-1975	Période transitoire par le Gouvernement Ramanantsoa	Instabilité politique peu favorable au développement
	Mise en œuvre des réformes de structure, remaniement des accords de coopération avec la France	Tendance vers le socialisme, prôné par l'ancien ministre des Affaires étrangères Ratsiraka Didier
1975-1980	Charte de la Révolution Socialiste Malgache et politique d'investissement à outrance sous la présidence du Capitaine de frégate Didier Ratsiraka en 1975, dont l'idéologie politique dominante avait privilégié la souveraineté nationale vis-à-vis des impérialistes occidentaux.	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Développement autocentré</li> <li>* Sans l'appui des bailleurs de fonds</li> <li>* Indépendance monétaire concrétisée par la sortie de la zone franc et la création de la Banque centrale à la place de l'Institut d'émission.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nationalisation du commerce et de l'industrie</li> </ul>	

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcement du contrôle de l'État sur l'économie avec le Plan de Développement 1978-1980</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politique d'investissement à outrance financée par des emprunts extérieurs et une expansion monétaire domestique</li> </ul>	
1982-1991	<p>À partir de 1982, mise en œuvre de la politique de stabilisation et d'ajustement structurel</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recours au FMI pour faire face à la crise de la balance des paiements</li> <li>• Mise en œuvre des politiques d'ajustement structurel : politique budgétaire, politique monétaire, politique de commerce et taux de change</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Retour au libéralisme</li> <li>* Politique macroéconomique de stabilisation en faisant appel au FMI et à la BM.</li> <li>* Les ajustements avaient nécessité des dévaluations de la monnaie, ainsi que l'ouverture et la libéralisation progressives de l'économie.</li> </ul>
Début 1991	Tentative pour se passer des bailleurs de fonds traditionnels vers les financements parallèles et financements bancaires du déficit	=>déséquilibres macroéconomiques=>réformes structurelles avec BDF traditionnels.
1981-1991	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en place d'un Plan quinquennal 1982-1987 destiné à « établir la cohérence des différents politiques et programmes d'ajustement, de redressement et de relance de l'économie »</li> <li>• Un nouveau plan pour 1986-1990 soumis à l'ANP en juin 1986, avec quatre objectifs prioritaires</li> <li>• Naissance d'une économie plus ouverte et orientée vers le marché.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Privatisation et recours aux mécanismes de marché</li> <li>Concrétisation par l'instauration du MID et la migration vers des instruments de politique monétaire indirects.</li> <li>Objectifs prioritaires : (i) autosuffisance alimentaire, (ii) augmentation des produits d'exportation, (iii) amélioration du niveau de vie de la population, (iv) recherche d'une plus grande indépendance</li> <li>*Promotion des exportations</li> <li>*Attraction des IDE</li> <li>*Essor des NTIC</li> </ul>
1993	<p>Troisième génération du PAS : DSRP</p> <p>Transition</p>	Lutte contre la pauvreté
	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Adhésion à l'OMC : 1994</li> <li>*Adhésion au COMESA : 1995</li> </ul>	Objectif : Rétablissement de la balance commerciale

1993-2001	Le DCPE (Document Cadre de Politique Économique), réalisé en 1998 par le Gouvernement en collaboration avec les services du FMI et de la Banque mondiale, établit un calendrier des réformes structurelles et fournit un cadre macroéconomique couvrant la période 1999-2001	Grands axes du DCPE ayant une implication sur la politique agricole : le désengagement de l'État des activités de production et de commercialisation, la libéralisation des marchés des intrants et des produits (riz, vanille, sucre), une redéfinition du rôle de l'État, le transfert de responsabilité vers les collectivités territoriales décentralisées et le développement du secteur privé
	*DSRP élaboré en 2000, finalisé en septembre 2002 puis révisé fin 2003  * Adoption de l'OMD	Trois piliers du DSRP : i) État de droit et bonne gouvernance, ii) une croissance économique à base sociale élargie (ouverture de l'économie à une plus grande concurrence et dynamiser le secteur privé) et iii) promotion des systèmes de sécurisation humaine et sociale
2001-2003	FRPC/FMI : Sortie de crise – DSRP  Depuis 2002, sous la présidence de Marc Ravalomanana	Le développement rural est incontournable dans la Vision 2020 (VMN). Élaboration des deux documents sur la Stratégie de lutte contre la pauvreté en mettant en avant la nécessité de consolider la vocation agricole du pays et de tisser des liens forts avec le monde rural
	Élaboration de deux documents sur la Politique Générale de l'État (PGE) et la Vision Madagascar naturellement (VMN)	Axée sur les aspects économiques du développement rural en lien avec l'environnement : les infrastructures, l'éducation/formation et le capital humain (un accent très fort est marqué sur l'enseignement agricole et l'apprentissage du métier d'agriculteur), la recherche agricole et le transfert de technologie, la sécurité rurale, le crédit, l'enregistrement des terres agricoles, et les services sociaux

2002-2006	<p>Lettre de politique de développement rural (LPDR) élaborée en 2001, mise à jour en 2004 et actualisée en 2005.</p>	<p>Quatre objectifs principaux mis en relief :</p> <p>(i) développement de systèmes de production agricole, d'élevage et de pêche traditionnelle orientés vers le marché ; (ii) investissements dans les domaines de la vulgarisation et de la recherche appliquée ; (iii) établissement d'un environnement plus favorable pour assurer un développement rural rapide et durable ; et (iv) création d'alliances pour identifier les ressources financières et promouvoir les opportunités commerciales</p>
	<p>Prise en compte des changements dans l'environnement économique (y compris l'influence des accords commerciaux internationaux)</p>	
	<p>Le Plan directeur quinquennal pour le développement rural « Master-Plan du MAEP » 2004-2009 réalisé en janvier 2004</p>	
	<p>Politique nationale de décentralisation et déconcentration (PN2D) dont la finalité est de contribuer de manière générale à la réduction significative de la pauvreté et au processus de développement dans son ensemble et plus particulièrement à l'amélioration de la gouvernance locale et au rapprochement du pouvoir des citoyens</p>	

*Source : Ministère de l'Économie et Plan*

## **Chapitre II : Impacts des politiques sur Madagascar**

La question ici est de savoir les différentes logiques politiques d'aide adoptées par les bailleurs de fonds (bilatéraux et multilatéraux) et les politiques tendanciennes du Gouvernement, quelles sont les conséquences sur l'environnement malgache et sur le système d'aide ?

Tout au long de ces cinquante années, les politiques du Gouvernement malgache étaient conçues sous l'influence des conditionnalités imposées par ses bailleurs de fonds. Il n'existe pas d'appropriation réelle ni harmonisation dans la conduite de ces actions compte tenu des multiplicités de mécanismes et de conditionnalités. Ainsi, bien que l'aide extérieure n'ait cessé d'augmenter, la situation économique et sociale malgache ne semble pas se stabiliser. Par ailleurs, les systèmes d'aide appliqués par ces bailleurs sont marqués par une absence de coordination et de cohérence des politiques.

L'objectif de ce deuxième chapitre est de présenter les impacts de ces logiques politiques différentes des donateurs et des politiques du Gouvernement (Section I) sur l'environnement malgache et sur le système d'aide (Section II)

### **Section I -Environnement économique vulnérable**

Dans l'ensemble, l'impact macroéconomique de l'aide demeure mitigé. La tendance des principaux agrégats macroéconomiques en témoigne. Certes, même si les études ont démontré que l'aide a pu contribuer au pays à se relever, elles n'ont toutefois pas suffi à redresser la situation et à lutter contre la pauvreté galopante. De même, force est de reconnaître *qu'a priori* les résultats sont variables et que les aides n'ont pu donner les effets escomptés surtout en termes de stabilité macroéconomique. L'analyse de chaque secteur économique permet de mieux cerner la question. Dans l'ensemble, la situation est marquée par la persistance de la pauvreté et une morosité des secteurs (i) et une crise de gouvernance très marquée (ii).

#### *Paragraphe 1 – Pauvreté persistante et morosité des secteurs clés*

Au cours des périodes où l'environnement politique a été stable et des soutiens budgétaires<sup>278</sup> ont été accordés, des progrès notoires s'opéraient aussi bien au niveau de la croissance économique qu'au niveau de la pression inflationniste. Cependant, beaucoup restent à accomplir afin de parvenir aux objectifs des politiques publiques car ces résultats sont volatils et fragiles et ce au gré de la situation interne.

#### **A- Pauvreté persistante**

Cette pauvreté persistante se manifeste à travers la difficulté pour le pays de rendre performant son économie et stabiliser son déficit public.

---

<sup>278</sup> Sens général incluant toutes les formes d'aides : projets, aides budgétaires générales et sectorielles.



## 1. Difficulté de la reprise de croissance

Selon Rostow, le sous-développement est une situation transitoire non permanente ou stable. Or, l'évolution des trente dernières années montre qu'au lieu de progresser, les pays du Sud s'appauvrissent davantage, ce qui est pour certains à contre-courant. Les avis sont divergents sur les facteurs pouvant entraîner ce sous-développement. Pour certains, elle résulte de facteurs « endogènes », c'est-à-dire liés aux causes internes dans le milieu naturel, dans les sociétés ou dans les cultures. Dans les réalités, il pourrait s'agir de l'immaturation politique, de la corruption, du manque de culture démocratique, etc. Pour d'autres, il s'explique par des facteurs « exogènes » comme des confrontations historiques sur la base de rapports dominés-dominants, entre pays du Tiers-monde et les grandes puissances industrielles, ex-coloniales en majorité des cas<sup>279</sup>.

En effet, les aides reçues depuis devaient avoir maintenant des impacts tangibles et positifs sur l'économie du pays. Or, si la performance économique du pays est mesurée par la croissance du PIB<sup>280</sup>, les résultats sont très décevants<sup>281</sup>. Normalement, la croissance et la réduction de la pauvreté doivent progresser ensemble. Si une école de pensée avait fait ses preuves, le débat serait clos. Mais la pauvreté demeure. Cette situation serait-elle la confirmation de ce que Dambisa, Raffinot et Severino dénoncent dans leurs écrits concernant les effets pervers de l'aide publique au développement ou sur les politiques de financement des bailleurs de fonds<sup>282</sup> ? Le tableau ci-dessous récapitule la situation globale depuis le début de l'ajustement structurel.

**Tableau 16 : Récapitulatif de la situation économique à Madagascar**

Période	Moyenne du taux de croissance	Moyenne du taux d'inflation	Moyenne du Taux de pauvreté
1988 à 1990	3,5 %	ND	ND
1993 à 1996	0,1 %	22,9 %	70 %
1997 à 2001	5 %	8,7 %	69 %
2003 à 2008	6 %	11,9 %	68 %

Source : DSRP 2003

En effet, en termes d'impact, depuis les années 1990 à 2000, les impacts positifs sur la vie de la population devraient être perceptibles. Pourtant, comme ce qui a été constaté dans d'autres pays africains, la réalité démontre que le taux de pauvreté reste constant en moyenne bien qu'on constate une petite amélioration<sup>283</sup>.

<sup>279</sup> G. DI MEO, *Les Pays du Tiers-Monde*, 3<sup>e</sup> éd., Mementos de géographie, Sirey, Paris, 1991 ; J. M. ALBERTINI, *Les Mécanismes du sous-développement et développement*, Économie et Humanisme, 1981 ; S. BRUNEL, *Tiers-Monde, controverses et réalités*, Economica, Paris, 1987 ; FR ; -X. VERSCHAVE, O. GUILLAUME, S. SIDIBE, *L'Aide publique au développement : un outil à réinventer*, Éditions Charles Léopold Mayer, Alpha, 2004, 177 p.

<sup>280</sup> Indicateur de développement humain (IDH).

<sup>281</sup> « Gouvernement », Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP), Antananarivo (Madagascar), 2003, 233 p. ; C. CHAVANEUX, « L'Échec des plans d'Ajustement structurel », *Alternatives économiques*, Hors série n° 05307, Économie général, 2002.

<sup>282</sup> Voir aussi : Br. SARRASIN, *Ajustement structurel et lutte contre la pauvreté en Afrique : La Banque mondiale face à la crise*, L'Harmattan, coll. « Point de vue bien », 1999 ; Ch. FONTAN, *Vingt ans d'Ajustement structurel à l'épreuve des faits*, Mémoire de recherche, Université de Bordeaux IV, 2003, 158 p. ; Ph. ABBADI, *L'Ajustement structurel des années 1980, ses conséquences sociales en Afrique* Thèse de doctorat en droit, 1995.

<sup>283</sup> BURNSIDE C. et D. DOLLAR (2000), « Aid, Policies and Growth », *American Economic Review* 90.

À la fin des années 1990, la stratégie dominante, quels que soient les secteurs d'aide (bi- ou multilatéral), était de réduire la pauvreté en orientant les actions sur le secteur social de base. Ces interventions étaient étudiées de façon à avoir des impacts positifs et mesurables sur les pauvres et de voir si la pauvreté demeure. Les critiques formulés à l'endroit des projets surdimensionnés et la concentration en pourcentage trop élevé alloué aux travaux de construction de grandes infrastructures et à l'agriculture ont eu des incidences notables sur les priorités de dépenses des bailleurs bilatéraux<sup>284</sup>. L'attention portée à la réduction de la pauvreté par les donateurs et les principales institutions au cours des années 1990 est incontestablement été le fruit des expériences passées tirées d'une décennie d'APD conditionnée par l'application des réformes économiques visant à maîtriser l'inflation et réduire l'endettement public. Certes, les effets de ces politiques ont été positifs dans les pays de l'OCDE, mais ils n'ont pas été concluants du moins pour Madagascar et sont restés en état de pauvreté chronique. Les interrogations sur les motifs de ces échecs ont donné naissance à la notion de « croissance pro-pauvre » déployée pour atteindre les OMD qui visent notamment à réduire la proportion de la population dont le revenu est inférieur à 1 dollar par jour. D'après les enquêtes, les résultats obtenus jusqu'ici ne répondent pas aux effets attendus<sup>285</sup>. Povnet, à travers ses études, a voulu rallier les opinions face aux résultats obtenus. Il ressort de ses études que les mesures à contenu social peuvent être un moyen rentable de promouvoir la croissance pro-pauvre. L'exemple qu'il donne montre que la croissance de l'agriculture peut avoir un effet important sur le reste de l'économie, mais également qu'en politique rurale globale touchant l'éducation, les transports, les communications ou le développement du secteur privé en général peuvent porter ses fruits et stimuler la croissance. Le cas de Madagascar en atteste car les actions faites dans ces sens ont eu des effets sur la croissance économique. Mais cette dernière évolue en dents de scie et elle est conditionnée par la situation sociopolitique et économique du pays telle qu'on conclut les études économiques faites par l'INSTAT en 2000 sous l'égide de la Banque mondiale.

**Tableau 17 : Évolution des APD de 1997 à 2004 (en millions de USD)**

Aides extérieures	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	389,2	253,6	216,1	205,9	262,0	249,1	447,7	663,3

Source : MFB, DPCB

**Tableau 18 : Évolution des taux de croissance économiques de 1997 à 2004(en %)**

Croissance Économique	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	3,7	3,9	4,7	4,7	6,0	-12,4	9,8	5,3

Source : MFB, DPCB

Au vu de ces statistiques, il se trouve que l'accroissement des aides, surtout budgétaires, coïncide avec une augmentation du taux de croissance économique. Entre 2000 et 2001, les appuis budgétaires passent de 205,9 millions USD à

<sup>284</sup>De 40 % du total de l'APD bilatérale en 1995-1996, elle a diminué à moins de 20 % en 2002-2003 (source du ministère de Finances et du Budget).

<sup>285</sup> J. P. CLING, M. RAZAFINDRAKOTO, Fr. ROUBAUD, *Les Nouvelles Stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, op. cit.

262 millions USD, soit une hausse de 57 millions USD. Cela est allé de pair avec une croissance économique de 6 % en 2001 contre 4,7 % en 2000, soit une hausse de 1,2 %. De même, la croissance économique se situe à 5,3 % en 2004 contre 2,2 % (si l'on tient compte du taux de croissance négatif de 2002) en 2003, ce qui correspond à une augmentation de 3,1 %. La même période, les aides budgétaires accusent un accroissement de 256 millions USD. Dans les cas où les appuis budgétaires enregistrent une diminution, la croissance économique tend également à décroître. Ce fut le cas entre 2004 et 2005 pendant laquelle une diminution de 454 millions USD des aides et un recul de 0,7 % de la croissance économique ont été enregistrés. Tout cela démontre que les aides budgétaires agissent de façon positive sur l'évolution de la croissance économique c'est-à-dire sur la création de richesses à Madagascar. De plus, force est de constater qu'une diminution au niveau des appuis budgétaires freine l'expansion économique malgache.

Avec une analyse plus approfondie, il importe de souligner que les aides budgétaires suivent de manière générale une tendance à la hausse en dépit de quelque fluctuation. En revanche, la croissance économique stagne (en moyenne 5 % par an<sup>286</sup>) et ne connaît pas un réel dynamisme. Certes, cela représente une évolution positive par rapport à la performance des années 1990 pendant lesquelles l'économie dégageait un taux de croissance économique moyen de l'ordre de 2 %<sup>287</sup>. Mais, il s'avère que le niveau est relativement bas compte tenu des objectifs auxquels se sont fixés les pouvoirs publics (un taux annuel moyen de 7 %<sup>288</sup>). Plusieurs facteurs sont à l'origine de ce modeste résultat. Le secteur réel présente encore d'énormes rigidités structurelles.

Premièrement, la dynamique du secteur primaire est freinée par plusieurs handicaps : déficit d'infrastructures, activités agricoles peu diversifiées, insécurités (foncière, physique et climatique), techniques culturelles rudimentaires et faiblesse de l'accès aux financements. Par voie de conséquence, il est accusé une certaine stagnation au niveau de ce secteur qui pourtant fait partie des secteurs bénéficiaires de nombreux aides budgétaires entant qu'axe prioritaire. Son taux de croissance se situe à : « 4 %, 1,3 %, 3,1 % et 2,5 % respectivement en 2001, 2003, 2004 et 2005, contre 2,1 % en 2006<sup>289</sup> ». Autrement dit, peu de progrès notable s'opère au niveau du secteur primaire malgré les mesures de relance déployées par les autorités publiques (exemple : amélioration de la sécurisation foncière, lutte contre l'insécurité rurale, diffusion des techniques culturelles modernes et promotion des activités orientées vers le marché). Pourtant, il faut souligner que ce secteur occupe près de 70 %<sup>290</sup> des activités de la population malgache, essentiellement rurale.

Deuxièmement, les secteurs secondaire et tertiaire progressent lentement. Cette situation trouve son origine dans le fait que le tissu industriel et le marché financier restent peu développés. Toutefois, force est de remarquer que depuis 2006, ces deux secteurs connaissent un essor considérable. En effet, la performance du secteur secondaire est de l'ordre de 3,5 % en 2004-2005, et celle du secteur tertiaire de l'ordre de 7,7 %<sup>291</sup>. Le véritable moteur de ce progrès est la politique de croissance, menée par les pouvoirs publics avec le soutien des partenaires

<sup>286</sup>Rapport du FMI, n° 09/10, janv. 2009, résumé exécutif.

<sup>287</sup>Rapport Madio, INSTAT, 1999.

<sup>288</sup>DSRP mis à jour 2005, juin 2005, p. 14.

<sup>289</sup> Rapport Madio, INSTAT, 2005.

<sup>290</sup>INSTAT, 2005.

<sup>291</sup>*Ibid.*, p. 30.

financiers, axée sur le développement des secteurs d'activités à forte valeur ajoutée tels que les bâtiments, les textiles (zone franche), le transport et le tourisme.

Au vu de tout ce qui précède et sur la base des résultats enregistrés, la tendance à la hausse des appuis budgétaires va de pair avec une croissance économique soutenue même à un rythme modéré. C'est le maintien de ce fragile acquis qui sera difficile au tournant des conjonctures économiques qui ont des impacts sur l'économie malgache.

## 2. Inflation soutenue mais volatile

Bien que les soutiens budgétaires n'agissent pas de façon directe sur le taux d'inflation, il convient d'analyser la tendance de la pression inflationniste afin de mieux appréhender la situation globale du secteur réel. Dans ce cadre, le tableau ci-dessous s'y prête convenablement.

**Tableau 19 : Évolution du taux d'inflation**

Années	2001	2002	2004	2005	2006
Taux d'inflation	4,8	13,4	27,0	11,4	10,8

*Source : DGT/DE*

Au regard de ces chiffres officiels, le taux d'inflation est relativement continu mais reste volatile au gré de la conjoncture économique. Concrètement, il grimpeait de 4,8 % en 2001 à 13,4 % et à 27,0 % respectivement en 2002 et en 2004. L'inflation de 2002 est attribuée essentiellement à la crise sociopolitique de 2002 caractérisée par un ralentissement des activités économiques. Ce qui a conduit à une baisse considérable de l'offre intérieure alors que la demande intérieure est à la hausse. De ce fait, l'offre n'a pas suivi la demande et a provoqué inéluctablement la hausse généralisée des prix à la consommation. La pression inflationniste de 2004 quant à elle trouve essentiellement sa source suite aux mesures effectuées de détaxation par les autorités publiques et de la dépréciation de la monnaie nationale. La crise mondiale marquée par la flambée des prix des matières premières et du pétrole au niveau mondial vient aggraver la situation puisque le pays est essentiellement importateur.

Mais à partir de 2005, l'inflation poursuit une tendance orientée à la baisse. En d'autres termes, elle a accusé une chute significative. Elle se situait à 11,4 % en 2005 pour passer à 10,8 % en 2006<sup>292</sup>, soit une baisse de 0,6 point. Cet état de chose a été rendu possible grâce notamment à un contrôle de l'expansion monétaire et à la mise sur pied d'une politique budgétaire orientée vers la réduction du déficit public. Comme cela apparaît, l'objectif de la politique monétaire malgache de maintenir l'inflation à un seul chiffre, plus précisément inférieur ou égal à 6 % l'an, reste problématique. Il est de taille de connaître qu'une inflation basse et stable procure des avantages économiques probants. Entre autres, elle permet de préserver le pouvoir d'achat de la population notamment celle dont le revenu est fixe et favorise la sérénité des investissements. Cela est propice à la croissance économique. Dans le cas contraire, c'est-à-dire avec une inflation fluctuante et élevée, l'activité économique est pénalisée si le climat n'est pas sain.

<sup>292</sup>Rapport Madio, INSTAT, p. 32.

Par ailleurs, il est indéniable que les investissements aussi bien publics que privés sont nécessaires pour l'expansion économique. Plus particulièrement, les Investissements Directs Étrangers (IDE) sont cruciaux dans la croissance économique d'un pays comme Madagascar d'autant plus que l'écart entre le besoin d'investissement nécessaire et les ressources internes disponibles est relativement énorme. En fait, il est communément admis que la faiblesse des IDE constitue l'un des facteurs clés du retard de développement de la Grande Île. À travers le soutien des réformes structurelles, surtout celles orientées vers l'amélioration du climat des affaires, les programmes d'appui budgétaire visent à contribuer à l'afflux massif des IDE. Partant des réalisations faites dernièrement, le tableau et la figure suivants démontrent cette corrélation.

**Tableau 20 : Évolution des aides budgétaires (en milliards d'Ariary) et des investissements directs étrangers (en millions de DTS)**

Années	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Total des aides budgétaires</b>	42,5	97,7	146,1	197,8	396,8	240,7	260,7
<b>IDE</b>	52,9	73,1	6,4	9,1	35,7	58,0	150,5

*Source : MFB, DPCB*

Plus précisément, le taux des IDE est passé de 3,5 % du PIB dans les années 1980 à 8,5 % du PIB pendant la période 1997-2001 pour osciller autour de 10 % du PIB en 2006. D'emblée, un tel niveau d'investissement demeure faible par rapport aux objectifs macroéconomiques escomptés (20 % du PIB). Pourtant, la tendance à la hausse reflète déjà un résultat positif. Cette évolution positive a joué, ces dernières années, un rôle capital dans la croissance économique du pays.

En définitive, toutes les figures précédentes retracent suffisamment la corrélation qui existe entre la mise en œuvre des programmes de stabilisation macroéconomique soutenus essentiellement par les FRPC du FMI et l'expansion économique et le maintien à un niveau réduit de l'inflation. Autrement dit, les politiques de financement et d'intervention ont eu des effets positifs sur l'économie.

Toutefois, ce constat est à relativiser dans la mesure où les effets escomptés ne sont pas atteints compte tenu des objectifs préfixés par les pouvoirs publics. Ainsi, il s'avère que les résultats obtenus ces dernières années restent fragiles. Qu'en est-il de la performance des autres secteurs clés de l'économie ?

Enfin, à l'instar du secteur réel, les autres secteurs clés de l'économie présentent également des handicaps non négligeables. En dépit des efforts de stabilisation déployés depuis lors, la performance semble encore morose. Pour le secteur extérieur et budgétaire, le déficit de la balance des paiements persiste et fluctue malgré l'obtention de l'allégement et de l'annulation de la dette car la capacité d'absorption du pays est faible. Ce qui fait que les réalisations qui devaient booster l'économie et améliorer les situations dans des secteurs bénéficiant des soutiens budgétaires n'ont eu que des résultats variables.

### 3. Secteur extérieur et secteur budgétaire

L'équilibre de la balance des paiements et la situation du déficit sont les deux indicateurs budgétaires ou des finances publiques d'un pays. Pour les secteurs extérieurs, nous avons choisi la santé et l'éducation, deux secteurs prioritaires dont les évolutions servent également d'indicateur pour mesurer la pauvreté.

#### a) Fluctuation de la balance des paiements

Ces dernières années, Madagascar fait face à un creusement du déficit commercial. On constate, en effet, que les exportations n'arrivent pas à couvrir les importations tant en termes de volume que de valeur. Autrement dit, la compétitivité de Madagascar au niveau des marchés extérieurs est faible contrairement aux objectifs fixés dans le cadre du DSRP ; et le terme de l'échange reste défavorable pour la Grande Île. La raison réside principalement dans le fait que les exportations ont progressé depuis 2000 de 0,5 jusqu'à à 2,1 milliards USD tandis que les importations de 0,7 à 4,5 milliards USD<sup>293</sup>. De plus, la variation annuelle (en pourcentage) du prix à l'exportation évolue de manière moins forte que celle du prix à l'importation. En guise d'exemple, au cours de la même période, si le prix à l'exportation varie de 3,2 % à 12,2 %, celui de l'importation a par contre enregistré une hausse allant de 5,5 % à 19,9 % selon le ministère des Finances. Le solde des revenus quant à lui demeure déficitaire mais reste stationnaire. Par contre, le solde des transactions courantes est largement excédentaire au fil des années et fluctue d'année en année.

Ainsi, il ressort de ce constat que le compte courant reste déficitaire. Autrement dit, le pays paie plus à l'étranger qu'il n'en reçoit à travers ses transactions courantes comme en témoignent le tableau et la figure ci-après. Parallèlement, le compte capital et financier, bien que sa performance soit relativement bonne en raison d'un solde quasi excédentaire, peine à couvrir la détérioration chronique du compte courant. Conséquemment, la balance des paiements présente un déficit persistant.

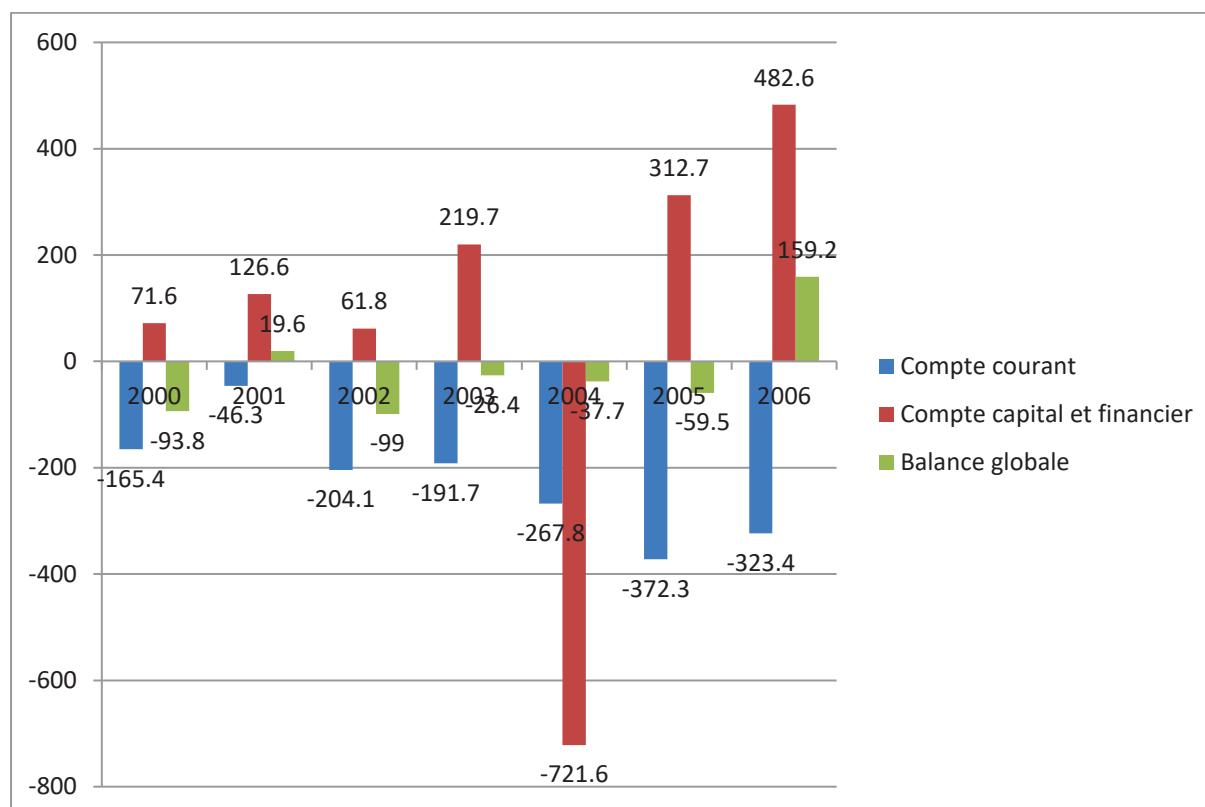
**Tableau 21 : Évolution du compte courant, du compte capital et financier et de la balance globale (en millions de DTS)**

Années	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Compte courant	-165,4	-46,3	-204,1	-191,7	-267,8	-372,3	-323,4
Compte capital et financier	71,6	126,6	61,8	219,7	-721,6	312,7	482,6
Balance globale	-93,8	19,6	-99,0	-26,4	-37,7	-59,5	159,2

Source : MFB/DPCB

<sup>293</sup>Source : Ministère des Finances et du Budget (MFB), Direction de la programmation et du cadrage budgétaire (DPCB), 2009.

**Figure 8 : Évolution du compte courant, du compte capital et financier et de la balance globale (en millions de DTS)**



Cependant, il faut remarquer que malgré le déficit, la position externe du pays n'est pas si mauvaise. Au fait, elle est plutôt satisfaisante dans la mesure où l'ampleur du déficit de la balance globale est en diminution constante. Ce qui fait que les soutiens budgétaires alloués à l'aide à la balance des paiements ne sont pas vains. Ils ont produit des effets probants au seul inconvénient pourtant qu'elle est faible et ne va pas permettre de garantir une base assez solide en cas de crise ou de conjoncture.

#### *b) Persistance du déficit public*

En ce qui concerne le déficit budgétaire, l'État aura encore beaucoup à faire pour l'améliorer. En effet, malgré les différentes mesures de réformes fiscales initiées depuis les années 2000, le taux de pression fiscale reste encore l'un des plus bas d'Afrique subsaharienne<sup>294</sup>. Or, faute de taux de pression fiscale suffisante conjugué à une proportion de dépenses publiques de plus en plus pressante, le pays doit dégager un solde budgétaire excédentaire. En fait, le taux de pression fiscale tourne autour de 10 % du PIB, ce qui est largement inférieur à la moyenne des pays subsaharienne (supérieur à 15 %). Plus marquant encore, son évolution n'est pas régulière mais fluctue au gré de l'impact de la conjoncture économique sur les activités économiques nationales déjà peu performantes. À titre d'illustration, il était de l'ordre de 11,3 % du PIB en 2000 puis se situait à 9,7 % en 2001 pour se ramener à 10,1 % en 2005 et à 10,7 % en 2007. Il y a même lieu de faire remarquer que la performance fiscale de 2004, à savoir un ratio recettes fiscales/PIB de 11 % est

<sup>294</sup>PNUD, « Revue de la gouvernance et de l'efficacité du développement : analyse d'économie politique de la gouvernance à Madagascar », rapport n° 54277-MG, Division des réformes du secteur public et du développement des capacités (AFTPR), Banque Mondiale, déc. 2010.

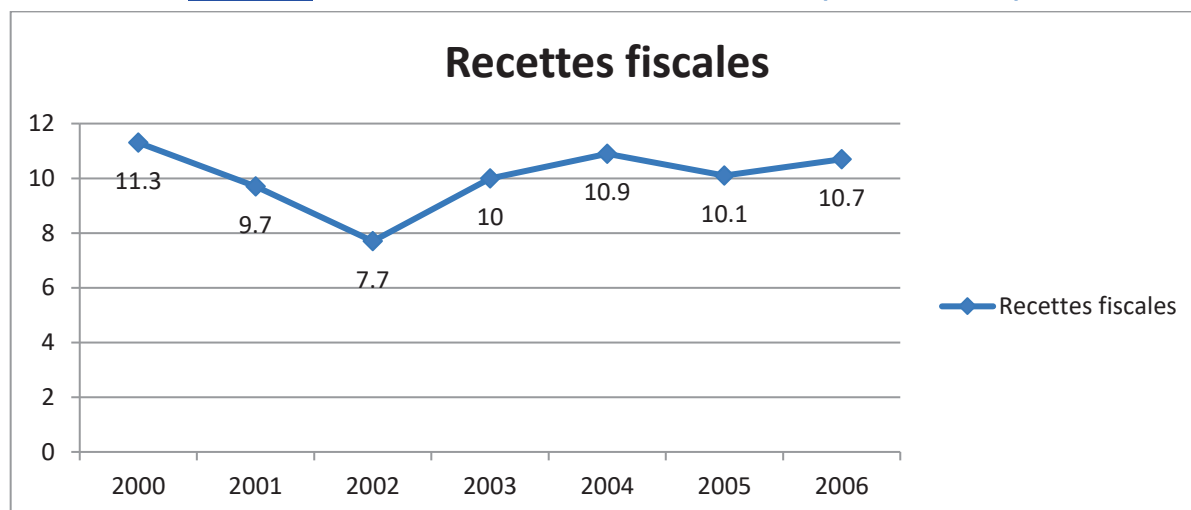
similaire à celle de 1989<sup>295</sup>. Tout cela atteste l'absence d'une amélioration significative dans la mobilisation des recettes budgétaires relatée par le tableau et la figure ci-dessous.

**Tableau 22 : Évolution des recettes fiscales (en % du PIB)**

Années	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Recettes fiscales	11,3	9,7	7,7	10,0	10,9	10,1	10,7

Source : MFB/DPCB

**Figure 9 : Évolution des recettes fiscales (en % du PIB)**



Source : MFB/DPCB

De leur côté, les dépenses publiques affichent un niveau proche de 20 % du PIB et connaissent une augmentation modérée au fil du temps. Ainsi, elles représentent 20,7 % du PIB en 2008 contre 15,7 % en 2002, 19,5 % en 2003, 25,1 % en 2004 et 21,4 % en 2006. Ce rythme de croissance des dépenses publiques est justifié par le besoin de développement du pays et traduit concrètement la volonté des autorités publiques à faire du budget un outil de réduction de la pauvreté. Fort de ces constats, le déficit budgétaire s'est élevé à 5,7 % du PIB en 2004, 4,3 % en 2005, 3,8 % en 2006 et 2,6 % en 2007. Autrement dit, le maintien d'un déficit public sous la barre des 4,5 % du PIB, en vertu des orientations macroéconomiques de l'État, reste problématique en dépit des appuis extérieurs. À travers le tableau et la figure suivants, ces constats peuvent être relatés et exprimés par rapport aux tendances du solde global et les montants des aides budgétaires allouées.

**Tableau 23 : Tendance du solde global (base caisse) et des aides budgétaires (en % du PIB)**

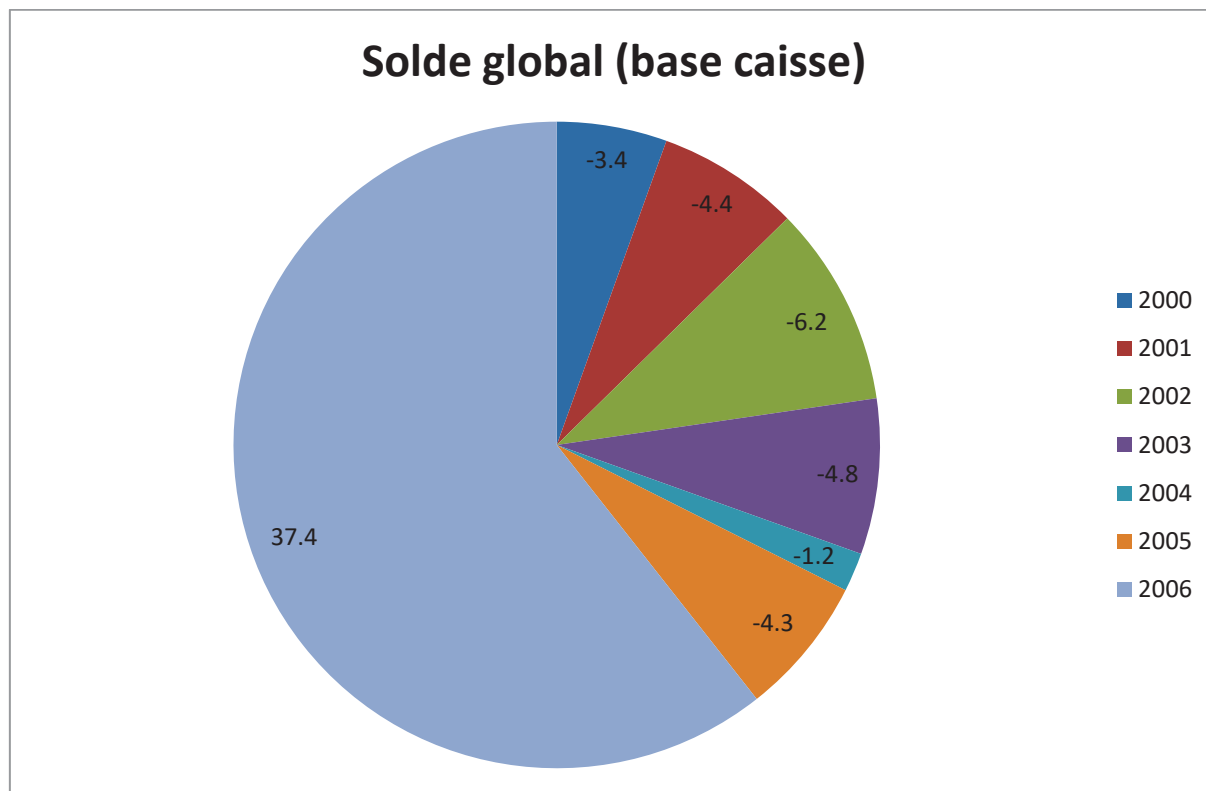
Années	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Solde global (base caisse)	-3,4	-4,4	-6,2	-4,8	-1,2	-4,3	37,4
Total des aides budgétaires	0,8	1,6	2,4	2,9	4,9	2,4	2,2

Source : MFB/DPCB

<sup>295</sup>Période du début de l'ajustement structurel et durant lesquelles les populations ne sont pas du tout sensibilisées sur l'importance du paiement des impôts, période très marquée par les évasions fiscales des petites ou grandes entreprises, la corruption.



**Figure 10 : Tendence du solde global (base caisse) et des aides budgétaires (en % du PIB)**



*Source : MFB/DPCB*

Pourtant, les programmes d'appui budgétaire prévoient, d'une part, de remédier aux carences des recettes publiques à travers entre autres des réformes fiscales et douanières. D'autre part, ils visent à favoriser la modernisation de la gestion des dépenses publiques afin de contenir le déficit public à un niveau relativement acceptable. Ce qui fait que jusqu'à présent, l'on ne peut pas se prononcer pour un résultat probant. Autrement dit, le pays profite peu des appuis budgétaires pour pallier à l'insuffisance des recettes budgétaires afin d'amoindrir le déficit public. Pourtant, ce qui est sûr, c'est que les dépenses publiques devraient continuer à augmenter dans les prochaines années. En effet, le fait de les réduire compromettrait sérieusement la réduction de la pauvreté dans la mesure où moins de crédits budgétaires seront affectés à la poursuite des OMD.

Enfin, il convient d'analyser l'affectation des aides reçues. En effet, une bonne affectation des aides est le garant de l'efficacité des soutiens extérieurs. C'est-à-dire, elle indique la mesure dans laquelle les pouvoirs publics utilisent l'aide afin de financer une hausse des dépenses ou une baisse des impôts. Une clarté des affectations permet de bien mesurer le gap entre les ressources propres et les aides nécessaires. Une mauvaise ou manque de transparence des affectations peut être source de déficit. À titre d'illustration, au cours de période où les soutiens budgétaires ont connu une hausse considérable entre 2000 et 2004, le déficit budgétaire a par contre chuté. Il faut toutefois rester prudent par rapport à ce résultat car il peut arriver que les aides soient bel et bien dépensées par les pouvoirs publics sans pour autant garantir leurs bonnes affectations ou utilisations. La transparence de la gestion et des affectations restent ainsi de mise. C'est pour cette raison que bon nombre de donateurs restent vigilants et progressent lentement vers l'aide

budgétaire au risque de compromettre les maigres acquis positifs. En effet, malgré ce constat, le taux d'absorption du pays reste quand même assez bas concernant les aides extérieures en général. De même, même si le taux d'endettement est devenu viable suite aux mesures d'allègement et d'annulation successives, le risque de dérives n'est pas à écarter en cas de conjoncture.

### c) *Précarité du bien-être de la population*

L'amélioration des conditions de vie de la population est le but ultime des aides et de la mise en œuvre des politiques publiques. Si le bien être de la majorité de la population n'est pas atteint, ces efforts sont vains. Globalement, comment a évolué le niveau de vie quotidien des Malgaches, hormis les deux indicateurs susmentionnés ?

#### α) Santé précaire

Tout d'abord, l'insécurité alimentaire chronique est en hausse constante depuis 1990 jusqu'aux années 2000. En effet, elle était de 59 %<sup>296</sup> pour atteindre le niveau de 65,4 % au cours de cette période. Pourtant, les OMD visent un taux de l'ordre de 30 % pour cette année 2015. Cet objectif semble difficile à atteindre car cette tendance continue malgré les mesures déjà prises. Il y a lieu de noter que l'insécurité alimentaire chronique est plus frappante en milieu rural qu'en milieu urbain et surtout dans les zones arides du Sud. En moyenne, elle représente 65 % dans les zones rurales et 60 % dans les zones urbaines. Ensuite, le taux de mortalité maternelle a à peine changé<sup>297</sup>.

Entre 1995-2005, les chiffres officiels font état d'un taux qui passe de 488 à 469 décès sur 100 000 naissances vivantes. Quand bien même avec ce niveau, la Grande Île enregistre le taux le plus faible de la région subsaharienne dont la moyenne régionale est estimée à 920 décès sur 100 000 naissances vivantes. Puis, en ce qui concerne le planning familial, l'indice de fécondité est en baisse pour se situer à 5,2 enfants par femme en 2005 contre 6,1 enfants par femme dans les années 1990. Ce qui est proche de la moyenne des pays de l'Afrique subsaharienne. Ensuite, une partie de la population n'a pas accès aux soins de santé étant donné que seules 2 personnes sur 5 reçoivent des soins en cas de maladie ou de blessure. Là encore, des fortes disparités régionales existent. À titre d'illustration, si dans la région Diana, proche de 65 % des personnes venues consulter pour maladie reçoivent des soins, seuls 23 % dans la région de Vatovavy Fitovinany et de Melaky le font. Enfin, la malnutrition reste un problème de santé publique. Le pays est même considéré comme l'un des pays subsahariens les plus touchés par ce phénomène. Comparativement aux standards internationaux, la prévalence de la malnutrition est 24 fois plus élevée. En outre, la couverture en eau potable et en assainissement demeure faible. Elle est moins de 30 % pour l'eau et 50 % pour l'assainissement. Ce qui reflète un retard important par rapport aux OMD. Cette situation affecte considérablement la condition sanitaire de la population donc représente un frein non négligeable au développement humain. S'y ajoute à ces défaillances, le fait que le taux d'accouchement au niveau des Centres de soins de base (CSB) et Centre hospitalier départemental (CHD) demeure faible : « 24,2 % en 2003, cet indicateur

<sup>296</sup>Rapport FMI, *op. cit.*, 2009, p. 28.

<sup>297</sup>Rapport annuel PNUD, 2012 ; confirmé par les études de J.-P. CLING, M. RAZAFINDRAKOTO, Fr. ROUBAUD, *Les Nouvelles Stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, *op. cit.*

« passe à 26,10 % en 2006 après avoir baissé à 19,6 % en 2005<sup>298</sup> ». Pourtant, l'objectif des politiques table sur un taux de l'ordre de 30 % en moyenne. Au vu de cet aperçu, le secteur Santé fait face à des défis importants afin d'atteindre les objectifs gouvernementaux et effectivement les OMD. En dépit des améliorations probantes, beaucoup restent à accomplir. Bon nombre de facteurs expliquent une telle performance. Sur le plan politique sectoriel, bien que ce soit l'un des bénéficiaires potentiels des aides budgétaires, les politiques n'ont pas évolué en termes de ressources humaines et de système de santé. Le retard de la mise en œuvre effective de la décentralisation a des impacts sur les partages de responsabilités et la gestion performante des services de santé et leur développement. Sur le plan budgétaire, le problème est à deux niveaux. Le premier est la faible allocation budgétaire allouée à ce secteur. Le deuxième est l'absence d'une politique claire et d'une bonne organisation des services de ministère dans la gestion de toutes les aides extérieures reçues.

Ainsi, les principaux défis pour les dépenses publiques sont de plusieurs ordres. *Primo*, avancer dans les réflexions sur la décentralisation technique du système de santé et la gestion des ressources humaines (problème d'affectation en milieu rural, problème de motivation et de condition de travail des personnels de santé, etc.). *Secundo*, voir comment améliorer l'allocation et l'affectation budgétaire qui pour l'heure restent insuffisantes. En fait, les dépenses de santé à Madagascar sont relativement faibles, comparées à celles des autres pays africains<sup>299</sup>. La part de budget général alloué au secteur Santé décroît de façon continue entre 2004 et 2006, en passant de « 8,34 % en 2004, à 7,89 % en 2005, et à 7,50 % en 2006<sup>300</sup> ». En revanche, cette part connaît un léger accroissement en 2007 se situant à 8,80 %. En pourcentage du PIB, il est passé de 1,30 % en 2004 à 1,63 % en 2006 pour diminuer à 1,51 % en 2007. Plus précisément, la part du budget de ce ministère dans le budget général de l'État se situe autour de 6 % à 8 % au fil des années. Par ailleurs, plus de la moitié des dépenses totales dudit ministère est consacrée à son fonctionnement aux dépens des dépenses d'investissement censées relever les défis de santé en vue d'améliorer la condition sanitaire de la population. *Tertio*, le taux d'exécution budgétaire du ministère est assez faible. En moyenne, il est de l'ordre de 77 % sur la période 1997-2006 en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement et près de 35 % pour les dépenses d'investissement. Les raisons avancées à l'origine de cet état de choses sont principalement : une capacité d'absorption limitée, le manque de pilotage et de coordination interne, l'existence de procédures budgétaires internes assez complexe, la difficulté de coordination avec les bailleurs de fonds ainsi que le caractère indicatif des aides allouées par les donateurs. *Quarto*, la structure budgétaire du ministère de la Santé se dessine comme un entonnoir renversé. Autrement dit, près de 70 % de son crédit budgétaire est concentré au niveau central contre 30 % pour l'ensemble de ses services déconcentrés. Cet état de choses est loin d'être un cas isolé. Pourtant, il est communément admis que les instances déconcentrées constituent la cheville ouvrière de la mise en œuvre opérationnelle des missions et des programmes dudit ministère. Dans de telle situation démontrant un dysfonctionnement notoire, il est difficile d'espérer des résultats probants sur le terrain si déjà la dotation budgétaire des services déconcentrés n'arrive pas à couvrir d'une manière suffisante les besoins quotidiens.

<sup>298</sup>*Ibid.*, p. 27-38.

<sup>299</sup>RAPPORT sur la COOPERATION AU DEVELOPPEMENT 2010-2011.

<sup>300</sup> J.-P. CLING, M. RAZAFINDRAKOTO, Fr. ROUBAUD, *Les Nouvelles Stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, op. cit., p. 27.

En définitive, la performance du volet sanitaire accuse un retard important vis-à-vis des objectifs escomptés. C'est la raison pour laquelle le secteur Santé sera l'un des volets qui sera priorisé dans le cadre de la réalisation des OMD tant au niveau national qu'international.

### β) Éducation fragile

Le défi à relever est l'« Éducation pour tous », c'est-à-dire la démocratisation de l'enseignement et l'amélioration de sa qualité et ce à tous les niveaux (primaire, secondaire et supérieur). Cela devrait permettre de renforcer le rôle du capital social dans la lutte contre la pauvreté.

Cependant, la tendance dans le secteur de l'éducation connaît le même sort que celle rencontrée au niveau du volet sanitaire. Dans l'ensemble, peu de progrès sont enregistrés et demeurent loin des résultats espérés. Une augmentation du taux net de scolarisation a été constatée ces dernières années dans le primaire : il est remonté de 70,6 % à 76,5 % de 1997 à 2005<sup>301</sup>. Par contre, l'accès non généralisé à l'éducation reste de mise et varie selon les milieux et les régions. Autrement dit, le droit de chaque enfant à une éducation de qualité telle qu'il a été exigé par la Convention des droits de l'enfant, ratifiée en 1990, est loin d'être une réalité à Madagascar. De plus, l'absence ou l'éloignement des structures éducatives reste un défi à relever. À ce propos, il existe encore des localités qui ne disposent pas d'écoles primaires, de structures d'alphabétisation et au mieux si elles existent, elles se trouvent éloignées. Par ailleurs, 48 % de la population malgache demeurent analphabètes dont 61 % vivent en milieu rural et 50,6 % sont des femmes<sup>302</sup>.

En outre, il y a lieu de souligner que le taux d'achèvement scolaire du primaire est passé de 47 % en 2004 pour se stabiliser à 57 % en 2005 et 2006 et pour redescendre à 54,3 % en 2007. Ces carences trouvent leur origine en partie dans les dépenses publiques allouées à ce secteur. Pour preuve, malgré cette amélioration, la part du budget destiné à l'Éducation par rapport au budget total de l'État a diminué entre les périodes 2004 et 2006, passant de 23,41 % en 2004 à 21,28 % en 2005, et 17,4 % en 2006. Pour l'année 2007, cette part a augmenté à 22,7 % pour une prévision de 21,65 %. Malgré cela, la part du budget octroyé à l'éducation par rapport au PIB a sensiblement diminué entre la période 2005 et 2007, passant de 3,9 % en 2005 à 3,8 % en 2006 et à 2,8 % en 2007. En matière d'exécution budgétaire, le ministère chargé de l'Éducation connaît le même problème que celui chargé de la Santé. C'est-à-dire un faible taux d'exécution aussi bien en termes de dépenses de fonctionnement que d'investissement. Toutefois, au même titre que la santé, aussi un grand bénéficiaire des aides tant que secteur prioritaire dans le MAP et les OMD, les mêmes défis sont également à relever au sein de ce gros ministère si le Gouvernement souhaite atteindre les buts prédéfinis<sup>303</sup>.

Ainsi, l'urgence consiste surtout à dépenser mieux. Les priorités des politiques sectorielles (santé et éducation) ne semblent pas toujours bien définies, ce qui nuit à leur efficacité sur le terrain. De plus, la capacité limitée d'absorption des administrations centrales (autour de 75 % avec de fortes variations au cours du

<sup>301</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>302</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>303</sup> P. RAMANANTOANINA, « Un effort concerté pour maintenir les acquis et rattraper les retards dans l'éducation », in BANQUE MONDIALE, *Madagascar vers la relance des économies*, note en juin 2010, p. 275.

temps) reste une contrainte, qui doit être allégée par une rationalisation de la gestion des ressources financières et humaines.

C'est à travers ces différents indicateurs sociaux clés que transparaît que le bien être des Malgaches est loin d'être satisfait. La pauvreté sous toutes ses formes continue de frapper à Madagascar. Le défi pour l'amélioration des conditions de vie de la population reste donc de mise.

## B- Endettement et poids de l'aide

Les quelques résultats mitigés enregistrés par le pays le mettent dans une situation assez délicate. En effet, il doit gérer son endettement en situation précaire et en même temps le maintenir pour qu'elle soit viable de manière à éviter un nouvel enlèvement et arriver à s'acquitter normalement les intérêts. Parallèlement, pour améliorer l'efficacité des aides, il doit arriver à sortir de ces difficultés d'absorption auxquelles il fait face depuis l'arrivée massive des donateurs.

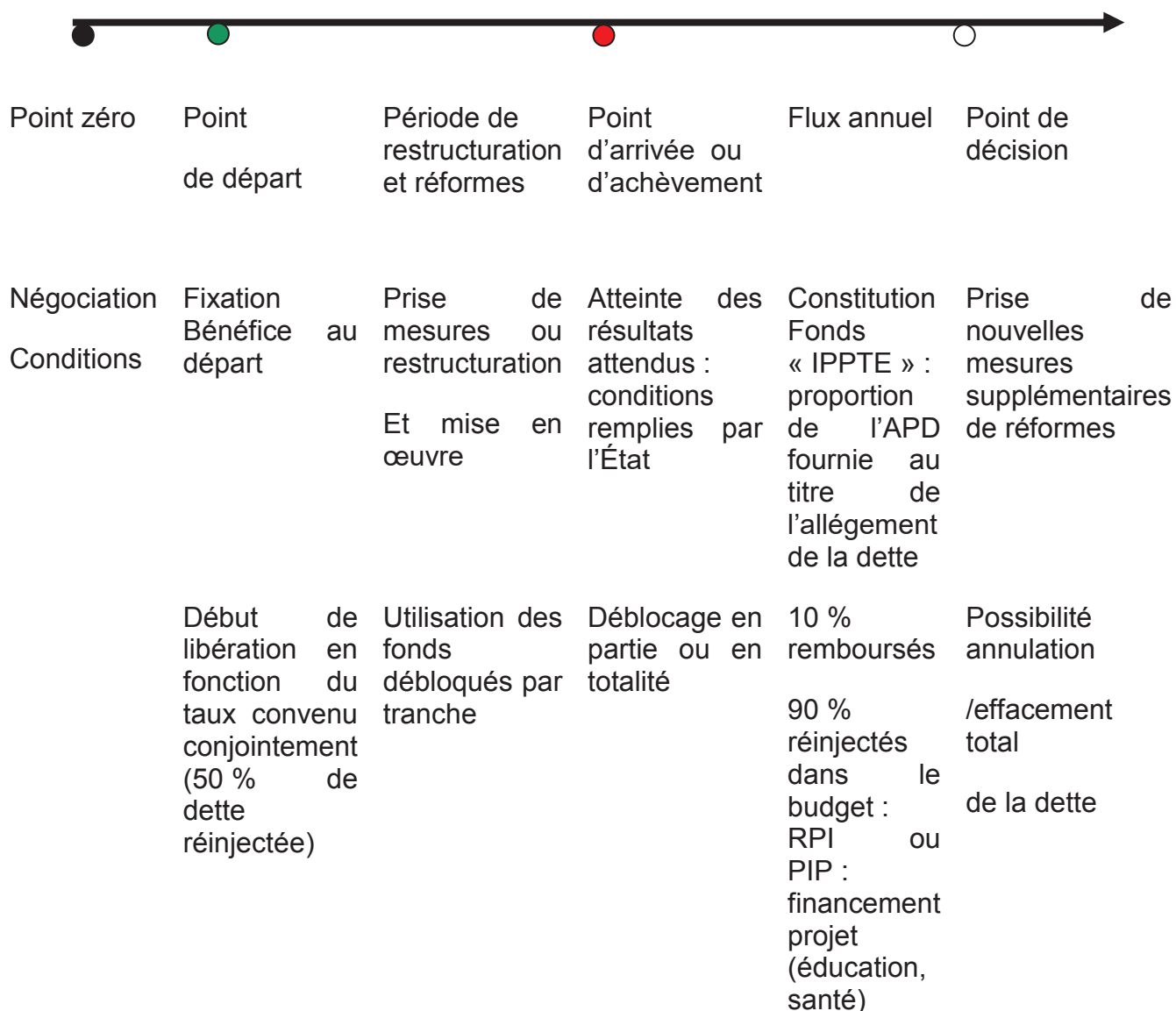
### 1. Endettement précaire mais viable

À l'instar d'autres pays en voie de développement, l'endettement est un mal nécessaire pour Madagascar. En effet, la mobilisation d'importantes ressources financières semble être une nécessité dans le processus de son développement car ses ressources propres internes ne suffisent pas. Aussi, il doit recourir à d'autres sources de financement surtout extérieures. Ainsi, pour ne pas anéantir la capacité de remboursement, les ressources empruntées doivent faire l'objet d'une gestion efficace en les affectant dans des activités productives afin de générer des bénéfices socio-économiques. Dans le cas contraire, le risque d'endettement non soutenable sera fort, ce qui pourra probablement freiner les efforts consentis à la promotion du développement économique.

Madagascar est reconnu comme un pays très endetté. Ainsi, après avoir rempli les conditions nécessaires, il a été éligible à l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (IPPTE). En effet, l'IPPTE représente un mécanisme international d'allègement de la dette. Elle se veut être une nouvelle approche de réduction de la dette dans le concert international comparée aux mécanismes traditionnels (exemple : les Termes de Toronto [1988], les Termes de Londres [1991], les Termes de Naples [1995] et les Termes de Lyon [1996]). Ces derniers privilégient la technique de réaménagement en rééchelonnement de la dette, c'est-à-dire qu'il s'agit de repousser les échéances dues. D'ailleurs, Madagascar en avait déjà bénéficié dans les années 1980 et 1990 et à plusieurs reprises sans pour autant réussir à résoudre les problèmes du poids de la dette et des intérêts. En revanche, l'IPPTE vise en pratique l'allègement du service de la dette. En d'autres mots, l'objectif ultime est de ramener le poids de la dette à un niveau tenable ou soutenable. Pour en bénéficier, le pays endetté doit remplir des conditions particulières. Tout d'abord, atteindre le « point de décision », ce qui se traduit par la mise en œuvre d'une FRPC du FMI pendant trois ans et la confection d'un document de stratégie nationale de développement. Ensuite, il lui faut franchir la période dite « intérimaire » en respectant certaines conditionnalités préfixées afin d'accéder enfin au « point d'achèvement ». L'affranchissement de cette dernière étape suppose que le pays en question a appliqué de façon satisfaisante les grandes lignes des politiques définies au point de décision, d'une part, et s'est conformé aux prescriptions macroéconomiques du FMI, d'autre part. Ainsi, ce n'est qu'à partir de

ce moment que le pays éligible bénéficie de la totalité des allègements de dettes prévus. Le schéma suivant décrit les différentes étapes poursuivies par le pays.

**Figure 11 : Le mécanisme classique de déblocage des « Fonds IPPTE », cas de l'aide multilatérale : FMI, Club de Paris**



*Source : Transcription simplifiée d'un entretien auprès d'un Responsable du Ministère des Finances et du Budget*

Pour ce qui est de Madagascar, il a franchi le point d'achèvement en octobre 2004. Il a obtenu un allègement global de l'ordre de 836 millions de dollars américain, soit une hausse de 22 millions de dollars USD<sup>304</sup> par rapport au montant initial prévu au point de décision. Il convient de souligner que sur ce montant total, la part contributive des créanciers multilatéraux se chiffre à hauteur de 362 millions de dollars USD, soit l'équivalent de 43,3 %. Le reste, c'est-à-dire les 56,7 % (474 millions de dollars USD) revient aux créanciers bilatéraux et commerciaux. En outre, l'assistance fournie par les créanciers au titre de l'IPPTE pendant la période intérimaire s'élève au total à 256 millions de dollars américains.

<sup>304</sup>BAD, FAD, *Madagascar : document relatif à l'approbation de l'initiative PPTE – point d'achèvement au titre de l'initiative PPTE renforcée*, 2008, p. 1.

Il est à remarquer que cet allègement de la dette se traduit sur la pratique par une suppression d'une partie des obligations annuelles du pays au titre des services de la dette auprès de ses créanciers. En d'autres termes, l'assistance totale prévue par l'IPPTE n'interviendra qu'à long terme (voir 2013) suivant le calendrier d'allègement de chaque créancier. De plus, l'évolution du contexte des critères retenus y joue un rôle primordial. L'éligibilité du pays à cette forme d'assistance sous-entend qu'il a rempli dans l'ensemble les conditions requises au titre de l'IPPTE renforcée. De façon générale, ces conditions sont de quatre ordres. D'un côté, la préparation et l'établissement d'un DSRP complet. Ensuite, le Gouvernement doit prendre les mesures concrètes qui prouveront et assureront sa mise en œuvre satisfaisante pendant une période d'au moins un an. En effet, le pays s'est doté d'un DSRP en juillet 2003. L'évaluation conjointe du FMI et de la Banque mondiale de la première année (juillet 2003 à juin 2004) de mise en œuvre de ce document s'est soldée par une conclusion positive : « des progrès significatifs ont été accomplis dans la mise en œuvre du DSRP ». En même temps, grâce à la mise en œuvre satisfaisante du programme FRPC appuyé par le FMI, le pays a su maintenir la stabilité macroéconomique. C'est au vu de ces résultats que l'appréciation des partenaires au développement a été favorable car ils ont conclu que c'est une marque de bonne performance macroéconomique. Le FMI et la Banque mondiale ont annoncé que : « *De manière générale, la performance enregistrée dans le cadre du mécanisme FRPC jusqu'en fin juin 2004 a été largement satisfaisante, si l'on prend en compte l'impact des chocs extérieurs néfastes et les mesures correctives prises par les Autorités*<sup>305</sup>. »

Un autre facteur d'éligibilité au point d'achèvement de l'IPPTE consiste en une utilisation de l'épargne budgétaire, découlant de l'allègement intérimaire au titre de l'initiative PPTE, conformément aux critères définis au point de décision. Sur ce point, l'évaluation faite par les principaux créanciers atteste cet état de choses. Elle affirme que : « L'épargne budgétaire découlant de l'allègement intérimaire du service de la dette a été largement utilisée conformément aux critères définis au point de décision. » Aussi, 63,5 % et 28,4 % et 17 % du total des ressources additionnelles issues de l'allègement de la dette ont été consacrées respectivement en faveur de l'amélioration de l'enseignement primaire, de la santé et des infrastructures rurales. Cette situation démontrant les impacts positifs de l'allègement et annulation sur le budget de l'État conforte les positions des auteurs qui soutiennent que les crédits dégagés sont généralement positifs pour les dépenses publiques courantes<sup>306</sup>.

Parmi les critères d'éligibilité s'ajoute la mise en œuvre satisfaisante des réformes visant l'amélioration de la gouvernance et de la fourniture de services en faveur des pauvres. Dans ce volet, des progrès ont également été accomplis à

<sup>305</sup>Conférence du directeur général du Trésor lors de la célébration du 50<sup>e</sup> anniversaire de la DGT en 2012.

<sup>306</sup> D. CASSIMON et B. VAN CAMPENHOUT, « Comparaison des effets de réponse budgétaire de l'allègement de la dette, une application aux PPTE africains », *Revue Afrique contemporaine*, p. 35-59 ; M. RAFFINOT, « Le Second Souffle et l'aide », dossier développement, modèles et financement en panne, *Courrier de la planète. Mondialisation économique et développement : l'annulation de la dette en débat*, *Revue Cahiers français*, n° 09, 2002 ; « Pays en développement : gérer les crises monétaires et financement : crise de la dette, le cadeau empoisonné de l'annulation de la dette », *Revue Problèmes économiques*, n° 200, p. 2664 ; « Effets des annulations de dette », *Revue alternatives économiques*, 2006, p. 243 ; *La Dette du Tiers-Monde*, coll. « Repères », Paris, 2010, p. 136 ; P. JACQUET, J.-M. SEVERINO, « Prêter, donner : comment aider ? », *Revue d'économie financière*, juin 2004 ; R. QIAN, C. REINHART et K. ROGOFF, « On Graduation From Default, Inflation and Banking Crises: Elusive or Illusion? », *NBER Macro-economics Annual*, vol. 25, 2010, p. 1-36 ; C. REINHART, K. ROGOFF et M. A. SAVASTANO, « DebtIntolerance », *Brookings Paper on Economic Activity*, vol. 34, 2003, p. 1-74 ; F. STURZENEGGER et J. ZETTELMEYER, *Debt Defaults and Lessons from A Decade of Crises*, MIT, Cambridge, Massachusetts, 2006.

l'égard des partenaires financiers. Ce qui signifie aussi qu'un pays pauvre n'est pas forcément non performant si les conditions de gestion sont bonnes. L'assainissement de la gestion des Finances Publiques par le biais de l'adoption de la LOLF et l'amélioration de certains indicateurs du secteur « éducation et santé » sont entre autres les principales justificatives de ces derniers. En guise d'exemple, le taux de scolarisation nette dans l'enseignement primaire est passé de : « 67 % en 2000-2001 à 84 % en 2003-2004, le taux de vaccination a progressé de 70,9 % en 2000 à 85,1 % en 2003 ». Concrètement, l'évolution des montants liés à l'IPPTE est retracée par le tableau et la figure suivants<sup>307</sup>.

**Tableau 24 : Évolution des montants de l'IPPTE (en milliards d'Ariary)**

Années	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Montant de l'IPPTE	0,0	11,5	5,1	0,0	65,2	59,8	76,9	31,0	15,8

*Source : DGT/DE*

Cette situation a un impact sur la tendance du solde budgétaire comme l'atteste l'illustration ci après.

Un autre événement plus marquant pour le pays a été également l'accord d'allégement supplémentaire de 1,5 milliard USD de la dette multilatérale tous les ans à travers l'Initiative d'allégement de la dette multilatérale (IADM). L'objectif ultime de l'IADM était l'annulation de la totalité des créances de trois institutions multilatérales sur un ensemble des pays à faible revenu, afin d'aider ces pays à progresser à sortir de l'état de pauvreté incessante. L'initiative revient au G8 en juin 2005.

L'IADM se distingue de l'IPPTE. Le premier consiste à ramener la charge de la dette extérieure des pays pauvres les plus endettés. Le second en revanche vise à effacer la totalité de la dette de ces pays de manière à ce qu'ils puissent dégager davantage de ressources pour le financement de ses actions et des OMD. De plus, l'allégement a trait uniquement aux créances des trois institutions multilatérales à savoir : le FMI, l'IDA et le FAD. De ce fait, elle ne prévoit pas l'annulation des créances des créanciers bilatéraux publics ou privés. Particulièrement, en ce qui concerne le FMI, l'annulation de la dette au titre de l'IADM ne concerne que la totalité de ses créances détenues à la fin de 2004 qui restent en cours à la date à laquelle le pays en question est déclaré admissible. Le montant total de l'IADM est de « 4 899,9 milliards d'Ariary dont 361,7 milliards d'Ariary de la part du FMI, 3 839 milliards d'Ariary de la Banque mondiale et 699,2 milliards d'Ariary du FAD<sup>308</sup> ».

La Grande Île fait partie des 19 pays déclarés admissibles à l'IADM le 21 décembre 2005. Concrètement, l'effacement de la dette liée à cette initiative n'a été effectif qu'au cours de l'exercice budgétaire de 2006. Ce nouvel accord a été très lié par l'atteinte du point d'achèvement au titre de l'IPPTE. En effet, pour pouvoir bénéficier de l'IADM, le pays admissible doit « être à jour de leurs obligations envers le FMI et présenter un bilan satisfaisant dans trois domaines : situation

<sup>307</sup>MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, « Plan Éducation pour tous : Situation en 2005 », Actualisation des objectifs et stratégies, 4 mai 2005.

<sup>308</sup>DGT, DE, 2009.



macroéconomique ; mise en œuvre d'une stratégie de réduction de la pauvreté et amélioration du Système de gestion des finances publiques (SGFP) ».

Comme le cas des dégagements de fonds par l'IPPTE, l'impact macroéconomique de l'IADM à Madagascar a été également ressenti au niveau comptable et budgétaire. En effet, le solde global base caisse est devenu excédentaire de 4 456,5 milliards d'Ariary en 2006. Dans le cas contraire, il aurait été déficitaire de 443,4 milliards d'Ariary. Cette situation aurait un impact sur la balance de paiement et *de facto* la santé des finances publiques. Si les dégagements supplémentaires sont bien affectés comme le cas en 2006, les conséquences sur l'économie et l'environnement global seraient tangibles. Ainsi, en 2006, il a été enregistré de nouveau une bonne relance de l'économie. Le tableau ci-dessous révèle ce qui est à retenir de l'IADM.

**Tableau 25 : À propos de l'IADM à Madagascar**

	Montant total (en milliards d'Ariary)	Pourcentage
<b>IADM</b>	4 899,9	100
<b>Part contributive :</b>		
<b>FMI</b>	361,7	7,3
<b>IDA (Banque mondiale)</b>	3 839,0	78,4
<b>FAD</b>	699,2	14,3

Source : DGT/DE

Cette bonne lancée fait suite à une situation de la dette devenue viable et soutenable. En effet, l'analyse conjointe menée par la Banque mondiale et le FMI en 2007 le confirme. Ainsi, les conclusions officielles classent le pays parmi ceux à performance moyenne dont le risque de surendettement est faible et ce pour la première fois depuis les cinquante années d'indépendance. Concrètement, cela renvoie au fait que les principaux indicateurs d'endettement du pays se situent en deçà des seuils retenus par les institutions de Bretton Woods. Pour illustrer, prenons le ratio Service de la dette/Recettes fiscales qui est passé de 168,6 % à 78 % de 2007 en 2008 (seuil indicatif de viabilité : 250 %), le ratio Service de la dette/Exportation était de 63,3 % en 2007 puis de 38,2 % en 2008 (seuil indicatif de viabilité : 150 %), et le ratio Service de la dette/PIB équivalait à 19,17 % en 2007 ensuite à 10,09 % en 2008 (seuil indicatif de viabilité : 40 %). En clair, pour l'essentiel, grâce particulièrement aux allègements accordés dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés et de l'IADM, la dette extérieure du pays est devenue viable et le risque de surendettement est faible. Ces allègements n'auraient pu être obtenus sans les FRPC du FMI et une détermination du Gouvernement à prendre les mesures adéquates avec les rigueurs nécessaires notamment de bonnes affectations des fonds dégagés.

Il convient enfin de noter que la croissance économique continue et la diminution en constante de l'inflation amenée par les programmes d'appui budgétaire se répercutent de manière positive sur les réserves de change. Ces dernières se tiennent suffisamment à un niveau acceptable procurant ainsi au pays une certaine marge de manœuvre de combler avec ses propres ressources les éventuels déséquilibres macroéconomiques. Concrètement, si les avoirs extérieurs nets étaient proches de 42,7 millions de DTS<sup>309</sup>, soit l'équivalent de moins de quatre semaines d'importation dans les années 1990, ils s'accroissent en moyenne à trois mois

<sup>309</sup>Rapport du FMI, *op. cit.* p. 26.

d'importation ces dernières années. C'est pour dire que le taux de couverture des importations des réserves internationales s'est amélioré, procurant au pays une certaine marge de manœuvre dans la gestion macroéconomique.

## 2. Capacité d'absorption limitée

Il est communément admis que l'efficacité de l'aide en général, surtout de l'aide budgétaire, repose sur la capacité de pérennisation et d'absorption du pays bénéficiaire. En fait, la pérennisation se définit comme étant « la capacité pour le pays d'entretenir les produits et d'assurer de façon autonome la gestion post-projet ». L'absorption de l'aide par contre se définit comme étant : « la mesure dans laquelle le déficit du solde des transactions courantes hors aide d'un pays se creuse en réponse d'une augmentation des flux d'aide<sup>310</sup> ».

En d'autres termes, l'efficacité de l'aide retrace la quantité d'importations nettes financées par un surcroît d'aide. Concrètement, le solde des transactions courantes hors aide est le solde des transactions courantes à l'exclusion des dons officiels et des intérêts sur la dette publique extérieure. Concernant la pérennisation, il s'agit pour le Gouvernement de prendre des mesures pour assurer la continuité de la gestion et ainsi de s'assurer sa productivité post-projet et de sa prise en charge par le budget du bénéficiaire en termes de charge de fonctionnement.

Bref, dans un pays où la capacité de d'absorption est suffisante, un flux massif d'aide se traduit par un creusement du déficit courant hors aide. De même, pour les aides projets, lorsque la politique sectorielle est claire avec en prévision une stratégie de transfert de ressources et de compétences, la possibilité de prise en charge est garantie.

Qu'en est-il de Madagascar ? Il se trouve que la capacité d'absorption de l'aide est limitée. Il en est de même pour la capacité de prise en charge des produits des aides post-projets.

La revue du FMI datée du janvier 2009 en témoigne. Elle stipule que l'efficacité de l'aide extérieure est entravée par l'insuffisance d'absorption de la Grande Île et l'incapacité d'assurer la continuité post-projet. Pourtant, cette capacité est de rigueur surtout pour le cas d'absorption dans la mesure où elle traduit la manière dont les ressources extérieures sont dépensées afin que celles-ci produisent les effets escomptés.

Face à cette forte affluence de l'aide dans l'économie malgache et à la faible capacité de décaissement, le pays se trouve face à des problèmes d'affectation et de mobilisation des fonds l'aide dues à la dispersion et fragmentation de l'aide. Pourtant, l'aide publique au développement n'a cessé d'augmenter depuis les dix dernières années. L'impact de la prolifération de l'aide sur la gouvernance et l'économie du pays est devenu au centre de préoccupation des dirigeants et des bailleurs de fonds<sup>311</sup>.

<sup>310</sup> S. GUPTA, R. POWELL et Y. YANG, *Les Défis macroéconomiques de l'expansion de l'aide à l'Afrique*, FMI, 2006, p. 18.

<sup>311</sup> P. BAUER, "Foreign aid: an instrument for progress?", in P. BAUER et B. WARD, *Two Views on Aid to developing Countries*, Institut of Economic Affairs, Londres, 1996 ; H. HANSEN et F. TARP, "Aid and Effectiveness Disputed", Document mimeographié. Copenhague, Danemark, Institut of Economics; *Journal of International Development*, 12 (3), 1999 ; R. KAMBUR, "Aid conditionality and debt", in F. TARP (ss. la dir.), *Foreign aid and development: Lessons learnt and Directions for the Future*, Routledge, Londres, 2000;

Aussi, de tout ce qui précède concernant l'absorption, étant donné que le pays ne dispose encore de capacité suffisante et nécessaire en matière de gestion des Finances publiques, l'interaction entre politique budgétaire et politique monétaire est cruciale pour éviter l'atteinte du syndrome hollandais<sup>312</sup>.

Le syndrome hollandais suppose qu'un flux important d'aide conduit inéluctablement à une appréciation réelle de la monnaie locale, ce qui est susceptible de provoquer une perte de compétitivité du pays bénéficiaire. Il suppose que la capacité d'absorption du pays est faible. Cette situation est susceptible d'hypothéquer la croissance du secteur privé, censé être le moteur de l'économie. Dans le cas de Madagascar, l'analyse de la tendance du taux de change avec celle des aides budgétaires est en mesure de mettre en relief si le risque de syndrome hollandais existe. À travers ces chiffres, nous constatons que c'est effectivement le cas.

**Tableau 26 : Évolution du taux de change de l'Ariary par rapport aux principales devises**

Années	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Taux de change Ar/DTS (moyenne annuelle)	8 934,2	8 392,0	8 874,4	8 675,4	13 828,3	2 956,7	3 150,8
Taux de change Ar/USD (moyenne annuelle)	6 767,5	6 588,5	6 832,0	6 191,6	9 344,3	2 003,0	2 142,3
Taux de change Ar/Euro (moyenne annuelle)	6 257,2	5 903,3	6 369,0	6 994,9	11 601,6	2 488,2	2 686,8 2
Total des aides budgétaires	42,5	97,7	146,1	197,8	396,7	240,7	260,7

Source : DGT/DE

En effet de 2000 à 2004, période pendant laquelle les appuis budgétaires connaissent une hausse vertigineuse, la monnaie nationale se dépréciait par rapport à l'ensemble des monnaies étrangères de référence. Elle passait de 8 934,2 DTS à 13 828,3 DTS, de 6 767,5 USD à 9 344,3 USD et de 6 257,20 euros à 11 601,60 euros. À partir de 2005, il y a lieu de remarquer que, plus les soutiens budgétaires diminuent, plus la monnaie nationale ne s'appréciait et *vice versa*. Cette situation se répercute sur le compte courant de la balance des paiements en raison du fait qu'elle favorise la compétitivité des produits d'exportation. Ce qui conduit à une augmentation de rentrée de devises. Toutefois, il faut préciser qu'une telle situation est bénéfique à court terme car à long terme elle risque de provoquer un déséquilibre macroéconomique si l'État n'adopte pas une politique de gestion monétaire prudente. En fait, le flux massif de devises est susceptible de provoquer

S. KNACK et A. RAHMAN, "Donor Fragmentation and bureaucratic quality in Aid Recipients", *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 3186, Washington, Banque mondiale, 2004.

<sup>312</sup>Définit comme : « un scénario dans lequel l'appréciation de la monnaie rend les biens échangeables moins concurrentiels et entraîne un accroissement des importations, avec pour résultat un déplacement des ressources de la production de biens échangeables vers la production de biens non échangeables », Banque mondiale.

une forte pression inflationniste. Du fait de cette situation nationale, le risque du syndrome hollandais est minime tout en restant prudent.

De tout ce qui précède, on peut conclure que l'impact économique des aides budgétaires repose considérablement sur la manière dont les ressources extérieures reçues sont dépensées et les politiques publiques sont mises en œuvre. Les soutiens budgétaires semblent porter leurs fruits, même maigres, au niveau de la convergence macroéconomique. Le respect de cette dernière n'est pas en pratique une tâche aisée. Même les pays jugés développés souffrent parfois d'insuffisance en la matière. La raison principale d'une telle situation réside dans le fait qu'il existe certains facteurs exogènes qui influent négativement sur les agrégats économiques.

Pour ce qui est de Madagascar, il fait face à divers chocs exogènes qui entravent souvent les efforts de stabilisation macroéconomique et interrompent les acquis décisifs des années passées. Leur liste n'est pas exhaustive. Cependant, on peut citer les aléas climatiques, la fluctuation des cours mondiaux des matières premières, la crise alimentaire mondiale et les crises sociopolitiques malgaches. Leur dénominateur commun réside dans le fait qu'ils posent de sérieux problèmes pour la bonne performance économique.

En 2002, période de crise, force est de reconnaître que le taux de croissance économique avait atteint l'en dessous de zéro avec près de -12 %. De plus, le déficit du solde budgétaire était plus accentué la même année et ne s'était rétabli qu'en 2005.

En outre, suite à la forte hausse du prix du pétrole au niveau mondial, le taux d'inflation a atteint 13,8 % en 2004 et 18,4 % en 2005 et l'Ariary s'est déprécié de 40 % face à l'euro. L'exemple le plus frappant était aussi la crise de 2002 pendant laquelle le PIB réel s'est contracté de 13 % et l'inflation a franchi le cap des 10 %. La même année, le PIB par habitant est retombé à 220 USD contre 430 USD en 1960, ce qui représentait moins de la moitié de son niveau de 1960. À cela s'ajoute le fait que les intempéries (cyclone et sécheresse) favorisent l'augmentation des prix des denrées alimentaires notamment celle du riz, ce qui entraîne généralement une pression inflationniste. Une fois passé les chocs, les pouvoirs publics sont contraints de s'engager dans la relance économique qui est consommatrice de ressources financières. Là encore, les appuis budgétaires ont fait leur preuve. En effet, durant la période post-crise 2002, l'assistance budgétaire de la Banque Mondiale et de l'Union Européenne, respectivement de l'ordre de 125 millions USD et de 35 millions d'euros, a permis une augmentation nette des dépenses publiques en 2004 en passant de 19,5 % du PIB en 2003 à 25,1 % en 2004<sup>313</sup>.

Fort de ce constat, la vulnérabilité de Madagascar face aux chocs extérieurs s'est avérée flagrante. Autrement dit, la capacité de la Grande Île à contenir les éventuels effets néfastes des chocs extérieurs reste limitée, ce qui témoigne du caractère fragile de son économie. Par voie de conséquence, même avec des aides budgétaires suffisantes et mieux gérées devant produire des bons résultats, la convergence macroéconomique ne s'obtient pas de façon automatique. À ce titre, l'État doit trouver le moyen de sortir du pays progressivement de cette dépendance et de ces difficultés. En effet, l'on se demande ce qu'advienne le pays sans ces soutiens de l'aide extérieure.

---

<sup>313</sup>Rapport de la BAD, *op. cit.*, p. 26.

Comme le défi du développement durable ne se résume pas à l'amélioration de l'environnement macroéconomique, la problématique du processus de développement du pays reste entière. Certes, une gestion macroéconomique saine est impérative pour s'engager dans la voie du décollage économique. Mais, elle n'est pas suffisante afin de faire reculer la pauvreté en vue d'atteindre les OMD. D'ailleurs, la Banque mondiale a affirmé en 2003 que : « la croissance économique ne peut, à elle seule, suffire à atteindre les objectifs fixés pour 2015 ». Encore faut-il agir de façon efficace et effective sur les autres déterminants de la pauvreté. Ce qui renvoie à souligner sur l'importance de la gouvernance comme un des facteurs sur lequel le Gouvernement doit concentrer ses efforts.

### *Paragraphe.2– Persistance de la crise de gouvernance*

Le sous-développement n'est pas qu'une question d'argent. Il peut aussi être dû à d'autres facteurs internes notamment de gouvernance. Les problèmes de gouvernance comme la corruption sous toutes ses formes, le détournement, en sont uns des facteurs d'échec de l'aide dans les pays malgré ses résultats macroéconomiques promoteurs. C'est une forme de sous-développement mais qui se présente sous un autre aspect. À Madagascar, malgré les politiques menées concernant les réformes et les luttes contre la corruption, cette crise de gouvernance se manifeste par une sous-administration, accompagnée de mauvaise gouvernance et est aggravée par la corruption et le népotisme. Le récent rapport de la Banque mondiale sur la gouvernance le confirme en disant que : « malgré d'importants efforts de réformes depuis dix ans, la gouvernance reste un grand défi pour le développement de Madagascar<sup>314</sup> ». Le discours de l'Ambassadeur de France<sup>315</sup> en juillet 2013 dernier et le rapport du *Transparency International* en atteste.

#### A- Politiques et Institutions lacunaires

Nous avons vu que des efforts ont été faits pour améliorer la situation économique mais les résultats sont toujours mitigés. En l'absence de processus de conception de politique participative et de système de gouvernance fiable, les résultats risqueraient de rester en l'état.

---

<sup>314</sup>*Revue de la gouvernance et de l'efficacité du développement*, Analyse d'économie politique de la gouvernance à Madagascar, Synthèse, déc. 2010 ; PNUD, *Revue de la Gouvernance et de l'efficacité du développement : analyse d'économie politique de la gouvernance à Madagascar*, Rapport n° 54277-MG, *op. cit.*, Région Afrique, Document de la Banque mondiale.

<sup>315</sup>Extrait du discours, distribué aux invités à l'issue de la cérémonie : « [...]Nous sommes là au cœur du gigantesque défi qui guette Madagascar, et que votre pays doit impérativement relever : le démon qui est susceptible de ruiner nos efforts communs, la tentation qui est à même de maintenir la Grande Île en queue de peloton des classements internationaux, c'est ce fléau de la mauvaise gouvernance qui, plus qu'ailleurs, ronge votre pays.

[...] En tout premier lieu, l'application à Madagascar du concept de bonne gouvernance ne sera salvatrice pour la Grande Île que si celle-ci est intégrée, jour après jour, dans les pratiques concrètes des décideurs, et cela avec une authentique conviction.

Plus encore, la mise en place de politiques basées sur la bonne gouvernance conduira à une impasse, si cette mise en place est comprise comme n'impliquant d'efforts que de la part des seules autorités [...] »

## 1. Politiques publiques inappropriées

La politique publique est « ensemble des actions d'intérêt général (Éducation, défense, santé, logement, etc.), conduite par les pouvoirs publics, et notamment par l'État, législateur et autorité budgétaire<sup>316</sup> ». Sinon en droit communautaire, ce sont « des principes et règles uniformes décidés par les autorités communautaires pour l'ensemble de l'économie de la communauté (politique économique) ou un secteur de celle-ci (politique agricole, commerciale, industrielle commune, politique commune des transports<sup>317</sup>) ». Les politiques publiques peuvent être globales ou sectorielles en se référant à la première définition donnée. Elle peut être nationale, régionale mais également globale ou mondiale. Pour cette dernière, c'est le cas de la politique mondiale en matière de sécurité, de commerce ou d'aide au développement (voir les OMD). Bien que la politique publique globale puisse influencer la situation nationale comme le cas de la politique de développement (sécurité, environnement, commerce, etc.), la politique dont on parle ici s'agit de politique publique d'un État. C'est-à-dire, est-ce que l'État dispose d'un ensemble d'actions d'intérêt général ? Autrement dit, dispose-t-il des stratégies pour mener les affaires de l'État<sup>318</sup> ?

Se référant d'une part, à l'évolution du contexte international et d'autre part, aux politiques adoptées par les régimes qui se sont succédé, on constate que les politiques ne permettaient pas de supporter et de contrecarrer les lacunes et difficultés rencontrées par le pays. C'est-à-dire des stratégies sectorielles claires et cohérentes permettant d'assurer la stabilité et le maintien des acquis pour éviter de retomber dans la crise. Compte tenu de cette absence de visibilité et de ces fragilités, la politique malgache a été largement dépendante des politiques d'aides internationales notamment en matière de financement et de gestion. Les analyses nous montrent que les programmes d'ajustement structurel et l'ère de la conditionnalité se sont forgé une place dominante dans les années 1980<sup>319</sup>. Ce programme va d'ailleurs influencer les futures orientations politiques nationales. Cette domination des politiques des bailleurs est liée à ce manquement de la gouvernance et du dysfonctionnement des institutions politiques dans le pays. Et même en cas de conception de politique, Brizzi dans son article, affirme que : « Les programmes pour le développement se sont généralement concentrés sur le renforcement des institutions pour les pauvres plutôt que sur les institutions DES pauvres<sup>320</sup>. » En effet, d'après ces analyses, à cause du dysfonctionnement du système public, la redevabilité du système est plutôt vers le haut (vers les supérieurs hiérarchiques) que vers la population qui est le principal client du service public et en tant qu'électeurs. À Madagascar, également, la « vue du haut » prédomine, ce qui donne l'image d'un pays à double vitesse, où une minorité est intégrée dans les circuits de décision économique et politique tandis qu'une majorité de la population reste à l'écart du processus de prise de décision et même de réalisation. Cette image tue pourtant la culture d'initiative et de mobilisation collective.

Par rapport à ce dysfonctionnement du processus de prise de décision, il n'est pas étonnant que les politiques ne soient pas performantes et que les actions y

<sup>316</sup> S. GUINCHARD, *Lexique des termes juridiques*, 21<sup>e</sup> éd., Dalloz, Paris, 2014.

<sup>317</sup> G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, 10<sup>e</sup> éd., PUF, Paris.

<sup>318</sup> Adaptée de la définition du Robert illustré, 2014.

<sup>319</sup> Elles sont résumées dans WORD BANK, *Assessing Aid: What Works, What does'nt and Why*, Oxford University Press, New York, 1998 ; J.-J. GABAS, D. PESCHE, V. RIBIER et B. CAMPBELL, « Nouveaux Regards sur la coopération pour le développement et ses transformations », *op. cit.*, p. 7-22.

<sup>320</sup> A. BRIZZI, « Organisation sociale : une vue du bas... pour aider le haut », note en juin 2000 de la Banque mondiale, p. 41-55.

découlant ne répondent pas entièrement aux attentes réelles de la population. Cela est aggravé surtout si les autorités ne vont pas jusqu'au bout de leurs décisions. Ce sont les cas par exemple de la politique de réforme de l'administration où les tergiversations en matière de décentralisation technique retardent le processus démocratique de prise de décision. De même, au niveau des services déconcentrés, le fait que le processus soit retardé, la politique des ministères n'intègre pas le volet décentralisation. Un autre exemple plus concret par rapport à cette lacune de politique générale de l'État, c'est le décalage entre le processus de réforme de la gestion budgétaire et la mesure en matière de contrôle et de responsabilisation des services déconcentrés. De même, en matière toujours de décentralisation, jusqu'ici les ministères pensent que la décentralisation ne concerne que le ministère de l'Intérieur. Ce qui fait que tout ce qui est relative à la politique d'accompagnements techniques des collectivités locales n'est pas débattu en brèche. Or, la décentralisation est une mission transversale, de réforme en profondeur de l'État. Elle constitue un défi politique, technique et administratif complexe qui exige une forte capacité de gestion pour maintenir le cap. La longue période de transition depuis la Loi<sup>93-005</sup>, portant orientation générale de la politique de décentralisation ne permet pas de concevoir des politiques claires sur les missions et compétences des ministères et les répartitions des ressources. En fait, ces aspects seront primordiaux pour le développement local. L'État doit être parallèlement restauré et avancé dans la mise en œuvre de la réforme de la fonction publique par la déconcentration des ressources (personnel, budget et logistique), ainsi que l'aménagement des modes d'exécution et le recentrage de l'intervention publique dans les différents secteurs du développement (politique de privatisation et de contractualisation, politique de coopération et de partenariat entre État-collectivité<sup>321</sup>). Un schéma de cohérence entre la déconcentration et la décentralisation permettrait de bien cerner la politique d'accompagnement sectorielle du développement local par les différents secteurs.

Certes, la déconcentration est en avance pour les secteurs sociaux (éducation, santé) mais avec des limites. En effet, lorsqu'on touche la déconcentration des budgets d'investissement ou de transfert de moyen ou la mise en œuvre des projets et des programmes financés par l'État et les partenaires au développement, les réticences sont constatées. Il faut souligner que politique rime avec moyens, or, jusqu'à présent du point de vue budgétaire, 98 % du budget sont alloués au Gouvernement central contre 1,4 % à la région et 3,5 % seulement aux communes<sup>322</sup>. Ainsi, au lieu de consolider et de créer des structures pérennes, il est privilégié le centralisme des moyens et la multiplication des « administrations nationales de projets », devenues concurrentes de l'Administration. Ces organes opèrent sous contrôle de l'Administration centrale. Pourtant, ces pratiques brouillent la conception d'une véritable politique de décentralisation technique et de renforcement des missions des structures déconcentrés post-projets.

Par conséquent, si le Gouvernement n'avance pas dans ces réflexions et ces démarches, les politiques publiques ne permettront pas d'accompagner efficacement le développement quand bien même les aides affluent de partout. En effet, les

---

<sup>321</sup> L. ANDRIANIRINA, « Décentralisation et institutions publiques territoriales à Madagascar : processus et perspectives », mémoire de master en administration publique, Cycle international long, Promotion Averroès, févr. 2000.

<sup>322</sup> BANQUE MONDIALE, « Décentralisation, une utopie nécessaire », 2010 ; INSTITUT NATIONAL DE LA DÉCENTRALISATION ET DU DÉVELOPPEMENT LOCAL (INDDL), Actes du Symposium international, Centre de conférence international Ivato, 14-15 déc. 2011.

donateurs ne jouent inévitablement que le rôle de soutien dans la conception et de mise en œuvre des politiques fixées.

Par ailleurs, en ce qui concerne le processus participatif de conception ou de validation des politiques publiques, avoir un système politique fiable est nécessaire pour assurer une légitimité démocratique des actions et l'adhésion de tous les acteurs notamment politiques et locaux lors de la mise en œuvre. Or, il s'avère que ce n'est pas le cas. La Banque mondiale dans son rapport en 2010 dénonce aussi le caractère peu fiable du système politique malgache<sup>323</sup>. De par les études, selon cette institution, le processus participatif est faible car le système politique, quelque soit le régime qui a été en place, a été marqué par la domination de l'exécutif notamment la présidence. Le Parlement n'a pas de réel pouvoir ni de contrôle, ni d'évaluation de pertinence de politique publique devant l'autorité dominante de la présidence. Il est globalement établi que le pouvoir politique est traditionnellement deux fois plus concentré autour de l'Exécutif. Cela est une caractéristique pour les Gouvernements africains<sup>324</sup>. Cette prépondérance de l'Exécutif n'est pas un phénomène nouveau à Madagascar, en plus il s'est accéléré au cours de ces dernières années.

De même, du côté de la Société civile et des acteurs locaux (ONG, associations, etc.), elles sont mal organisées et ne sont pas structurées qu'elles ne peuvent pas facilement s'insérer dans le processus de consultation ou de conception. Leur partialité est souvent sujette à critique du fait qu'elles sont politisées et *de facto* perdent leur neutralité et la confiance de la population.

Par conséquent, les parlementaires et la Société civile sont marginalisés. Selon nous, c'est la source profonde de cette absence de processus de consultation ou de conception démocratique de politique. La dominance extérieure par la force des choses se fait facilement d'autant plus que le pays en est devenu dépendant.

Les réformes de la gouvernance politiques visant à rendre plus concurrentielles les institutions politiques devront être engagées pour éviter que la gouvernance se repose sur des réseaux d'intérêts privés et publics qui cherchent à se maintenir au pouvoir au détriment du développement du pays<sup>325</sup>.

## 2. Institutions lacunaires

La plupart des analyses faites sur le pays cherchant les causes profondes du sous-développement ont pointé du doigt sur le manque de capacités des institutions du pays à se développer. En effet, lors de la session du « *dialogue sur le développement économique* », organisé par la Banque mondiale en 2010, l'ensemble des participants a partagé et martelé que le manque de qualité et de compétitivité des institutions tant publiques que privées sont sources de cette morosité du développement économique du pays<sup>326</sup>.

<sup>323</sup>« Analyse d'économie politique de la gouvernance à Madagascar », *Revue de la gouvernance et de l'efficacité du développement*, Synthèse, déc. 2010, p. 6.

<sup>324</sup> T. BECK, « Documentation: New Tools and New Tests in Comparative Political Economy: The Database of Political Institutions », *World Bank Economic Review*, 2001.

<sup>325</sup> J. MORISSET, « Au cœur des ténèbres : Le renouveau des institutions et de la gouvernance », note en juin 2010 de la Banque mondiale, p. 23-40.

<sup>326</sup>Ce dialogue a vu la participation de la société civile, du secteur privé, du secteur académique, des représentants techniques de ministères et des médias, les principaux bailleurs de fonds (IFAD, le PNUD, l'UNICEF et le SCAC-Ambassade de France).



En effet, au niveau du secteur privé, les institutions de ce secteur ont un important rôle à jouer pour promouvoir l'esprit d'entreprise et de concurrence nécessaire à la création de richesse nationale qui devra remplacer à terme l'aide publique au développement venant de l'étranger. Pourtant, entre développement et secteur ou entre population et secteur privé, une fracture existe. En réalité le problème réside sur le fait que bien que la population (68 % essentiellement en milieu rural) représente un marché important, jusqu'ici, il n'y a pas de stratégie ou de mécanisme favorisant l'émergence d'un véritable marché à gros volume pour encourager de gros investissements du secteur privé.

Du côté du secteur public, force est de constater, malgré les réformes, la persistance des dysfonctionnements et de corruption manifeste qui mine ce secteur. Le caractère néo patrimonial du système de gouvernance, que nous avons annoncé dans le paragraphe ci-dessus, est tel qu'il brouille délibérément les frontières entre les sphères publiques et privées. Conséquemment, la politique de promotion du partenariat public privé (3P) n'apporte pas les résultats escomptés.

De plus, à Madagascar on constate amèrement l'absence de garde-fous aux excès de la corruption ou aux déviances de la bonne gouvernance des hommes politiques agissant en toute impunité. Si dans les pays développés, ce type de corruption est vite dénoncé par la société civile, les médias ou des organes d'audit indépendants des comptes de gestion publics, ce n'est pas le cas à Madagascar. À part la faiblesse de la SOCS que nous avons déjà soulevée, le dysfonctionnement de l'appareil judiciaire ne permet pas de juger ces types d'abus. L'organe de contrôle de gestion des finances publiques interne et externe souffre de carences qui sont d'ailleurs sous la mainmise de la Présidence<sup>327</sup>. Toutes ces faiblesses contribuent largement à aggraver les maux de l'Administration.

En gros, compte tenu de tout ce qui précède, les institutions sont pauvres et nécessitent un renforcement de façon à ce qu'elles puissent jouer pleinement leurs rôles dans l'appui à la mise en œuvre des actions de développement. C'est dans cette optique que des réformes ont été poursuivies pour améliorer la gouvernance. Reste à savoir si ces réformes ont été menées jusqu'au bout et si elles ont eu les effets attendus.

## B- Modeste amélioration de la gouvernance

La culture et l'organisation administrative restent fortement attachées au modèle d'administration colonial<sup>328</sup>. Pourtant, à chaque contexte, la situation, les règles, les procédures et les pratiques des bailleurs changent et influencent beaucoup sur l'organisation. Souvent, le Gouvernement et l'Administration malgaches n'ont pas encore eu le temps de bien s'organiser que de nouveaux changements sont amorcés en fonction des orientations politiques. Easterly et d'autres chercheurs dénoncent cet état de fait car, selon eux, c'est une source de

<sup>327</sup>Résultats de l'évaluation PEFA en 2008.

<sup>328</sup> R. ARCHER, *Madagascar depuis 1976 : la marche d'une révolution*, L'Harmattan, Paris, 1997, 277 p. ; D. NATIVEL, *Madagascar et l'Afrique : Entre identité insulaire et appartenances historiques*, Éditions Karthala, Paris, 2003, 488 p.

domination et d'inefficacité de l'aide du fait qu'il n'existe pas réellement d'appropriation<sup>329</sup> (2008).

### 1. Situation en constante transition

À titre d'exemples, nous pouvons prendre : la gestion des impacts de la décentralisation politique par rapport au type de régime à adopter, présidentiel ou le parlementaire ; l'organisation de l'Administration notamment centrale et territoriale, le système de gestion budgétaire, le système éducatif, etc. Le modèle économique, entre par exemple le modèle socialiste et le saut de la mise en place du libéralisme, est souvent mal géré. Les dysfonctionnements des systèmes et des structures ne sont pas réorganisés de façon bien coordonnée et planifiée. Un autre exemple concerne la période entre l'ancien système budgétaire hérité du modèle colonial et le basculement accéléré vers le système managérial. Force est toutefois de constater que ces modèles ne coïncidaient pas souvent à la culture administrative et aux réalités malgaches. Pourtant, les réformes s'enchaînaient et changeaient rapidement alors que l'Administration n'a pas pu avoir le temps matériel de se réorganiser et de s'adapter<sup>330</sup>. Ainsi, des confusions, source de dysfonctionnement, règnent. Conséquemment, les responsables et les agents ne savent plus quel type d'organisation territoriale et administrative à adapter ou comment gérer le semblant la transition ? Fédéralisme ou décentralisation effective ou provinces autonomes ? De même, quel nombre et quelle organisation plus efficace des ministères en fonction de ces politiques et orientations ? Ou enfin, budget de moyen ou budget de programme ?, etc.

Concernant particulièrement les pratiques et les procédures des bailleurs, il arrive que pour un secteur donné, l'Administration soit obligée de jongler entre plusieurs procédures et de nombreuses pratiques (Easterly, 2008). Pour la réalisation d'un projet financé par un ou deux bailleurs, il a été très difficile de voir comment gérer la pratique et la procédure de la Banque mondiale ou celles de l'Union européenne ou celles de la France concernant par exemple la passation de marché ou la procédure de déblocage des fonds<sup>331</sup>.

Or, d'une manière générale, les portées pratiques d'une société bien gouvernée sont sans aucun doute évidentes. L'histoire économique récente démontre largement tel que défendent Easterly, Levin et Roodman (2003) que des institutions bien ancrées contribuent de manière capitale à assurer une croissance économique soutenue, condition nécessaire d'une dynamique de développement.

Autrement dit, il existe « un lien étroit entre une gouvernance de qualité et la performance économique<sup>332</sup> ». Ainsi, afin d'accroître l'effectivité de la réduction de la

<sup>329</sup> J. AMPROU, L. CHAUVET, « Efficacité et allocation de l'aide : Revue des débats », *op. cit.* ; J. C. BARTHÉLEMY, L. CHAUVET et S. GUERINAU, « Étude d'évaluation : Efficacité de l'interaction des organisations multilatérales dans les pays africains dans les Zones de solidarité prioritaire », *op. cit.*

<sup>330</sup> G. CHAMBAS, F. KERHUEL, « La Réforme de l'État : Implications des cadres stratégiques de réduction de la pauvreté », *Afrique contemporaine*, numéro spécial, 3<sup>e</sup> trimestre, 2001.

<sup>331</sup> Constats recueillis lors des descentes sur terrain auprès des départements ministériels (6 ministères pilotes) et des communes (communes sous financement suisse).

<sup>332</sup> A. KRAAY, « Aide, croissance et pauvreté », exposé au séminaire du FMI sur l'Aide étrangère et la gestion macroéconomique, Maputo, Mozambique, 14-15 mars 2005, p. 2 ; W. EASTERLY, R. LEVINE et D. ROODMAN, "New data, New doubts: Revisiting Aid, Policies, and Growth", art. cit., accessible sur : [www.nber.org/paper/w9846](http://www.nber.org/paper/w9846).

pauvreté et restaurer l'image de l'Administration, le Gouvernement malgache s'est engagé sur plusieurs fronts à améliorer sa gouvernance à travers les réformes.

## 2. Amélioration lente de la gouvernance

Tout d'abord, dans le domaine de la lutte anticorruption, diverses mesures concrètes ont été prises. Dans le cadre de ses relations au niveau international, Madagascar a signé la convention des Nations unies contre la corruption adoptée à Menda à Mexico du 9 au 11 décembre 2003. Il s'est engagé par la suite à prendre les mesures concrètes au niveau national. À ce titre, il s'agissait entre autres de la mise en place de différents organes et agences chargés de contrôler et de faire respecter les normes, les règles et la discipline en matière de gestion des affaires de l'État. Exemples : la réforme du système des finances publiques pour plus de transparence et de discipline, la création du Bureau indépendant anticorruption (BIANCO<sup>333</sup>), de l'autorité chargée de régulation des marchés publics (ARMP), du service des renseignements financiers (SAMIFIN<sup>334</sup>), du Conseil supérieur pour la magistrature (CSM<sup>335</sup>) et du Conseil supérieur de l'intégrité (CSI). Ces agences sont essentiellement chargées pour faire respecter les règles de gestion saine, gestion des affaires publiques. Elles ont fait leur preuve si bien qu'une amélioration sensible des indicateurs internationaux de gouvernance a été observée ces dernières années. Dans cette optique, le classement de Madagascar s'est sensiblement amélioré selon Transparency International. Son indice de perception de la corruption est passé de 1,7 en 2002 à 2,8 en 2005, le pays a dépassé, la moyenne africaine tant pour l'efficacité de son Gouvernement que pour le respect de la loi et de la lutte contre la corruption si on se réfère aux conclusions de l'Institut de la Banque mondiale (2005). Tout cela semble confirmer le progrès réalisé sur le terrain de la lutte contre la corruption. Certes, il n'y a pas lieu de ne pas admettre de tels résultats mais force est de reconnaître que des carences majeures restent toujours de mise. Il s'avère en réalité que l'approche anticorruption empruntée par les autorités publiques répond plus à une logique de moyens que de résultats. En effet, non seulement les personnes physiques ou morales sanctionnées pour des motifs de corruption sont rarissimes mais aussi la plupart des investigations se sont portées sur ce qu'on appelle la « corruption à petite échelle ». Une telle situation favorise et met à l'abri de tout soupçon les hautes personnalités politiques pouvant être impliquées dans des cas de corruption. En clair, les efforts anticorruptions sont susceptibles de renforcer le sentiment d'inégalité de traitement parmi la population et par là n'ont certainement pas fait reculer la culture d'impunité. Pour y remédier, il est prévu la mise en place de la Haute Cour de Justice, anticipé dans la nouvelle Constitution de la IV<sup>e</sup> République dans son article 131<sup>336</sup>.

<sup>333</sup>Décret n° 2004-937 du 5 octobre 2004 portant création du BIANCO : Le programme national de bonne gouvernance, lancé en mai 2006, comporte trois volets : intégrité, efficacité de l'État et participation citoyenne. Le CSI est en charge du volet « Intégrité » qui est articulé en trois sous-volets : lutte contre la corruption, état de droit et droits humains.

<sup>334</sup>Service des renseignements financiers (SAMIFIN) est créé et renforcé en 2008 pour lutter contre la fraude financière et le blanchiment d'argent.

<sup>335</sup>Constitution, art. 107– « [...] Le Conseil supérieur de la magistrature, organe de sauvegarde, de gestion de carrière et de sanction des magistrats, est chargé de : – veiller notamment au respect de la loi et des dispositions du statut de la magistrature ;– contrôler le respect des règles déontologiques par les magistrats ;– présenter des recommandations sur l'administration de la justice, notamment en ce qui concerne les mesures d'ordre législatif ou réglementaire relatives aux juridictions et aux Magistrats. »

<sup>336</sup>Art. 131 – « Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis liés à l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison, de violation grave, ou de violations répétées de la Constitution, de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat. Il ne peut être mis en

Ensuite, en matière de politique de décentralisation, le pays progresse d'une manière lente et hésitante. A terme, la décentralisation devrait permettre le transfert de compétences et de ressources y afférentes de l'Administration centrale en faveur des collectivités locales décentralisées. Dans ce cadre, 22 régions ont été instituées en 2004 en vertu de la loi n° 2004-001 du 17 juin 2004 relatives aux régions. L'esprit de cette loi se fonde sur une idée fondamentale selon laquelle la structure régionale est vouée être une collectivité territoriale décentralisée, donc dirigée par un élu et disposant d'une autonomie administrative et financière.

Cependant, les régions demeurent jusqu'à présent une structure hybride. Elles continuent à assurer une double attribution. Elles représentent à la fois une circonscription administrative territoriale et une collectivité décentralisée. Sans aucun doute, cette situation ne leur permet pas de jouer pleinement et efficacement leur rôle de cheville ouvrière du développement régional. Ce qui réduit la chance de parvenir à un ancrage du développement dans les localités régionales d'autant plus qu'elles souffrent de faiblesse de capacités due aux manques de ressources tant humaines que matérielles et financières. De plus, la pauvreté dans la Grande Île est caractérisée par une forte disparité régionale. En fait, les fruits du progrès se concentrent sur quelques régions telles que les régions Analamanga, Antsinanana et Atsimo Andrefana<sup>337</sup>. Raison pour laquelle, ce sont lesdites régions qui ont vu ces dernières années une petite amélioration de niveau de vie en termes d'indice de pauvreté en affichant un taux de pauvreté de l'ordre de 70 % tandis que le reste du pays évolue avec un taux de 80 %<sup>338</sup>.

D'emblée, comme toute réforme engagée, la mise en œuvre de la décentralisation dite « effective » à travers les régions doit se faire d'une manière progressive mais tout de même la voie empruntée devrait être bien tracée. C'est-à-dire les phases transitoires et les phases opérationnelles doivent être préalablement et clairement prévues par des textes. Ce qui n'est pas encore le cas. En d'autres termes, l'avenir des régions en tant que vrai échelon décentralisé est incertain. Le transfert de compétences et de moyens suffisamment nécessaires à leur faveur doit être effectif dans un horizon à moyen terme afin que le développement par la base soit réussi. Le récent projet de loi modifiant les lois de l'année 1998 sur les collectivités territoriales décentralisées semble avoir des difficultés pour être adopté. Un projet qui devait trancher ces problèmes d'autonomisation et d'effectivité de transfert de compétences mais critiqué par les parlementaires.

Enfin, le renforcement du rôle de la société civile dans la gestion des affaires publiques est loin d'être satisfaisant. Normalement, dans tout État dit « bien gouverné ou gouverné », des mécanismes et des instances jouant le rôle de « garde-fous » aux éventuels excès de corruption et de déviations de la bonne gouvernance devraient exister. Comme l'affirment certaines réflexions : « Les bailleurs de fonds devraient consacrer une part croissante de leur aide à l'appui budgétaire, en s'assurant toutefois que l'aide est prévisible et en prenant d'autres mesures qui permettraient aux groupes de citoyens d'exiger que leurs autorités rendent des comptes<sup>339</sup>. » La société civile en fait partie. Elle devrait potentiellement

---

accusation que par l'Assemblée nationale au scrutin public et à la majorité des deux tiers de ses membres. Il est justiciable devant la Haute Cour de justice. La mise en accusation peut aboutir à la déchéance de son mandat. »

<sup>337</sup>Zones pilotes dites « pôles économiques » et où les bailleurs de fonds y affluent.

<sup>338</sup>INSTAT, 2008.

<sup>339</sup> Chr. COTTET, J. AMPROU, « Aide et politique budgétaire des pays bénéficiaires : une revue de la littérature économique », *AFD*, Paris, sept. 2006, p. 12.

être apte à collecter, analyser et rendre public les pratiques de gouvernance qui s'opèrent au sein de l'Administration et éventuellement au sein du secteur privé. Dans cette option, elle devrait, en toute indépendance, être en mesure de dénoncer et d'interpeller les manquements aux obligations de « bonne gouvernance » afin d'éviter les dérives. Pourtant, à Madagascar, force est de constater que la prestation de la société civile laisse à désirer. La Banque mondiale dans son rapport de 2010 dénonce la faible capacité de la société civile à exiger des réformes et une plus grande efficacité du développement du Gouvernement. Cette dernière n'a pas le moyen d'interférer avec la sphère politique ou de constituer un groupe solide de pression. Concrètement, elle peine à jouer pleinement son rôle pour diverses raisons. D'une part, 78 % des Organisations de la société civile (OSC) se trouvent dans la capitale ou sa région. Beaucoup sont financièrement indépendantes de leurs fondateurs. Or, ces derniers sont membres d'élite souvent facilement manipulée par la politique par l'appât du gain et de pouvoir. D'autre part, les ONG sont les éléments le plus forts de l'OSC entant que prestataires efficaces et proches de la population mais elles aussi peuvent malheureusement être politisées. En outre, le manque de culture d'action collective suite aux pertes des valeurs du « fihavanana/firaisan-kina » (alliance/union) dues aux crises politiques successives a fragilisé l'OSC déjà mal organisée.

Par ailleurs, les carences majeures qui minent le paysage institutionnel sont telles que les autres instances (exemple : la justice, les médias) s'allient le plus souvent aux causes des autorités au pouvoir avortant toutes tentatives de pression ou d'initiatives de demande de transparence ou des comptes aux dirigeants<sup>340</sup>. Si le score de Madagascar pour Transparency International est passé de 1,7 en 2002 à 2,8 en 2005, une telle progression est aussi rapportée par d'autres évaluations comme celles de l'Héritage et Ibrahimia Fondations. L'amélioration de la gouvernance à Madagascar a non seulement été spectaculaire mais aussi multidimensionnelle. Selon l'Institut de la Banque mondiale, Madagascar dépassait la moyenne africaine tant pour l'efficacité de son Gouvernement que pour le respect de la loi et la lutte contre la corruption (l'unique exception demeurait sur la stabilité politique). Mais cette lutte restera éphémère si des mesures de pérennisation ne sont pas prises. De même, ces acquis fragiles seront invisibles si les dirigeants ne sont pas déterminés à aller jusqu'au bout en :

- évitant de concentrer pouvoir politique et économique entre les mains d'une seule personne ;
- évitant la tentation d'utiliser les aides et les fonds d'exploitations des ressources naturelles à des fins autres que le développement ;
- prenant leur responsabilité entière<sup>341</sup>.

En définitive, ce rapide tour d'horizon, loin d'être exhaustif, rappelle qu'en dépit des progrès réalisés, beaucoup restent à faire en vue d'instaurer une réelle « bonne gouvernance » dans tous les aspects de la gestion du pays. Ce qui donne à réfléchir que de l'argent public a été utilisé dans la mise en œuvre des actions et des réformes précitées. À part une contribution minimale de l'État par ses ressources propres, le financement vient en grande partie des aides extérieures que l'État malgache sera contraint de rembourser.

<sup>340</sup>Voir aussi note en juin de la BANQUE MONDIALE, *Madagascar vers une relance économique*, 2010.

<sup>341</sup>J. MORISSET, « Au cœur des ténèbres : le renouveau des institutions et de la gouvernance », art. cit., p. 23-40.

À la lumière des résultats enregistrés, il serait important de voir quels ont été les impacts des politiques adoptées sur la gestion et des mécanismes d'aide. Face à cette hiérarchisation des difficultés, aux multiplications des donateurs et d'acteurs ainsi que au changement fréquent de contexte, comment se présentent les répercussions sur l'architecture de l'aide en général ?

## **Section II : Nécessité d'adapter le système d'aide**

Dans les précédentes sections, nous avons pu constater que les aides apportées pour appuyer la politique du Gouvernement ont pu contribuer à l'amélioration de certains secteurs ou domaines. Toutefois, de par l'influence de nombreux facteurs endogènes et exogènes, ces résultats n'ont pas pu permettre d'assurer une stabilité pérenne et l'atteinte des objectifs fixés.

En ce qui concerne le système d'aide proprement dit, les évolutions des politiques d'orientations des aides publiques au développement ont également bouleversé les politiques nationales et les pratiques des donateurs. Se référant aux impacts de l'aide et aux réalités malgaches, les politiques d'intervention, de financement et de gestion des donateurs concernant la norme internationale de financement, les conditionnalités, les procédures ainsi que les modalités sont-elles pertinentes et adaptées à ces nouvelles données et discours politiques actuels ?

### *Paragraphe.1- Politiques d'intervention et de financement remise en cause*

Les politiques d'intervention des différents bailleurs au niveau des secteurs et des localités sont à mettre en œuvre en fonction des réalités et besoins locaux. Il en est de même pour les zones d'intervention. En matière de financement, la mise en œuvre de la DP rend les déterminants politiques en décalage également de la réalité et les orientations politiques.

#### A- Cartographie de l'aide à revoir

Les critiques formulées sur l'intervention des bailleurs sont à deux niveaux : au niveau de la pertinence du domaine dit « de concentration » et au niveau de la sélectivité ou l'éligibilité des cibles ou bénéficiaires qui sont soit une entité, soit une localité dite « zone de concentration ». En principe ces interventions sont effectuées sur la base du principe de division du travail<sup>342</sup>. Cette division n'est pas le fruit d'une convention mais de la pratique des politiques de coopération au niveau d'un pays donné. En d'autres termes, il n'y a pas réellement de cadre qui fixe ou qui répartit ces concentrations ou spécialisations sauf pour les organisations internationales spécialisées (UNICEF, BIT, OMS, ONUSIDA, etc.). Dans le jargon de la coopération d'aide, on parle aussi de « division de travail » entre donateurs dans un pays et ce par rapport à leurs avantages comparatifs.

#### 1. Domaine d'intervention à articuler

---

<sup>342</sup>Intervention de chacun selon leurs domaines de spécialisation. Exemple : l'Allemagne intervient plus dans l'environnement, la France dans l'appui au partenariat et décentralisation, le Japon dans le développement rural et l'agriculture, le PNUD dans le droit humain et la démocratie, la Banque mondiale dans la bonne gouvernance et l'économie, l'Union européenne dans l'infrastructure et le social, etc.

La politique de concentration est définie comme les domaines de spécialité ou les domaines d'intervention phare de chaque pays ou des organisations internationales donateurs (spécialisées ou générales<sup>343</sup>). En matière d'alignement entre donateurs, après la validation officielle et l'accord du FMI et de la Banque mondiale du document de plaidoyer malgache, les autres pays interviennent à leur tour sur la base des besoins et des grands axes du Document Cadre de Politique du Pays (DSRP). Selon le ministère des Affaires étrangères, toutefois, il n'y a pas d'échanges entre donateurs, ni de mécanismes mis en place permettant aux pays partenaires de Madagascar de voir la cohérence de leurs domaines d'intervention. Sur la base du principe de souveraineté et de subsidiarité, le choix relève des domaines de souveraineté de chaque pays partenaire<sup>344</sup>. C'est plutôt, de par la pratique et à travers les négociations et l'évaluation annuelle de la mise en œuvre de toutes les actions ou projet que le ministère des Finances et du Budget connaît les domaines préférentiels de chaque pays. C'est aussi lors de la phase de conception et de programmation des aides ainsi que lors des évaluations conjointes à la fin de l'exercice budgétaire organisée par ce ministère que l'on sache réellement qui intervient dans tel ou tel domaine<sup>345</sup>. De plus, étant donné qu'il s'agit là d'une coopération bilatérale, les négociations et les relations sont plus ou moins cloisonnées. Elles sont également axées sur les intérêts politiques et surtout commerciaux des uns et des autres. À l'époque où on n'imposait pas le document stratégique national, le risque était d'avoir des redondances et des superpositions des aides sur tel ou tel domaine, faute de mécanisme de mise en cohérence. Ce cas risque de se reproduire malgré l'effort du Gouvernement et les partenaires techniques et financiers si un dispositif n'est pas mis en place pour coordonner les aides<sup>346</sup>. Ainsi, si le Gouvernement a la capacité suffisante en matière de négociation, il lui appartient de procéder aux arbitrages lors des conférences budgétaires et d'assurer que tous les axes soient couverts sans qu'il n'y ait de redondance ou de concentration comme c'est le cas actuellement. Le ministère des Finances se prête à ce genre d'exercice mais seulement au niveau des crédits et non au niveau des contenus ou de la pertinence des programmes et du moins sur les cohérences des programmes. C'est un exercice très difficile à faire dans la réalité.

Par rapport à la multiplicité des bailleurs et des domaines de développement, pour une cohérence des visions et une bonne articulation des politiques d'intervention, de financement et de gestion, il est nécessaire que le pays maîtrise les politiques d'intervention incluant les domaines de concentration des uns et des autres. Or, comme nous l'avons vu dans les sous-paragraphes ci-dessus, ces domaines sont très diversifiés. Bien que chaque donateur ait défini sa spécialité en fonction de sa politique bilatérale, nous avons pu constater qu'il intervienne sur les mêmes domaines. Le problème concerne les doublons et les superpositions des actions sur un secteur donné au détriment d'un autre secteur (orphelin). Ensuite, il y a aussi la question d'analyse de la pertinence des domaines et des modalités d'intervention des bailleurs de sorte à ce que ces derniers aient des impacts pérennes.

<sup>343</sup> D. ALCAUD, L. BOUVET, J.-G. CONTAMIN, *Dictionnaire de sciences politiques : notions essentielles, enjeux et débats, grands auteurs*, 2<sup>e</sup> éd., Sirey, 2010 ; D. BATISTELLA, I. PETITEVILLE, M. C. SMOUTS, *Dictionnaire des relations internationales*, 3<sup>e</sup> éd., Dalloz-Dictionnaire Dalloz.

<sup>344</sup> D. CARREAU, *Droit international*, 8<sup>e</sup> éd., Pedone, coll. « Études internationales », Paris, 2004 ; J.-A. CARRILLO-SACELDO, « Droit international et Souveraineté des États », Cours général de droit international public, *RCADI*, t. 257, 1996.

<sup>345</sup> Cet état de fait confirme les études de FICATIER, GRET, 2011 ; FORESTI, 2008.

<sup>346</sup> Exemple : mise en place d'une plateforme permettant les négociations et dialogues entre Gouvernement et PTF comme le cas en Éthiopie.

En effet, le cofinancement est très pratique et même très recommandé mais souvent compte tenu des multiplicités des procédures et des conditionnalités, les ministères ne s'investissent pas assez pour bien cibler les domaines porteurs. La question de coordination interministérielle des actions et des aides est également à voir pour éviter les contradictions entre projets. Enfin l'alignement des bailleurs en fonction des priorités et non seulement des avantages comparatifs est également sujet à réflexion. Aussi, en l'absence d'une cartographie des aides, ce qui est le cas pour bon nombre de secteurs, il est encore plus difficile de gérer ces multiples et diverses interventions. Ce qui nous renvoie toujours à la question de gouvernance lors la mise en œuvre des politiques définies. Les ministères comme ceux de la Santé et l'Éducation ou d'autres secteurs comme le foncier ou le développement rural ont pu établir des cartes d'intervention grâce à l'expérience et la pratique, étant donné que ce sont toujours les mêmes bailleurs qui travaillent avec eux. Toutefois, ces positions peuvent changer en fonction de la situation et du contexte. Par ailleurs, les politiques d'intervention d'un bailleur à l'autre ne peuvent pas forcément répondre à une même logique, si les politiques nationales ne sont pas claires les risques de redondance et de contradiction sont probables.

C'est ainsi qu'une bonne capacité de coordination et de pilotage au niveau gouvernemental et au niveau sectoriel est la base de l'efficacité<sup>347</sup>. Sans cette capacité, il serait difficile de gérer rationnellement le tout surtout au niveau de la primature en charge de la Coordination globale. De même, une concertation entre Gouvernement et bailleurs est aussi à encourager pour assurer cette pertinence et inter ministérialité. C'est ce qu'Easterly (2008) dénonce car, pour lui, le manquement est un grand facteur de risque d'augmentation de dispersion ou de fragmentation de l'aide. Gabas (2002a, p. 89) a même constaté, sur le plan relationnel, que plus le nombre d'acteurs accroisse et se diversifie, plus l'État rencontre des difficultés pour gérer les spécificités des politiques de tous les bailleurs. Pour l'ensemble, selon les informations recueillies auprès de la primature, l'État a à gérer plus 1 041 projets<sup>348</sup>. C'est une des causes qui engendra les difficultés rencontrées par le ministère de la Santé et de l'Éducation en termes d'absorption de l'aide telle que nous l'avons déjà soulevé.

À titre d'illustration, prenons le cas du ministère de la Santé. C'est l'un des ministères qui bénéficie de nombreux projets et de financements extérieurs. Les bailleurs de fonds qui l'appuient sont nombreux, sans être exhaustifs, citons : l'UNFPA, l'UNICEF, l'Agence Française de Développement, JICA, l'OMS, le PAM, l'Union européenne, le SCAC-Ambassade de France, la Banque africaine de développement et l'USAID. Pourtant, les résultats de ce secteur sont faibles en termes d'impact sur le bien-être de la population. Son défi urgent est de maximiser l'efficacité des ressources existantes en bien ciblant les domaines prioritaires tels que la santé de la mère et de l'enfant, afin d'améliorer sa capacité d'absorption. En effet, compte-tenu de la forte hiérarchisation des besoins et de la faible allocation de ressources allouées par le Gouvernement aux programmes d'investissement<sup>349</sup> et

---

<sup>347</sup>La capacité est l'appropriation de la politique. Il y a encore d'autres critères d'efficacité comme une bonne organisation et synchronisation des administrations, une bonne gouvernance financière et administrative. Source : STPCA, primature, 2015.

<sup>348</sup>Rapport annuel de la coopération pour le développement (RCD), Ministère du Plan et de l'Économie.

<sup>349</sup>D'après le NHA 2003, le total des dépenses de santé par tête pour Madagascar a représenté environ 11,90 USD en contraste avec une moyenne, pour l'Afrique subsaharienne, de 12,90 USD. Madagascar non seulement dépense moins pour la santé que les autres pays subsahariens, mais également beaucoup moins que la norme est recommandée par l'OMS (34 à 40 USD par tête) pour assurer les services essentiels de santé (source : Commission de la santé et de la science macroéconomique, OMS, 2002).



aux dépenses de fonctionnement des services locaux, il consiste aussi à canaliser les ressources disponibles vers les interventions prioritaires de moindre coût mais à impact élevé, qui profitent aux plus vulnérables, surtout les mères et les enfants. En effet, l'étude a démontré que le budget reste en grande partie affecté à la dépense de coordination et d'administration centrale. Peu de ressources sont consacrées et transférées aux prestataires de première ligne. Seul 38 % du budget de fonctionnement ont été alloués au niveau régional.

Ainsi, pour financer le programme Plan de développement du secteur Santé et de la protection sociale (PDSSPS), de façon efficiente et efficace, il doit mettre en place une véritable stratégie d'intervention par rapport à ces multiples défis et permettre aux bailleurs de mieux l'appuyer. Il faut qu'il arrive également à voir la consistance de tous les projets composants ce programme et leur impact en corrélation avec le budget à allouer. Un exercice nouveau pour le ministère qui s'est limité jusqu'à maintenant à la gestion des projets par partenaire. Entre 2004 à 2009, le budget du ministère avait augmenté même si cela n'a pas encore atteint la norme recommandée par l'OMS<sup>350</sup>. Dans les prochaines années, ce budget sera en forte progression dans le cadre du projet de mise en œuvre du SWAP, si le ministère n'améliore pas sa stratégie et sa gouvernance, la situation risquerait de s'aggraver. Le même problème de distribution et d'affectation des aides devra être au centre de la préoccupation des donateurs et de l'État malgache. La discussion devra se focaliser sur la pertinence des domaines d'intervention pour obtenir plus d'impacts et de résultats visibles et pérennes sur la santé de la population. Une cohérence entre les politiques d'intervention de tous les bailleurs avec la politique sectorielle est de mise.

Un autre exemple concerne l'environnement, malgré les quinze années de mise en œuvre de programme de protection des ressources naturelles, la biodiversité est plus que jamais menacée. Une bonne mise en cohérence des différentes interventions de tous les bailleurs et une politique claire du Gouvernement sont devenues les défis. Autrement dit, la priorité est de rechercher des projets bien ciblés permettant d'avoir le maximum d'impacts et le minimum de dispersion dans la mise en œuvre des actions. La synergie entre les interventions de tous les bailleurs<sup>351</sup> sous le pilotage du Gouvernement est à instaurer pour que le programme environnemental soit performant et efficace<sup>352</sup>.

Ainsi, rien que pour ces secteurs, les programmes sectoriels devront être visibles et clairs pour s'assurer une intervention coordonnée des bailleurs et éviter les redondances ou les gaspillages. Les mêmes remarques sont valables pour les autres secteurs comme le foncier, l'éducation dont la situation est à peu près la même.

Sur la base de ce cas de la Santé, c'est un véritable système qu'il faut instaurer et maîtriser, sinon le manquement viendrait au détriment de l'objet de l'aide

---

<sup>350</sup>Les allocations budgétaires ont augmenté de 99,4 milliards d'Ariary en 2004 (5,9 % du budget national) à 329,5 milliards d'Ariary en 2009 (9,1 % du budget national).

<sup>351</sup>FAO, le PNUD, JICA, la Coopération allemande, l'USAID, la Norvège, l'AFD, la Coopération suisse, Conservation international (CI), World Conservation Society (WCS), World Wildlife Fund for Nature (WWF), Tany Meva et la Fondation pour les Aires Protégées et la Biodiversité de Madagascar (FAPBM).

<sup>352</sup> WWF, 2009 ; G. FROGER, V. GERONIMI, Ph. MERAL et P. SHEMBRI, *Diversité des politiques de développement durable, temporalités et durabilités en conflit à Madagascar, au Mail, et au Mexique*, GEMDEV-Karthala, Paris, oct. 2009, 252 p., un autre aspect de coordination des interventions se basant sur les politiques publiques.

et de la population. Ce dont il est question ici concerne le risque d'une dispersion et de fragmentation de l'aide. L'alignement sur les priorités malgaches serait-il une des solutions pour remédier à cette situation ? Le PNUD avait insisté dessus dans son discours politique pour 2015. Ce dernier de souligner l'importance des capacités des institutions, du suivi et de la responsabilisation, de l'adaptation du programme au contexte, et notamment au contexte local, du rôle de la culture en tant que vecteur des processus de développement, et des partenariats avec la société civile et le secteur privé<sup>353</sup>.

Dans le contexte global malgache, ces difficultés sont ressenties vue le nombre croissant des partenaires techniques et financiers étatiques et non étatiques. Ces difficultés ne résident pas seulement au niveau de la primature mais également au niveau sectoriel tant central que territorial (déconcentré et décentralisé). Ainsi, lorsqu'il y a de nombreux donateurs, indépendants et non coordonnés, la responsabilité du succès ou de l'échec est diffuse, et aucun donateur individuel n'a beaucoup d'enjeux dans le pays bénéficiaire. Selon Knack et Rahman (2004 : 3) : « La coordination des buts des donateurs, si elle est possible, réduirait ces problèmes et augmenterait l'impact global de l'aide sur le développement, même si les donateurs agissent séparément. » Mais cette théorie ne sera possible si les ministères n'arrivent pas à bien définir et rendre opérationnel leurs politiques sectorielles. C'est seulement sur cette base qu'il est possible de gérer et coordonner les interventions de tous les donateurs.

Toutefois, l'assurance d'une bonne cohérence des interventions dépend surtout d'une bonne coordination du travail gouvernemental (l'inter ministérialité), de l'existence d'un système d'information et de communication fiable et efficace et d'une forte capacité de négociation. Comme il a été déjà soulevé précédemment, cette inter ministérialité est trop faible pour ce qui est de l'Administration malgache.

Mais la gestion des interventions n'est pas le seul apanage que l'Administration doit gérer, il lui fait également avoir une vue cohérente sur les zones d'interventions des partenaires pour assurer une répartition équitable des ressources. Ce qui ne sera pas une évidence car les partenaires ont déjà leurs zones de concentration prioritaire correspondant à leur politique d'intervention.

## 2. Rigidité des zones d'intervention

Par rapport aux politiques d'intervention des bailleurs, nous avons pu remarquer lorsque nous avons abordé les politiques des donateurs que ces derniers avaient leurs préférences au niveau des zones dans lesquelles ils souhaitent investir ou appuyer. Dans la majeure partie des cas, ces zones sont plus ou moins fixes pour chaque donateur. Autrement dit, les bailleurs semblent avoir des préférences selon une zone déterminée<sup>354</sup>. Le tableau suivant à travers quelques donateurs nous permet de voir ces préférences géographiques au niveau national, une autre forme de sélection basée sur les besoins et les domaines prioritaires des donateurs (Voir aussi Annexe II).

<sup>353</sup>Rapport du PNUD, « Mettre en œuvre le programme de développement pour l'après-2015 », publié le 31 oct. 2014, p. 32, visible sur : [www.undp.org/content/undp/fr/home](http://www.undp.org/content/undp/fr/home).

<sup>354</sup>Informations confirmées dans trois quarts des ministères rencontrés lors des descentes sur terrain.

**Tableau 27 : Exemples partiels de zones de concentration**

Pays ou Bailleurs	Zones de concentration
Allemagne	Centre et Hauts Plateaux, Nord et Nord-Ouest, Sud et Sud-ouest
France	Antananarivo, Toamasina (Lac Alaotra) et une extension vers les régions de Toliara (Morondava) et de Fianarantsoa (Manakara et Sud-est).
UE	Régions : SAVA-DIANA, Sud, Central, Boeny
États-Unis d'Amérique	répartissent dans les 6 ex-chefs-lieux de Faritany : Atsinana, Nosy Be Sambava, Mahajanga, Antsohihy, Marovoay, Antananarivo, Tsiroanomandidy, Antsirabe, Fianarantsoa, Ilaka, Manakara, Mananjary, Toliara, Morondava, Taolagnaro, Tamatave, Sainte-Marie, Fénériver-Est, et les communes isolées et vulnérables aux catastrophes
Japon	Antananarivo, Mahajanga, Toliary, Toamasina
FAO	33 districts : Toliary : Amboasary Sud, Bekily, Beloha, Betioky, Betroka, Ambovombe, Ampanihy, Tsihombe, Taolanaro Antalaha, Toamasina, Fenerive-Est, Mahanoro, Vatomandry, Maroantsetra, Mananara Nord, Brickaville, Farafangana, Vangaindrano, Vohipeno, Soanierana Ivongo Antananarivo-Atsimondrano, Antananarivo-Avaradrano, Antananarivo Renivohitra, Ambohidratrimo, Antsirabe I, Antsirabe II, Manjakandriana, Fianarantsoa I, Fianarantsoa II, Ifanadiana, Mananjary, Nosy Varika, → 3 grandes villes : Antananarivo, Antsirabe et Fianarantsoa
Suisse	Imerina (Analamanga, Itasy, Vakinankaratra), Betsileo (Haute Matsiatra et Amoron'i Mania), Menabe

*Source : Ministère du Plan et de l'Économie*

**Tableau 28 : Les différents niveaux d'intervention de l'aide**

Niveau d'intervention	Montant (USD)	Niveau d'intervention	Montant (USD)
I. National	887,82	12. Alaotra Mangoro	21,46
1. Analamanga	112,41	13. Diana	21,37
2. Atsimo-Andrefana	91,41	14. Atsimo-Atsinana	18
3. Atsinana	79,64	15. Amoron'Imania	16,57
4. Haute Matsiatra	6,97	16. Itasy	13,9
5. Menabe	53,19	17. Boeny	11,62
6. Sofia	35,81	18. Ihorombe	7,66
7. Anosy	33,61	19. Melaky	7,54
8. Analanjirofo	26,84	20. Sava	7,13
9. Androy	24,9	21. Bongolava	6,89
10. Vakinankaratra	24,26	22. Betsiboka	3,15
11. Vatovavy Fitovinany	24,03		

*Source : [www.amp-madagascar.gov.mg](http://www.amp-madagascar.gov.mg), Primature*

Dans la pratique, il est très courant de voir plusieurs pays partenaires et organismes intervenant sur un seul domaine (santé, SIDA, décentralisation), au bénéfice d'une même localité (Sud-est, Centre-Ouest) ou d'un seul secteur (santé, éducation, agriculture). En effet, les bailleurs, dans la majorité des cas, ont déjà leurs zones de prédilection. Cet état de fait peu paraître à première vue insignifiant, pourtant il est lié à l'aspect politique et managérial des interventions. Autrement dit, les interventions sont dictées par l'objet et les intérêts qu'elle peut apporter pour chaque donateur (visibilité par rapport aux autres, dynamique ou potentialité de la localité). Selon les responsables, ces tendances sont sources de problème et d'inefficacité si le ministère et ses partenaires n'y apportent pas d'attention. Les problèmes des années 1980 et 1990 avaient été causés par ces rigidités des zones d'intervention. Mais ce même problème persiste car en ce moment, il existe des zones qui font l'objet d'engouement des donateurs tels que démontre le tableau ci-dessous, c'est le cas des zones d'implantation des exploitations minières

(Atsinanana) ou des zones fortement économiques (Analamanga et Atsimo-Andrefana). D'un autre côté, il existe des zones dont le nombre de donateurs est très faible comme le Sud et le Nord. Ces zones ne font pas partie des pôles économiques et se trouvent souvent dans des endroits pauvres et enclavés. Et c'est la population qui en est la première victime. Ne pas veiller à ces aspects matériels de l'aide et ne pas identifier où les investissements seront les plus appropriés pour une efficacité des projets peuvent être source d'inégalité d'accès. Moyo, Easterly ou Sachs ont soulevé dans leurs études respectives que l'aide ne constitue pas un soutien. De même, la politique internationale actuelle privilégie l'individu, le pauvre et non les intérêts recherchés par l'aide.

Ainsi, il ne suffit pas de penser que la prolifération des donateurs encourage la compétitivité et la performance comme le défend Easterly (2005). Il faut également veiller à la gestion des couvertures géographiques pour éviter les redondances ou les surabondances au bénéfice d'une même zone et cela au détriment des autres. Un des défis à relever par le Gouvernement est le développement équitable des 22 régions car la disparité est flagrante. Or, ce sont les zones les plus pauvres qui sont souvent les plus mal desservies en termes de financement. Pour le cas de Madagascar, pourrait-on parler de sélectivité territoriale des aides ?

## B- Déterminants des politiques de financement à réadapter

Lorsqu'on parle de politique de financement, la première chose qui vient à l'esprit ce sont les critères de mesures de l'aide ou le standard, la norme et les règles fixés pour le financement des aides. La fameuse norme internationale de financement de 0,7 % et les façons dont on va la comptabiliser et l'allouer en sont plus précisément l'objet. Cette dernière fait l'objet de nombreux critiques quant à son rôle et sa pertinence par rapport au nouveau contexte<sup>355</sup>. Se référant à l'impact de l'aide sur la situation malgache, qui a enregistré une augmentation et l'affluence des bailleurs depuis cinquante ans, la question se pose de savoir à quel niveau cette norme de financement définie par le CAD/OCDE depuis 1960 influe-t-elle sur l'efficacité.

### 1. Normes et règles de financement à adapter

#### a) Validité du 0,7 %

Depuis le début des années 1990, les aides sont devenues complexes et multiformes à Madagascar telles qu'elles sont explicitées dans le premier chapitre. Comme dans les autres pays en développement, l'influence de l'application de la politique publique mondiale<sup>356</sup> a également entraîné la révolution des objectifs<sup>357</sup>, des acteurs et des instruments. Conséquemment, les règles des jeux sont bouleversées dynamisant les anciennes pratiques et les vieilles habitudes des bailleurs intervenants dans le pays.

<sup>355</sup> J.-J. GABAS et M. VERNIÈRES (ss. la dir.), « Aide publique au développement : les évolutions en cours », *Techniques financières et développement*, n° 105, Épargne sans frontières, Paris, déc. 2011 ; J.-J. GABAS et V. RIBIER, « Les Déterminants politiques de la mesure de l'aide au développement », *Revue Tiers-Monde*, n° 213, 2013/1, p. 33-50. DOI : 10.3917/rtm.213.0033.

<sup>356</sup> OMD puis récemment ODD.

<sup>357</sup> L'obligation pour Madagascar suite à son adhésion et son engagement d'atteindre les objectifs mondiaux. De même, pour les bailleurs, par le biais d'une action collective fondée depuis lors sur la nouvelle approche privilégiant le « partenariat » et « d'appropriation », leur politique de financement doit s'adapter en conséquence.

Ainsi, par rapport aux réalités malgaches, cette norme mondiale de 0,7 % restera-t-elle encore valable surtout depuis l'apparition du concept de « politiques publiques mondiales » qui projet de doubler les aides pour pouvoir financer le développement et particulièrement la lutte contre la pauvreté?

Bien que le pays ne figure pas parmi les 10 pays bénéficiaires des APD, nous avons pu constater dans le premier chapitre que les aides ont fortement augmenté depuis 1990 et surtout après l'IPTE en 2006. Se basant sur les résultats positifs du pays qui a réussi à s'affranchir des conditions préalables pour le déblocage des différents fonds, les bailleurs bi- et multilatéraux sont venus en affluence. Pour certains, le taux de 0,7 % a été respecté<sup>358</sup>, pour d'autres non<sup>359</sup>, et ce par rapport aux décisions politiques respectives des pays et non par rapport aux besoins effectifs formulés<sup>360</sup>. Ainsi, quand bien même cette norme est respectée ou non, ce qui importe selon le ministère des Finances, c'est le pourcentage du montant réellement affecté à la réalisation proprement dite des actions par rapport au coût de la transaction. Se référant aux réalités locales, le ministère des Finances avait globalement remarqué une proportion élevée du coût de la transaction par rapport au crédit réellement affecté au financement des actions proprement dit « sur terrain ». De même, par rapport à la nature et au montant par bailleur, il apparaît à travers les différentes interventions et politiques de financement une forte fragmentation des aides<sup>361</sup>. La sensibilité de la question intimide le Gouvernement à aborder ouvertement ou à négocier la nécessité de privilégier la dimension qualitative et non quantitative des aides.

Concernant les modalités de calcul des besoins de financement, leur base est différente. De ce fait, la gestion et l'évaluation de la pertinence de cette norme sont encore plus difficiles. Les efforts de changement vers un souci d'amélioration ne sont pas suffisants pour basculer vers des objectifs quantitatifs car le besoin d'afficher un flux élevé reste profondément ancré dans la pratique des bailleurs et ce pour diverses raisons. Par exemple : la Banque mondiale a récemment reconstitué les calculs d'APD en ne considérant que la partie bonifiée des prêts et non la totalité de ceux-ci<sup>362</sup>. Le CAD calcule, depuis quelques années, l'aide programmable par pays en excluant les annulations de dette. Par contre, le CGDEV (*Center for Global Development*) propose le QuODA comme outils d'évaluation en mesurant l'atteinte des 4 objectifs<sup>363</sup> : i) la maximisation de l'efficience de l'aide, ii) le renforcement des institutions, iii) la réduction du poids de la dette et iv) la transparence et l'apprentissage.

---

<sup>358</sup>Surtout pour les donateurs traditionnels (France, Banque mondiale, etc.).

<sup>359</sup>Les pays émergents comme la Chine, l'Inde fondent leurs aides sur l'appuie sur le concept de « transfert de politiques publiques » et non sur les normes de l'OCDE.

<sup>360</sup>Selon l'information recueillie auprès de la direction générale du budget et de la direction de la dette publique, ce seuil n'est pas respecté de façon stricte.

<sup>361</sup>Par fragmentation, nous entendons la dissémination de l'aide en un trop grand nombre de petites parts venant d'un trop grand nombre de donneurs, d'où les coûts de transaction élevés et, par là même, la difficulté pour Madagascar de gérer efficacement son propre développement. OCDE, *Coopération pour le développement : Rapport 2009*, Paris, OCDE, 2010, 275 p.

<sup>362</sup> C. CHANG, E. FERNANDEZ-ARIAS et L. SERVEN, 1996, "Measuring Aid Flows: A New Approach. Policy Research", *Working Paper 2050*, Development Research Group, Washington DC, World Bank.

<sup>363</sup> N. BIRDSALL, H. KHARAS, R. PERAKIS, *Measuring the Quality of Aid*, QuODA, 2<sup>nd</sup> edition, CGDEV, Washington DC, 2011.

Pour les pays émergents, les règles sont plus souples donnant une nouvelle perspective pour le Gouvernement afin d'argumenter sa position rentrant dans le cadre des négociations internationales.

De ce fait, il faut aussi noter que les effets pervers décriés par de nombreux auteurs comme Severino, Gabas et Ribier sur cette persistance de la dépendance au chiffre sont ressentis pour le cas malgache. Pour certains bailleurs, la quantité de décaissements importe plus au risque d'occulter les autres dimensions de l'aide. Ils évaluent la performance de leurs aides par rapport au montant des décaissements ou du taux alloués<sup>364</sup>. Les concurrences qui règnent depuis entre bailleurs d'une part, pour faire bonne figure devant la Communauté internationale et d'autre part, la mise en compétition des États sur leur contribution respective à l'effort quantitatif d'APD conduisent ceux-ci à gonfler leurs dépenses ou même à faire des engagements qui ne vont pas être tenus<sup>365</sup>. La Banque mondiale et la France veulent, par exemple, garder leurs liens historiques et être les leaders par rapport aux nouveaux bailleurs comme le Japon, la Chine et l'Inde dernièrement. Par ailleurs, l'existence des cadres de référence stricte de l'OCDE n'empêche pas les bailleurs d'adapter ou d'élargir leurs modes opératoires de comptabilisation d'aide selon leurs convenances. Exemple : certaines dépenses, qui n'ont aucun lien direct avec le développement, comme les frais d'écolage ou les dépenses en relation avec le coût administratif de gestion des aides, sont comptabilisées dans l'APD. Ce sont les cas pour la France et la Banque mondiale. Or, cette pratique permet de gonfler artificiellement les chiffres de l'APD. Il arrive en effet que la confusion règne entre la frontière qui sépare l'APD et les autres types d'aide rendant encore difficile l'évaluation<sup>366</sup>. Ou encore, la transparence sur la nature des dettes annulées ou remises dans le cadre de l'IPTE qui seront par la suite comptabilisées comme APD<sup>367</sup>. En effet, il faut voir si ces dettes annulées sont réellement en rapport direct avec le développement ou pas.

En outre, ce besoin d'afficher d'importants flux d'aide, pour faire encore bonne figure, conduit aussi certains pays donateurs à privilégier le recours aux prêts au détriment d'autres natures d'aide comme les subventions. Cette pratique peut être fortement préjudiciable pour Madagascar, un pays à situation fragile présentant des défaillances institutionnelles élevées malgré les résultats positifs qu'il a obtenus à chaque fois pour l'annulation des dettes et le déblocage des fonds d'ajustement. Si Madagascar ne dispose pas d'une politique d'endettement fiable et ne se trouve pas dans une situation politique et économique instable (1972 jusqu'en 2009), la gestion de viabilité de soutenabilité de la dette peut s'avérer difficile. Trouver une stratégie de gestion permettant de dégager assez de crédits disponibles pour le financement

<sup>364</sup>Informations recueillies auprès des responsables des programmes des différents ministères mais également confirmé par les vécus durant l'exercice de notre fonction au sein de la fonction publique malgache.

<sup>365</sup>Voir : V. RIBIER, « L'APD entre promesses non tenues et nouveaux partenariats », *OCL*, vol. 17, n° 2, mars-avr. 2010, p. 65-70 ; Rapport D. COHEN, S. GUILLAUMONT JEANNENEY et P. JACQUET, en collaboration avec P. GUILLAUMONT, J.-D. NAUDET et H. REISEN, « La France et l'Aide publique au développement », commentaires Jacques Delpla, Jean-Paul Fitoussi, compléments Pierre Berthelier, Jean-Raphaël Chaponnière, Hervé Magro, Emmanuel Moulin, Jacques Ould Aoudia et François Pacquement qui explique les pratiques de la politique d'APD Française.

<sup>366</sup>Une analyse intéressante sur cette problématique a été faite par Coordination Sud (2007) pour le cas français. COORDINATION SUD, « Les Faux-Semblants de l'APD française » in M. REGIS (ss. la dir.), *L'APD française et la politique de coopération au développement : état des lieux, analyses et proposition*, Coordination Sud, Paris, 2007, p. 13-67. Voir : J.-M. SEVERINO et O. RAY, "The End of ODA : Death and Rebirth of a Global Public Policy", *Working Paper*, n° 167, CGDEV, Washington DC, mars 2009 ; "Taking the Measure of Global Aid", *Current History*, dossier « Global Trends, 2010 », vol. 109, n° 723, janv. 2010, p. 35-39.

<sup>367</sup>Les crédits que le Gouvernement devait engager pour payer les dettes affectées au financement des actions de développement.

réellement les actions de développement par rapport aux dettes serait devenu un exercice difficile pour le Gouvernement. De plus ces difficultés seront aggravées par d'autres facteurs comme les incohérences des pratiques et des politiques de gestion et de financement des donateurs. Le rapport parlementaire de novembre 2011 (Peyronnet, Cambon, 2011) explique clairement cette tendance par lequel : « les Gouvernements ont tendance à maximiser des dépenses qui rentrent dans l'agrégat, au détriment d'autres types d'interventions qui peuvent s'avérer tout aussi utiles sinon plus ».

Au vu de ces réalités, le constat de Gabas se confirme pour le cas malgache et mérite réflexion et adaptation pour que le Gouvernement puisse gérer et mobiliser efficacement ces aides. Il disait que l'aspect technique concernant les règles et les normes est largement dépassé pour devenir clairement politique<sup>368</sup>. L'instrumentalisation des aides à des fins politiques détourne complètement les objectifs initiaux que les aides devaient atteindre. D'où, l'accroissement des aides ne peut pas forcément produire les effets attendus comme le renforcement et le regain en légitimité des institutions nationales, la baisse de la dépendance et de la corruption.

Enfin, le fait de considérer l'aide au développement comme une politique publique mondiale<sup>369</sup> nécessite un consensus entre types de bailleurs pour qu'il y ait cohérence. Cette dernière rendrait légères les difficultés de gouvernance des pays récipiendaires.

#### *b) Conditionnalités trop contraignantes*

Le terme « conditionnalité » en droit international économique peut être rapproché du *Linkage* ou « une stratégie qui consiste à lier la politique économique d'un État avec un autre État à l'octroi par ces pays de concessions politiques ou économiques<sup>370</sup> ». Selon Sorel, elle peut être définie comme la liaison juridique faite entre l'octroi d'un avantage et le respect par le destinataire d'un comportement ou d'une obligation<sup>371</sup>. Ces avantages peuvent être de natures différentes : juridique, économique, commercial ou financier<sup>372</sup>. Ainsi, dans le cadre de l'aide, ces avantages peuvent être l'éligibilité et la dotation de l'aide au bénéficiaire du « conditionné » suite à la satisfaction des exigences des donateurs ou du

<sup>368</sup> J.-J. GABAS et V. RIBIER, « Les Déterminants politiques de la mesure de l'aide au développement », *op. cit.*, p. 33. Voir également J.-M. SEVERINO et O. CHARNOZ, « “Les Mutations imprévues” état des lieux de l'aide publique au développement », *Afrique contemporaine*, n° 213, 2005/1, p. 13-131, DOI : 10.3917/afco.213.0013, sur l'impact de la formation de la politique publique mondiale sur le développement sur le système d'aide publique et les politiques.

<sup>369</sup> Les trois différents types d'objectifs sont : la convergence économique des nations en développement, la fourniture des services de base à tous les êtres humains et la protection des biens publics mondiaux (J.-M. SEVERINO et O. RAY, « La Fin de l'aide publique au développement : mort et renaissance d'une politique publique globale », art. cit., p. 3).

<sup>370</sup> M. H. LABBE, *L'Arme économique dans les relations internationales*, PUF, coll. « Que sais-je », n° 2811, Paris, 1994, 127 p.

<sup>371</sup> Voir dans le même sens, J. M. SOREL, « Sur quelques aspects juridiques de la conditionnalité du FMI et leurs conséquences », art. cit., p. 42-66 ; J. M. SOREL, « La Puissance normative des mesures de suivi au sein du FMI et de la Banque mondiale », in H. RUIZ-FABRI, L. A. SILIANOS et J. M. SOREL (ss. la dir.), *L'Effectivité des organisations internationales : mécanisme de suivi et de contrôle*, Journée franco helléniques 7-9 mai 1999, Sakkoulas-Pedone, Athènes-Paris, 2000, p. 197-212.

<sup>372</sup> Ch. JOLY, « La Conditionnalité politique », in R. MENDHI (ss. la dir.), *La Contribution des Nations unies à la démocratisation de l'État*, dixièmes rencontres internationales d'Aix-en-Provence, Colloque des 14 et 15 déc. 2001, Pedone, 2002, p. 63-74.

« conditionneur ». Ces avantages souvent liés à l'octroi d'une aide peuvent se manifester à travers l'intégration économique<sup>373</sup>, le bénéfice d'un système de préférences généralisées<sup>374</sup>.

Mais rapproché aux États, dans le cadre de ses relations, les conditionnalités peuvent aussi impliquer des restrictions ou des obligations en échange de l'octroi des avantages escomptés<sup>375</sup>. C'est le cas par exemple des conditions statutaires fixées par le FMI pour avoir accès aux ressources. Mais cette pratique n'a réellement émergé, dans sa conception actuelle, qu'en 1979, lors de l'adoption par le FMI du premiers « *Guidelines on conditionality* »<sup>376</sup>. Ces derniers ont pour but de mettre en place, dans le cadre des demandes faites par les États, un certain nombre de conditions économiques que l'État devra s'y conformer pour pouvoir accéder à un avantage supérieur dit de « tranche supérieure ». La définition que l'ancien directeur du service juridique du FMI, Gold, M.J., a donné à ce terme fut : « les politiques économiques que le fonds souhaite voir suivre par le pays membres pour qu'ils puissent utiliser les ressources du Fonds conformément aux objectifs et aux dispositions du statut »<sup>377</sup>.

Durant ces cinquante années d'indépendance et dans l'histoire de l'aide que nous avons vu dans la première section, Madagascar a été soumis à toutes les formes et natures de conditionnalités. Si vers les années 1960, elles étaient plutôt dissimulées derrière la pratique des aides liées<sup>378</sup>, ses formes et ses natures se sont variées en fonction des buts fixés. L'instrumentalisation de cet outil de financement par les pays ou organisations dits « conditionneurs » pour véhiculer leurs modèles économiques et obliger le pays « conditionné », à s'y conformer l'a rendu plus complexe et lourd à gérer tant politiquement que techniquement. Certes, depuis le début des années 2000, la fixation de ces conditionnalités répondait à un but de rendre plus efficace les aides en abandonnant le côté paternalisme et samaritain, compte tenu de la mauvaise gouvernance constatée dans le pays tels que dénonça l'ancien Président Zafy Albert<sup>379</sup>, mais elles n'avaient pas non plus été neutres selon l'ex-président de l'OCDE, Brian Atwood ou de nombreux auteurs<sup>380</sup>.

<sup>373</sup> E. TUCNY, *L'Élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale. La conditionnalité politique*, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2000, 186 p.

<sup>374</sup> Résolution de CNUCED du 21 (II) du 26 mars 1968, « Système généralisé de préférence », in J. SALOMON (ss. la dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant-AUF, 2001, 1198 p.

<sup>375</sup> D. CARREAU, *Le Fonds monétaire international*, Librairie Armand Coli, Paris, 1970, étude de l'approche juridique permettant de voir cet aspect par rapport à l'aspect général de P. LENAIN, « Le FMI », coll. « Repères », n° 133, éd. La Découverte, 1996, 124 p.

<sup>376</sup> « Guidelines on conditionality », décision n° 6056(79/38), adoptée par l'Exécutif du FMI le 2 mars 1979.

<sup>377</sup> J. GLOD, « Conditionality », *IMF Pamphlet Series*, n° 31, FMI, 1979.

<sup>378</sup> Lorsque l'État souhaite bénéficier par exemple certains régimes préférentiels (commerciale ou financière), celui doit se conformer aux conditions posées par l'autre État donateur tel que défini dans l'accord de coopération et/ou de financement. L'aide liée est définie comme : « Aide accordée par un État à un autre État, généralement par un pays développé à un pays en voie de développement, à condition que le bénéficiaire en utilise partiellement ou totalement le montant à des achats dans les pays donateur », « Aide liée », in J. SALOMON, (ss. la dir.), *Dictionnaire de droit international public*, op. cit.

<sup>379</sup> Allocution au Parlement européen en mai 1994 : « La dette de quatre milliards de dollars américains, sous laquelle nous croulons [...] a donné lieu à des concussions, à des détournements massifs et démesurés, directement transférés et placés à l'étranger [...]. Ceux auxquels ils étaient destinés, et qui en supportent le remboursement, n'en ont jamais vu la couleur. »

<sup>380</sup> L'ancien président de l'OCDE disait que : « les pays ont toujours mêlé la poursuite de leurs intérêts propres à travers le développement et la poursuite de leurs valeurs à travers le développement : de part et d'autre, il y en a qui évoque le côté humanitaire des actions de développement et d'autres qui y dénoncent la seule poursuite d'intérêts propres. Mais les deux facettes ont toujours coexisté », Interview réalisée le 28 novembre 2012 par M. Brian Atwood, ex-président du Comité d'Aide au développement (CAD) de l'OCDE. Voir aussi, en 2009, MOYO, Dambisa, économiste née en Zambie, qui qualifie l'aide étrangère en Afrique de



Elles étaient difficiles politiquement dans le sens où les conditions sont faites dans un but de faire adhérer le pays à un système ou modèle déterminé (modèle économique libéral), juridique et technique, dans le sens où, ces modèles contraignent le pays à transposer certaines règles ou normes de travail dans leur droit interne (démocratie, environnement, droit de l'homme, gestion axée sur les résultats, etc.) sans que celles-ci soient forcément faciles à se faire accepter ou transposer.

Le poids des conditionnalités demeure le même comme dans les années 1980 à fin 1999 et de 2000 jusqu'à ce jour. Certes, les politiques ont changé depuis 2000 en donnant le choix à l'État de piloter son développement en insistant sur le principe d'appropriation, mais le maintien des conditionnalités en parallèle à travers les politiques de gestion et de financement limite ce choix. L'État reste toujours, comme le disait Harisson<sup>381</sup> (2010) et Whitfield<sup>382</sup> (2009), sous l'injonction internationale. En effet, le poids des conditionnalités reste pesant car c'est la manière de le soumettre qui a été déplacée sans pour autant résoudre en profondeur les difficultés de marge de manœuvre du Gouvernement. En réalité, l'affirmation de la souveraineté de l'État varie en fonction du processus de négociation et de mise en œuvre. Si au début, le degré d'affirmation de l'État est fort, notamment durant la conception et le cadrage de son projet de politique (cas du DRSP1 à la fin des années 1990), très vite le verrouillage existe en fonction du degré d'implication des acteurs internationaux<sup>383</sup>. Ces implications se font à travers les conditionnalités qu'ils fixent et aussi durant la mise en œuvre des actions publiques.

En effet, si la conception et la proposition des politiques relèvent de l'État, la mise en œuvre est largement pilotée par les bailleurs à travers les agences ou les organes de gestion des projets implantés soit dans l'Administration, soit en dehors de celle-ci. La fixation et l'application des conditionnalités se font de façon mécanique à travers les dispositifs de gestion des aides ou des instruments de financement. Par exemples : les programmes financés par la Banque mondiale qui relèvent officiellement de l'État, mais organiquement et financièrement liés à cette dernière. C'est également les mêmes choses pour les programmes fonciers sous la coordination du ministère mais rattaché financièrement aux bailleurs. Le programme de nutrition alimentaire, sous la gestion de l'Office nationale de nutrition (ONN), ou encore, le Fonds d'intervention pour le développement (FID), sous la hiérarchie du ministère des Travaux publics mais liée financièrement aux bailleurs, car les agents ne répondent qu'aux règles et conditions de gestion et de modalité ou de fonctionnement imposées par ses bailleurs. Young (2002) parle de « dynamique d'agencification ». Gabas et son équipe (2014) parlent de création des espaces de « gouvernance spécifiques » qui se soustraient aux contrôles démocratiques du pays. Autrement dit, les conditionnalités sont véhiculées *via* la dimension managériale des actions publiques.

---

« désastre économique, politique et humanitaire absolu », *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way to Help Africa* ; l'économiste SACHS, Jeffrey, de l'Université de Columbia, auteur de *La fin de la pauvreté*, 2006 ; EASTERLY, William, de l'Université de New York, *Le Fardeau de l'homme blanc*, *op. cit.*

<sup>381</sup> G. HARRISON, *Neoliberal Africa. The Impact of global social engineering*, Londres, Ze Books, 2004, 192 p. ; *The World Bank in Africa. The Construction of Governance States*, Londres, Routledge, 162 p. ; *Post Conditionality Politics and administrative reforme: reflexions on the Cases of Uganda and Tanzania, Development and Change*, vol. 32, p. 657-679.

<sup>382</sup> L. WHITFIELD, *The Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford University Press, 2009, 422 p.

<sup>383</sup> G. BLUNDO, « Une administration à deux vitesses. Projets de développement et construction de l'État au Sahel », *Cahiers d'études africaines*, n° 202-203, p. 427-452.

Pour l'expérience malgache, d'autres formes de problématiques des conditionnalités ont été constatées. Il s'agit de la gestion entre les « conditionnalités politiques » et les « conditionnalités dites d'« instruments » » qui seront par la suite progressivement mixées vers 2000 par « les conditionnalités de résultats » (Buter, 2004). L'application de façon superposée de ces conditions met les dirigeants devant un conflit sensible et souvent difficilement maîtrisable. En effet, le Gouvernement fait face à une dualité de conditionnalité : le formel et le substantiel<sup>384</sup>. Sous un autre angle, il doit aussi veiller à l'aspect politique (démocratie, État de droit, respect des droits), et les aspects très techniques (normes, procédures, etc.) qui varient en fonction du processus (*ex ante* ou *ex-post*). Edwards et Andrew Mivenda, journalistes Ougandais, qualifient cette situation de « conditionnalité débridée ». Face aux controverses et aux complexités, le débat sur le paradigme de l'aide entre la position qui soutient la politique de « sanction-récompense » et celle qui applique « mérite-soutien » est monté en puissance. Le plus dangereux est la liaison faite entre ces conditionnalités et la politique<sup>385</sup>. Autrement dit, l'instrumentalisation politique a été fortement ressentie depuis la fin des années 1990. L'exemple le plus connu est la démocratisation *via* les conditionnalités. À Madagascar, pourtant, le sens de la « démocratie » même peut être pris différemment soit par la population, soit par les politiciens, soit par les donateurs. Ces complications ont été surtout ressenties depuis le régime du Président Zafy Albert jusqu'à la crise de 2009. Ces natures « hybrides » et « complexes » des conditionnalités sont ainsi devenues source de réticence car l'existence des dessous politiques et les non-transparences de ces conditionnalités sont souvent doutées<sup>386</sup>.

Le tableau suivant résume les types de conditionnalités qui ont été ou sont encore appliquées actuellement sur la Grande Île. Dans la globalité, trois types de conditionnalités s'imposent : politiques, résultats et gouvernance. Mais pour un bailleur, il est possible qu'il exige les trois en même temps mais pas de façon claire. Sinon, l'aspect gouvernance est requis par l'ensemble des bailleurs (bilatéraux ou multilatéraux<sup>387</sup>).

**Tableau 29 : Matrices des conditionnalités des Bailleurs de Fonds**

	POLITIQUES	RÉSULTATS	GOVERNANCE
<i>Ex ante</i>	Banque Mondiale dans les années 1980	Union Européenne	
<i>Ex post</i>	Banque Mondiale actuellement IDA		États-Unis actuellement MCA(*)

*Source: Collier (2006)/(\*) Millennium Challenge Account*

<sup>384</sup> M. FAU-NOUGARET, *La Conditionnalité démocratique : Étude de l'action des organisations internationales*, thèse de doctorat en droit public, soutenu le 16 décembre 2004, université Montesquieu-Bordeaux IV, faculté de droit, des Sciences Sociales et Politiques Sciences Économiques et de Gestion ; M. ENGUÉLÉGUÉLÉ, « Les Usages politiques de la "Gouvernance" dans les discours des Organisations économiques internationales : l'exemple de la BERD », *op. cit.*

<sup>385</sup> J. du B. de, DEGAUDUSSON, « Soutien au processus démocratique et conditionnalités de l'aide internationale : questions sur les dangers d'une liaison fatale », *Études à la mémoire de Christian LAPOYADE-DESCHAMPS*, Presse universitaire de Bordeaux, 2003, p. 665-674 ; J. RAJOELISON Lequere, Article de Tribune Madagascar, paru le 13 septembre 1994.

<sup>386</sup> J. AMPROU, L. CHAUVET, « Efficacité et allocation de l'aide : Revue des débats », *op. cit.* ; « Débats sur l'efficacité de l'aide : fondement et nouveaux enjeux », Notes et Documents 37, Agence française de développement, Paris, 2007.

<sup>387</sup> Confirmé par le ministère de Finances.

En 1998, suite aux différentes critiques sur la mise en œuvre des conditionnalités, notamment sur le fait que les politiques de financement sont incapables de susciter une appropriation des réformes par les Gouvernements des pays aidés, la Banque Mondiale a sorti un rapport qui déclenchera le processus de réforme des conditionnalités<sup>388</sup>.

Entre 1990 et 2000, Madagascar avait été choisi comme pays pilote pour l'application du projet de basculement de l'UE vers les « conditionnalités de performance<sup>389</sup> ». La Banque Mondiale et la France ont été invitées à s'intégrer dans cette pratique. Celle-ci consistait à moduler l'appui à l'ajustement non plus sur l'adoption de mesures particulières de politique (économique ou sociale), mais sur les performances obtenues par le pays dans des domaines (économiques ou sociaux) convenus d'un commun accord. Le PARP financé par l'UE avait été mis en œuvre sous cette modalité. Cette option de l'UE avait été faite pour permettre au pays une meilleure appropriation des réformes, puisque le choix des instruments en incomberait totalement au pays et que cette option puisse de facto éviter les discordances concernant les mesures à prendre, par rapport à d'autres bailleurs.

Toutefois, cette expérience n'a pas pu permettre d'atteindre le maximum de résultats attendus car, les bailleurs qui ont été invités à se joindre dans l'expérience ne se sont pas investis totalement. En effet, bien que 71,4 % des décaissements aient été effectués sur le programme malgache, les autres bailleurs n'ont pas pour autant suivi cette démarche. L'analyse faite par la Commission Européenne en 2001 avait démontré que le caractère progressif de la réforme dans l'ensemble du pays apparaît dans le fait que, selon les cas une conditionnalité traditionnelle (fondée sur des mesures de politiques sectorielles), a été parfois maintenue à côté de la nouvelle conditionnalité. *De facto*, celle-ci a impliqué tantôt seulement de définir des indicateurs de résultat, tantôt d'évaluer les résultats obtenus au regard des indicateurs qui servent ainsi à moduler les décaissements<sup>390</sup>.

Par ailleurs, sous un autre angle, si l'objectif de l'UE était de responsabiliser plus les autorités nationales en leur donnant la liberté de prendre les mesures en cas de non-atteinte des résultats attendus, cette démarche ne sera pas forcément cohérente ou suivie par les autres bailleurs surtout la Banque mondiale.

Cette dernière semble réticente à lier explicitement aide et performance économique et demeure attachée à une conditionnalité portant, au moins en partie, sur la mise en œuvre de la politique économique. La gestion de ces points est d'autant plus délicate surtout pour le cas des programmes à multi bailleurs ou des aides budgétaires. En effet, dès lors que des aides conditionnelles sont fournies par plusieurs partenaires extérieurs d'un pays, leurs exigences sur les mesures à prendre s'accumulent et ne sont pas nécessairement concordantes. Ce qui fait que la démarche du Gouvernement est avant tout de satisfaire chacun sans arriver à mettre en œuvre correctement la politique qu'il pense devoir mener. Ce qui explique en partie le taux assez faible d'absorption du fait des lourdeurs et de forte technicisation des procédures de coopération.

<sup>388</sup>WORLD BANK, *Assessing Aid: What Works doesn't and Why?*, Oxford University Press, New York.

<sup>389</sup>Chr. S. ADAM, G. CHAMBAS, P. GUILLAUMONT, S. GUILLAUMONT-JEANNENEY et J. W. GUNNING, « La Conditionnalité de performance : Une expérience européenne », *Document de travail de la série Études et Documents*, E 2002.29, CERDI, déc. 2002, 33 p.

<sup>390</sup>Cet examen a été réalisé à la demande de la Commission Européenne entre mars 2001 et juin 2002.

Enfin, deux autres points qu'il faut aborder concernent le lien entre le « flux d'aide » et les « résultats attendus ». Avec l'application de plusieurs types de conditionnalités, il est toujours difficile de faire la part entre les résultats sous la nouvelle condition de l'UE et ceux des autres bailleurs. Or, les flux d'aides sont fonction des résultats attendus. Autrement dit, le contenu des résultats n'est pas forcément semblable au point de coordonner les décaissements, surtout pour les programmes à multi bailleurs. C'est cette variabilité des décaissements qui constitue l'un des problèmes de l'application des conditionnalités traditionnelles. Cette imprévisibilité du fait des variabilités est pourtant source d'instabilité macroéconomique. Si les réformes ne sont pas réalisées, ou les indicateurs pas atteints, le risque du « tout ou rien » pour l'UE ou de suspension pour la Banque mondiale et FMI est à craindre. Concilier souvent l'inconciliable pour des raisons techniques et d'appropriation de certaines cultures ou méthodes de travail en un temps limité est une contrainte que l'État aura à surmonter. De plus, si les responsables n'ont pas le même degré de culture de résultat ou de sens de responsabilité, ce qui est souvent le cas au sein des ministères, le risque pourra augmenter.

Par rapport aux résultats s'ajoutent les questions d'« indicateur de résultats ou d'impacts » qui sont intimement liées aux conditionnalités. La problématique concerne le champ et le nombre d'indicateurs. Comme la référence acceptée par tous les bailleurs de fonds pour les objectifs de la politique économique est désormais le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP), le champ couvert est celui de l'évolution de la pauvreté. Or, il s'avère que, par bailleurs, les indicateurs sont fixés par rapport à leurs politiques d'intervention ou leur domaine de concentration ainsi que leurs politiques de financement, notamment les conditionnalités de mise en œuvre. Ainsi, il est arrivé en début de l'année 2000 que le pays avait eu plus de 100 indicateurs à gérer. Rien qu'avec l'Union européenne, il a 42 indicateurs, ce qui est supérieur à la moyenne de 12 comme dans les autres pays comme l'Ouganda. Le champ de couverture n'est pas non plus un domaine qui présente l'unanimité de tous les bailleurs. La situation s'est améliorée vers les années 2008 car la tenue des revues conjointes a permis de les réduire en fonction du cadre de dépenses. Toutefois, des simplifications sont toujours de mise car avec la mixité de ces différents types de conditionnalités, le pays n'est pas encore épargné par la gestion de ces points techniques.

De tout ce qui précède, étant donné les natures très changeantes ou différentes, il est souvent très difficile de gérer et même de mesurer les résultats qui peuvent être variables. De même, les résultats attendus par chaque bailleur peuvent ne pas être les mêmes en termes de contenus ou de résultats. D'autres exigent les taux de décaissement comme indicateurs, certains les effets sur la croissance, ou la transparence de gestion, etc. Ce qui ne semble pas toujours évident surtout lorsqu'il s'agit de concilier ces conditionnalités avec les contraintes et réalités nationales. En effet, la matérialisation de ces différentes formes ou de nature ne sera pas toujours possible alors que la formalisation des financements se fait sur la base des contrats ou convention. De plus, les conditionnalités globales sont toujours liées aux prêts accordés par les Institutions financières Internationales. Mais les complications et les controverses entre les politiques et les faits ont fait que les débats sur les réformes des conditionnalités ont progressé pour aller plus loin allant des réformes des modalités de décaissement vers l'assouplissement par la priorisation de l'appropriation et de l'alignement sur la politique nationale.

La superposition des conditionnalités est source de lourdeur et de complexité des techniques des procédures de coopération.

## 2. Lourdeur et technicisation des procédures de coopération

À chaque bailleur, des instruments et des procédures différents. La gestion de ces diversités qui sont très techniques devient un exercice très difficile pour les administrations. Les donateurs, par exemple, généralisent les unités de gestion comme nous l'avons déjà soulevé puisque la gestion est plutôt focalisée sur le type de projet et la procédure applicable par bailleur. Ils adaptent aussi des cadres de gestion avec des langages et méthodologie différents que les ministères doivent maîtriser. Par exemple celui de la Banque mondiale n'est pas celui de l'Union européenne ou du PNUD. Ils mettent également en place des mécanismes d'adoption et de décaissement compliqués. En matière de rapport, si un secteur bénéficie de l'aide de plusieurs bailleurs, les rapports sont établis par type de bailleurs également.

Ces diversités de procédure et de méthode de travail nécessitent des améliorations de gestion et de la façon de faire de l'Administration mais surtout une coordination des donateurs pour alléger les services de l'aide. L'Administration doit également disposer de bons techniciens capables de maîtriser les techniques nouvelles et manipuler les outils de gestion de coopération différents. Dans le rapport de la Banque mondiale sur la gouvernance en sortie en 2010, ces lacunes des systèmes sont relevées. C'est ce qui nous ramène aux modalités de l'aide qui, par rapport aux orientations politiques actuelles, sont également à adapter.

### *Paragraphe.2 : Modalités de l'aide à réadapter au contexte international*

La mise en œuvre des différents projets pilotes et l'influence des orientations sur les politiques d'aides publiques au développement ont fait que l'adaptation des modalités de l'aide a été faite au fil des temps. Ainsi, la question est de savoir, quelle est la modalité la plus pertinente qui répond au principe de partenariat et d'efficacité actuel<sup>391</sup>. L'intégration du concept « de politique publique » dans la conception de l'aide publique au développement va encore soutenir cette nécessité de réadaptation des modalités de l'aide.

#### A- Réadaptation des aides

Ces réadaptations concernent les débats actuels sur les modalités de l'aide.

##### 1. Aide liée ou ciblée ?

L'aide est dite « liée » lorsque le pays ou l'organisme donateur exige en échange de l'allocation des fonds l'exclusivité d'achat de bien et de service nécessaire à la réalisation du projet<sup>392</sup>. Depuis toujours, sans qu'il y ait des statistiques ou études concluantes, les pays bénéficiaires avaient eu une appréciation négative vis-à-vis de cette pratique dans le sens où elle restreint la

<sup>391</sup>Cette critique valable pour les bailleurs traditionnels que pour les nouveaux, elle est avancée par l'intermondialiste. L'Article de Rony BRAUMAN, « Septembre Mission civilisatrice, ingérence humanitaire », 2005, en décrit cet aspect sous l'angle de l'aide humanitaire (disponible sur <http://www.monde-diplomatique.fr>, consulté 10 mai 2013).

<sup>392</sup> Définition de l'OCDE.

liberté du pays bénéficiaire de choisir sa source d'approvisionnement<sup>393</sup>. Elles sont d'autant plus contraignantes si elles sont assorties d'autres obligations additionnelles<sup>394</sup>. Pour d'autres, la pratique permet surtout de maintenir un certain lien historique et un lien privilégié.

Pour le cas de Madagascar, aucune étude statistique n'a encore été lancée pour voir la proportion de l'aide liée. C'était seulement à travers l'enquête de 2001 sur le suivi de la Déclaration de Paris que l'état des lieux a pu être fait<sup>395</sup>. Les résultats en 2010 ont montré que 92 % de l'aide sont non liées. Ce résultat a été obtenu suite à la mise en place des différentes formes d'aide répondant aux réformes initiées depuis la fin des années 1990. Un progrès énorme a été fait par les bailleurs de fonds depuis les années 1990. Il faut remarquer toutefois que cette étude thématique réalisée en 2010 par l'OCDE émettait des doutes quant à l'existence d'un décalage entre la déclaration formelle concernant le déliement de l'aide bilatérale et la pratique effective. En effet, l'étude montre que le déliement est partiel et non pas total surtout concernant les aides bilatérales. Il avait été relevé que le pourcentage élevé de contrats notifiés comme attribués à des sociétés enregistrées dans le pays donateur se trouve confirmé par l'enquête auprès des donateurs ainsi que les pays partenaires. Ensuite, après un déliement formel de grande ampleur, le montant de l'aide bilatérale fournie par un donateur reste étroitement lié à la valeur de ses exportations vers les pays examinés, sauf pour le cas de l'Afrique du Sud. Les motifs du caractère lié de l'aide peuvent être politiques mais aussi et surtout économiques. Politiques, dans le sens où l'allocation de l'aide reste quand même liée à la division géographique née de la colonisation. L'aide liée est aussi une forme de protectionnisme que certains souhaitent préserver face aux interactions d'intérêts opposés qui existent. Enfin, dans un contexte favorable à l'alignement de l'aide, le déliement est un processus en cours même s'il existe des poches de résistances étant donné qu'elle ne se fait pas de façon collective et coordonnée.

En ce qui concerne l'aide ciblée, elle s'applique lorsque les donateurs allouent leurs fonds au bénéfice d'un secteur bien déterminé. Bien que cette pratique ait permis de mieux coordonner les interventions et contrôler l'utilisation car la destination est connue, elle fait quand même l'objet de vive critique. L'aide ciblée fait référence à la problématique de la qualité discriminatoire de l'allocation de l'aide. Le président du Sénégal avait souligné que le problème n'est pas le montant de l'APD mais la qualité et la pertinence de l'APD. Est-ce que l'aide répond ou coïncide réellement aux besoins des pays receveurs et est-ce qu'elle est adaptée à la culture ou manière de penser des cibles. Cette approche est critiquée dans le sens où elle permet aux bailleurs d'imposer leurs aides au Gouvernement. Ce dernier n'a pas de marge de manœuvre sur le choix et la manière d'utilisation des aides. La cible ne se limite pas seulement au secteur mais également sur l'objet même des aides. C'est le bailleur qui décide de l'affectation, du lieu et du domaine sur lequel il souhaite intervenir. À Madagascar, cette pratique existe encore même si depuis le début d'années 2000, elle a plus ou moins diminué. C'est le cas des nombreux projets de certains bailleurs de Madagascar qui imposaient leurs cibles. Les projets étant ficelés sans consultation des bénéficiaires finaux. Le résultat est que soit le projet n'a aucun

<sup>393</sup>DIMITRIOS GERMIDIS, A., « L'aide liée : un examen des faits », *Revue du Tiers-Monde*, volume 12, numéro 48, 1971, p. 699-719.

<sup>394</sup>Transport des produits achetés sur des navires battant pavillon du pays dispensateurs, impossibilité pour le pays d'utiliser les fonds à d'autres fins.

<sup>395</sup>Base des données AMP (*Aid Management Plateforme*) du Secrétariat technique chargé de la Coordination de l'aide rattaché à la primature. Base de données complétée directement par les donateurs eux-mêmes.

impact sur la vie de la population, soit il est interrompu juste après le départ du consultant chargé de gérer le projet. C'est la raison pour laquelle le président américain, George W. Bush, avait dit publiquement lors de son allocution à Monterrey que : « *durant des décades, le succès de l'aide au développement n'a été mesuré que par les ressources dépensées, non par les résultats obtenus* ». Assurant que le véritable développement « *découle non de l'aide, mais du commerce et de l'investissement* », il réclama la poursuite de la libéralisation du commerce international.

L'aide est liée à son caractère économique et politique. Mais par rapport à son contenu, elle peut aussi être liée à un transfert ou mobilisation de compétence devant du pays donateurs.

## 2. Aide projet et fragmentation

L'aide projet consiste à « *mobiliser des ressources pour financer la réalisation d'une action sous forme d'un projet* » (OCDE). L'aide projet est une approche sectorielle et thématique des actions. Le contrôle est très strict tant sur la gestion des actions des fonds débloqués que sur la réalisation des travaux elle-même. Des étapes dans la réalisation des actions sont fixées et l'atteinte des résultats conditionne le déblocage des fonds. Les aides projets sont utilisés en général pour des actions très ciblées ou très particulières non appropriées à la gestion d'une politique globale ou sectorielle. L'approche projet est utilisée pour le cas de la gestion de type construction d'infrastructures : routes, hôpitaux, écoles, mise en place d'un système d'information, etc. Cette modalité a ses avantages mais elle a également ses inconvénients. Il faut souligner que c'est la méthode la plus utilisée et la plus classique avec 25 % de l'aide bilatérale. À Madagascar, la majorité des aides sont sous forme de projet. Le Gouvernement a plus 1 041 projets à gérer en ce moment selon le chiffre du ministère du Plan et de l'Économie. Compte tenu de la qualité de gouvernance assez médiocre de l'Administration malgache et par souci d'efficacité, les bailleurs depuis le début des années 1980 ont été orientés vers l'approche projet. L'application du Consensus de Washington en est la base.

Ce choix a été dicté par les avantages et les sécurités d'utilisation des fonds qu'elle procure sans pour autant associer l'Administration dans la mise en œuvre. En effet, par son caractère ponctuel, il est conçu de façon à encourager une bonne coordination permettant de minimiser le coût des opérations. Cette approche spécifique et très ciblée est dite « de proximité » car elle est appliquée pour mieux répondre aux besoins spécifiques et proches des secteurs. Dans cette optique, il réduit le risque fiduciaire. Par ailleurs, compte tenu des faiblesses du système de gestion des finances publiques qualifié par les bailleurs comme « opaque », la gestion ponctuelle sous forme de projet leur permet aussi de contourner ces mécanismes inefficaces sans enfreindre aux principes légaux. Ce sont le cas par exemple du mécanisme de passation de marché et du mécanisme de déblocage et de gestion des fonds dans les années 1990 à début 2000. Enfin, la gestion par projet des aides est adaptée surtout pour les pays souvent en crise comme Madagascar car sa mise en œuvre est temporelle. Cette caractéristique de souplesse et de rapidité fait que même en l'absence de politiques sectorielles, le dialogue se fait rapidement entre bailleurs et le Gouvernement ou les ministères. C'est ainsi un moyen rapide et efficace pour soutenir le Gouvernement.

Les études et évaluations faites sur les projets réalisés dans les différents secteurs ont démontré qu'elles ont eu des impacts positifs sur l'amélioration des services ou de la qualité de vie de la population. Toutefois, ces résultats ne sont pas pérennes car comme nous l'avons souligné dans le sous-paragraphe précédent, l'approche projet en soi ne prévoit pas le processus d'intégration dans la gestion les mesures de pérennisation post-projet. Ce qui fait que sans la poursuite des financements, les actions publiques sont souvent suspendues car elles sont dépendantes des aides. De plus, le fait que dans chaque secteur les actions sont morcelées sous forme de projet, une forte fragmentation non seulement des aides mais aussi des actions ne permettent pas au Gouvernement d'adopter une politique ou une approche globale du secteur.

L'OCDE la définit comme « *la dissémination de l'aide en un trop grand nombre de petites parts venant d'un trop grand nombre de donneurs, d'où des coûts de transaction élevés et, par là même, la difficulté pour les pays partenaires de gérer efficacement leur propre développement*<sup>396</sup> ». Lorsqu'elle provient de sources trop nombreuses, est dispersée sur un nombre excessif de programmes ou de projets, l'aide est « fragmentée », ce qui peut être l'origine de sérieux problèmes. L'aide présente un degré de fragmentation élevé lorsque les pays partenaires ont à traiter avec un grand nombre de donneurs. Cette prolifération de donneurs peut mettre en péril l'appropriation par les pays et mettre à rude épreuve des capacités institutionnelles déjà limitées des services des ministères. L'approche projet étouffe la créativité des agents car le cadre de gestion est trop dirigiste et déjà précis, ce qui ne permet pas aux responsables de gérer de façon cohérente l'ensemble du secteur<sup>397</sup>. Plus le nombre des donneurs qui, collectivement, ne représentent pas plus de 10 % de l'aide programmable est élevé, plus marquée est la fragmentation. Lorsque 15 donneurs ou plus se partagent une part de l'aide programmable qui ne dépasse pas 10 % du total, on considère que la fragmentation pose un problème. Les études faites en Ouganda et à Madagascar avaient confirmé ces faits<sup>398</sup>. Le premier problème se manifeste par la compartimentation des actions comme une sorte de ligne verticale. Les bailleurs interviennent de façon dispersée qu'il est difficile d'évaluer l'impact global, même dans un secteur donné puisque les projets ne se recoupent pas. Killick (2008, p. 4) partage l'idée que la prolifération de projets aboutissent généralement à une situation incohérente, opaque et non conforme aux priorités des autorités du pays bénéficiaire.

De plus, sur le plan de la gestion, la forte présence des donateurs dans la gestion et le contrôle est due au fait que dans la majorité des cas, ce sont les bailleurs qui fixent les priorités et commandent à distance *via* les agences, et non les ministères, les règles du jeu. Lors de la mise en œuvre, les autorités ou les

<sup>396</sup>OCDE (2009), « Quel est le degré de fragmentation de l'aide ? », *Coopération pour le développement : Rapport 2009, op. cit.*, disponible sur : <http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2009-7-fr>.

<sup>397</sup>Cette réalité confirme la position de M. Brian Atwood, Président sortant de du Comité d'aide au développement de l'OCDE lors de son interview du 28 novembre 2012 consacrée à l'évolution de l'aide et de la coopération.

<sup>398</sup>Voir aussi le résultat d'une étude faite à Madagascar par VANDERSTICHELE, Geert et ROBERT, Aline, « Évaluation ex-post de 15 projets ONG à Madagascar », Collection *Ex-post Évaluation et Capitalisation*, n° 40, 2011 ; l'étude en Ouganda par OCDE ( GUENEAU, M.-C., *Afrique, les petits projets de développement sont-ils efficaces ?*, L'Harmattan, Paris, 1986) donne des exemples d'étude d'impacts ; LAVIGNE-DELVILLE, P., « Et si on parlait "qualité des projets" », note interne ; GRET, janvier 2003, LECOMTE, B.-J., « L'aide-projet : limites et alternatives », OCDE, 1986 ; LECOMTE, B.-J., « Organisation paysannes et efficacité de l'aide », Rapport pour le ROPPA, GRAD, 2008 ; MADAULE, Stéphane, *Le développement en projets : conception-réalisation – Études de cas*, L'Harmattan, Paris, 2002, donnent également une image globale de l'aide projet et son effet, l'impact sur le développement local.



responsables des entités bénéficiaires sont associées aux processus de réalisation sans pour autant avoir les mains libres pour diriger les opérations. Pour le cas des projets réalisés au bénéfice des communes, les Maires se contentent de réceptionner les travaux finis. D'où, vers la fin des années 1980, leur critique sur l'approche projet et leur sollicitation quant à leur intégration tout au moins dans la formulation des projets.

En effet, pour des raisons de gouvernance, très souvent en tenant compte de l'incapacité de gestion des responsables et de la non-fiabilité des systèmes de gestion financière et budgétaire, les bailleurs préfèrent confier la gestion à des agences dites « d'exécution ». C'est ainsi que l'aide-projet a donné naissance sur le territoire à un très grand nombre d'unités d'exécution de projet qui sont souvent érigées en dehors des structures administratives. À titre d'exemple, par projet, il est créé des bureaux de gestion ou d'exécution soit sous forme de structure soit sous forme d'établissements publics spécifiques. Vers les années quatre vingt, les ONG ont proliféré car elles ont été l'interface des bailleurs pour assurer le suivi et la mise en œuvre des projets au niveau des collectivités décentralisées. Certes, suivant l'exigence des bailleurs, l'approche projet est le meilleur moyen de faire adhérer la société civile dans la mise en œuvre des actions de développement, mais nous avons pu constater aussi que cette approche dilue les responsabilités et disperse de plus en plus les aides.

Par ailleurs, à part les Ambassades, des agences de gestion des aides ont été créées en fonction des thèmes ou des secteurs d'intervention. La multiplication de ces agences d'exécution, souvent dirigés par des experts étrangers ou des non-fonctionnaires, nuit aux efforts de renforcement de capacités au sein des services publics. Autrement dit, sur le plan comptable et budgétaire, il arrive souvent que les budgets alloués à la gestion de ces unités ou à la réalisation des actions ne figurent pas dans le budget de l'entité bénéficiaire. Lors de l'évaluation d'impacts ou des revues conjoints, la pratique de gestion sur une activité ponctuelle ne permet pas de procéder à des analyses globales des politiques et des priorisations.

En outre, il faut souligner que l'aide-projet rallie très souvent l'assistance technique pour assurer les volets d'action à caractère technique. Ce style de gestion soulève également d'autres critiques comme quoi elle ne permet pas le transfert réel des compétences et favorise une vision trop sectorisée des réalisations. Pour ce dernier cas en effet, souvent les donateurs préfèrent confier la réalisation des actions à des consultants soit internationaux, de nationalité étrangère, ou à des consultants nationaux. Or, il se trouve que ces consultants ne seront pas intégrés dans l'équipe qui sera chargée du suivi et de la gestion des activités après la fin du projet (post-projet). Ces assistances sont souvent insuffisamment alignées sur les stratégies de développement, les institutions et les procédures nationales. Conséquemment, on constate soit l'échec, soit la baisse des qualités des prestations ou même l'avortement ou la cessation du projet. En général, la combinaison entre externalisation des prestations et de la gestion fait que les coûts de la transaction de des opérations d'aide au développement (OAD) reviennent plus élevés.

Si l'aide-projet est facteur de dispersion et de fragmentation de l'aide et qu'elle ne permet pas d'assurer une harmonisation des actions<sup>399</sup>, l'application de

---

<sup>399</sup>Voir l'étude faite par Wapenham (Banque mondiale, 1992), qui démontre dans son rapport, chiffres à l'appui, la proportion de prêts projets de la Banque mondiale défailants. Mosley et Eckhout (2000), qui expliquent les problèmes de l'aide projet affichant des taux de rendement plutôt bons mais associés à des résultats

l'approche programme permettant de basculer vers l'aide budgétaire est actuellement la tendance pour répondre aux orientations en vogue depuis la fin des années 1990. Ces orientations sont les fruits des efforts investis par la communauté de développement depuis quelques années, depuis Rome en 2003, depuis l'Accord et la Déclaration de Monterrey en 2002, puis la Déclaration de Paris, celle d'Accra et de dernièrement celle de Busant. Ces orientations visent à réduire la dépendance et, en somme, à accroître l'efficacité et la qualité de l'aide. Pour le cas spécialement de Madagascar, ce processus a déjà été amorcé depuis le projet pilote de l'UE en 1999 et le basculement est un processus déjà en marche.

### 3. Entre approche-projet et programme

Le caractère multidimensionnel des trajectoires de développement à Madagascar fait qu'une nouvelle approche de mise en œuvre des actions a été étudiée pour être appliquée dans l'objectif de diminuer les fragmentations ou les dispersions des aides qui sont la principale source de financement. Opter pour l'approche-programme tel que suggéré par les différentes études sur l'efficacité de l'aide a été une des alternatives avancées.

En effet, vu la situation trop variable des résultats dans les différents secteurs et la maigre amélioration dans la gouvernance, la communauté est encore plus ou moins divisée. L'UE est motivée vu les résultats positifs réalisés lors de la mise en œuvre du 8<sup>e</sup> FED en 2000. La France et la Banque mondiale sont encore indécises. Pourtant la réussite de sa mise en œuvre dépend du soutien coordonné de tous les bailleurs. Selon l'OCDE « *l'approche-programme est une modalité de coopération pour le développement qui repose sur le principe du soutien coordonné à un programme de développement ancré au niveau local, tel qu'une stratégie nationale de développement, un programme sectoriel, un programme thématique ou un programme d'une organisation spécifique* ».

Certes, l'approche-projet est efficace surtout lorsqu'on veut davantage associer la société civile, mais elle a ses limites au vu du changement des politiques d'aide et de développement actuelles. Nous avons pu constater que l'approche-projet est efficace en termes de visibilité des interventions des bailleurs. Par contre, il ne facilite pas la coordination des appuis apportés et l'harmonisation des politiques de financement et de gestion au niveau de l'Etat. En effet, l'aide a complètement échappée l'Etat au profit des ONG et des Associations locales alors que nombreux sont les actions de développement que l'Etat devait entreprendre. Ainsi, cette modalité de l'aide pose de nombreux problèmes qui font l'objet de critiques depuis des quinze dernières années, notamment concernant la sélectivité, la fongibilité, la comptabilisation et la transparence de la gestion des aides<sup>400</sup>. Et l'expérience de l'UE sur les aides budgétaires a permis de voir les possibilités d'aller vers l'approche-programme à Madagascar. En effet, bien que confondue dans la masse, la Commission dans son rapport pense que l'investissement de tous les bailleurs vers

---

microéconomiques, sont d'après Riddell (2007, p. 201) confirme les défaillances de conception de méthodologie, dues notamment aux difficultés que présente le suivi des effets sur la pauvreté, les revenus.

<sup>400</sup> AMPROU Jacky, GUILLAUMONT P. et GUILLAUMONT Jeanneney S., « La Sélectivité de l'aide : pour des critères diversifiés, Journée de l'AFSE, Economie du développement et de la transition », CERDI, Clermont-Ferrand, 19-20 mai 2005 ; AMPROU J. et CHAUVET L., « Efficacité de l'aide et allocation de l'aide », in Revue des débats, notes et documents 6, Agence Française de développement, Paris, 2004 ; AMPROU, J et CHAUVET, L., « Débats sur l'efficacité de l'aide : fondements et Nouveaux enjeux », Note et documents, 57, Agence Française de développement, Paris, 2007.

une approche-programme permet de mieux appuyer un secteur donné et coordonner les interventions des différents donateurs. Madagascar semble être en condition pour supporter cette démarche si l'on s'en tient aux différents progrès qu'il a enregistré depuis 2000<sup>401</sup>. La conception et la mise en œuvre du DSRP en décembre 2001, conçues avec la Banque mondiale, ont été supportées par la communauté des bailleurs et constituent une bonne base de départ.

En effet, ce document préconise l'établissement d'une nouvelle relation entre les bailleurs de fonds et le Gouvernement. Il vise la responsabilisation des responsables allant de la conception à la mise en œuvre des politiques. Le DSRP vise quant à lui à améliorer la cohérence entre les différentes interventions dans la mesure où tous les donateurs sont actionnaires des Institutions de Bretton-Woods. De plus, les résultats positifs des réformes structurelles faciliteront cette option.

Toutefois, l'UE avance que la seule condition nécessaire c'est que les bailleurs arrivent à trouver une passerelle commune permettant d'agir ensemble sur le volet coordination budgétaire. Il faudrait également éviter, vu le poids des Institutions de Bretton Woods sur le pays, que tous les donateurs tiennent compte de la stratégie appliquée par cette dernière qui, dans la plupart du temps, sont très conservateurs et ce par rapport à la tendance des politiques d'aide<sup>402</sup>.

De plus, il faut remarquer que compte tenu de la hiérarchie et l'urgence des besoins dans tous les secteurs, dans la majorité des cas, un seul bailleur ne peut pas assurer le financement d'un seul secteur. De nombreuses actions nécessitent l'intervention de plusieurs donateurs (santé, éducation, eau et assainissement, foncier, développement rural, etc.). L'approche-programme est intéressant dans ce sens car elle permet l'appropriation et la responsabilisation des secteurs et l'appui conjoint de plusieurs partenaires financiers et techniques. Sur la base de la politique générale de l'État ou de la politique sectorielle, la division du travail est possible entre bailleurs et ce en fonction de leurs domaines de concentration. Ce qui semble d'ailleurs concorder aux principes de travail de tous les donateurs, car la coordination programmatique sera possible. Le volet que le Gouvernement et les bailleurs doivent organiser est celui de la coordination budgétaire. C'est-à-dire comment coordonner les procédures de décaissement et les conditionnalités ? Comment également harmoniser les conditionnalités et quel instrument permet de les alléger ou les rapprocher ? L'aide budgétaire<sup>403</sup> est une réponse à cette question car elle permet l'utilisation du Système de gestion des finances publiques (SGFP) national et donne libre choix aux responsables de gérer en fonction de leurs priorités les affectations. Toutefois, tenant compte des positions des autres bailleurs, notamment la Banque mondiale, la France et les États-Unis pensent que les conditions ne sont pas encore satisfaisantes et le contexte est précoce<sup>404</sup>, les réflexions sur la fixation de la modalité la plus adaptée au contexte est de mise.

---

<sup>401</sup>Propos recueillis de Mme Helen Clark, Administrateur du PNUD, lors du lancement du rapport, le 22 septembre 2010 : « *Il existe une large gamme de politiques et d'interventions ayant fait leurs preuves qui peuvent assurer l'obtention de progrès si elles sont adaptées au contexte national et lorsque le Gouvernement prend l'initiative des interventions avec une aide efficace de ses partenaires.* »

<sup>402</sup>Rapport de la Commission européenne, 2001.

<sup>403</sup>Aide budgétaire, OCDE : « *C'est un mécanisme qui permet de financer le budget d'un pays partenaire grâce au transfert de ressources d'un organisme de financement externe au Trésor public du Gouvernement partenaire. Les fonds ainsi transférés sont gérés selon les procédures budgétaires du pays concerné.* »

<sup>404</sup>Note de la Banque mondiale en juin 2010 et le Rapport de la gouvernance de la Banque mondiale en décembre 2010.

Pour certains secteurs, le développement de l'approche-programme avec les aides budgétaires sectorielles sont des formules intermédiaires. C'est ce qui a été mis en œuvre à titre pilote dans le secteur de l'éducation, la santé, le développement rural. Pour d'autres, des systèmes hybrides de coordination programmatique, tout en gardant les procédures des uns et des autres, ont été appliqués. En d'autres termes, il n'y avait pas de coordination budgétaire mais seulement programmatique. Sinon, dans la majorité des cas pour la réalisation d'un programme sectoriel donné, le mode projet est carrément maintenu.

C'est ce schéma de modalité diversifié de modalité de mise en œuvre des actions d'aide qui existe en ce moment dans presque tous les secteurs. De par ces constats, on peut dire que le pays se trouve entre anciens et nouveaux systèmes d'aide. Il n'est ni totalement dans l'appui budgétaire général, ni dans l'aide projet ciblé et liée.

Encore une fois, nous revenons à la conclusion du désordre que le Gouvernement et ses partenaires doivent arranger concernant ces questions de gouvernance. Enfin, cette situation renforce davantage le problème de fragmentation élevée de l'aide tant au niveau des secteurs que surtout inter secteurs.

Ce basculement est à préparer car si nous nous référons aux résultats des différentes études menées tant au niveau du CAD que par la Banque mondiale ou le PNUD, la tendance vers l'appropriation depuis Monterrey en 2000 est de mise. Les avancées enregistrées dans le pays vont probablement conduire les PTF à agir dans ce sens.

En effet, la montée en puissance des discours vers cette modalité se confirme au niveau international. L'approche-programme est très recommandée dans tous les rapports et toutes les études. Selon de nombreux experts, elle répond aux exigences d'appropriation et de bonne gouvernance actuelle<sup>405</sup>. L'aide-programme encourage la réforme des politiques économiques et l'ajustement structurel. Ces derniers sont indispensables à un développement mieux adapté tant aux besoins macroéconomiques qu'aux exigences spécifiques de certains secteurs économiques et sociaux. En effet, avoir une vision macroéconomique dans la conception des politiques oblige le Gouvernement à renforcer ses capacités de gestion et de planification mais également d'avoir l'habitude de concevoir sa politique publique. Ce qui répond très bien aux soucis de la Banque mondiale et des pays partenaires de Madagascar ainsi que de la société civile et des opérateurs, car ce sont justement les lacunes du pays qui ont fait qu'il souffre malgré ses problèmes de pauvretés chroniques<sup>406</sup> : gouvernance et politique publique définissant clairement les priorités.

---

<sup>405</sup>Manuel de l'APD du CAD : *Principes du CAD pour une aide efficace*, OCDE, 1992 ; JACQUEMOT, Pierre, « Harmonisation et appropriation de l'aide », *Revue Afrique Contemporaine*, n° 223-224, 2007, p. 162 ; CONTAMIN, B., MILANESI, J., MONTAUD, J.M., « Les nouvelles logiques de l'aide publique au développement : entre rationalisation, pragmatisme et logiques institutionnelles », *op. cit.*, disponible sur : erudit.org ; JACQUET, Pierre, « Revisiter l'aide publique au développement », *Économie internationale*, 2006, cairn.info ; CHARNOZ, Olivier, SEVERINO, Jean-Michel, *L'aide publique au développement*, *op. cit.* ; SEVERINO, Jean-Michel et RAY, Olivier, *Le Grand basculement*, Odile Jacob, Paris, 2011.

<sup>406</sup>RALAMBOMAHAY, Toavina, *Comparatif Madagascar-Maurice : contribution au développement de Madagascar*, L'Harmattan, 2015 ; *Madagascar dans une crise interminable*, L'Harmattan, Paris, 2012.

## B- Assistance et Coopération technique

### 1. Assistance et/ou coopération technique ?

L'assistance technique est appelée également « coopération technique » liée ou non à un programme d'investissement public<sup>407</sup>. Selon J. Bossuyt<sup>408</sup>, elle est définie au sens large comme : « toutes les activités visant à améliorer les capacités humaines et institutionnelles par le transfert, l'adaptation et l'utilisation des connaissances, des compétences et des technologies ».

Par ailleurs, ce sont aussi des aides hors projet qui peuvent prendre différentes formes : attributions des bourses de formation aux bénéficiaires des hauts fonctionnaires ou d'études pour les étudiants, mise à disposition d'experts (auprès des ministères ou organismes publics, autorités locales, agences publiques d'exécution, institutions diverses). L'objectif est d'accompagner la mise en œuvre d'une action de développement soit en transférant les savoir-faire et les compétences, soit en renforçant les capacités des ressources humaines. Pour le cas de dotation de bourse ou de financement de formation, l'objectif est de renforcer les capacités de l'Administration ou de permettre des transferts de compétences ou de connaissances dans des domaines déterminés. Pour la mise à disposition d'experts, elle vise surtout à encadrer la mise en œuvre des actions en assurant le contrôle et en prodiguant des conseils aux responsables et acteurs concernés. Bien que cette dernière pratique d'assistance soit critiquée et qualifiée d'interventionnisme politique, elle reste encore très pratiquée au sein des différents ministères ou institutions. Ce sont les cas au sein de la Présidence, du ministère des Finances et quelques ministères techniques comme l'Environnement, la Santé et l'Éducation.

En effet, certains restent convaincus de la nécessité de leur présence car elle facilite les relations entre les pays aidés et le bailleur. Par ailleurs, pour les défenseurs de cette approche, compte tenu du manque de capacité des responsables ou des gestionnaires nationaux, l'assistance permet une bonne exécution de l'aide et c'est un moyen direct de transfert de compétences et de technicités.

À Madagascar, nombreux sont les pays donateurs ou institutions financières qui procurent à l'Administration malgache des experts pour appuyer la mise en œuvre des actions de réformes. Ils sont en général mis à la disposition du cabinet ministériel ou travaillent dans le cadre des projets et des bureaux de gestion suite à la demande du Gouvernement ou la nécessité technique des projets à entreprendre. Pour le cas particulier de la France, le nombre des assistants techniques a par contre diminué depuis les années 2000. En tout, pour l'ensemble des pays d'interventions, le nombre d'assistance technique est passé de 23 000 en 1980 à moins de 2 000 en 2005<sup>409</sup>.

Enfin, concernant les impacts et l'efficacité de cette modalité, il faut également souligner que les constats des experts et des chercheurs démontrant que cette

---

<sup>407</sup> BERG, Elliot J., *Repenser la Coopération technique. Réformes pour renforcer les capacités en Afrique*, Economica, Paris, 1994 : La définition de l'assistance technique et de la coopération technique est nuancée dans le monde de la Coopération d'aide au développement. La définition varie selon les institutions (PNUD, Banque mondiale, etc.).

<sup>408</sup> BOSSUYT, J. et al., *Nouveaux axes de coopération technique en Afrique*, Centre européen de gestion des politiques de développement, Maastricht, 1991.

<sup>409</sup> CHARNOZ, Olivier et SEVERINO, Jean-Michel, *L'aide publique au développement*, op. cit.

approche d'aide ne favorise pas tellement le transfert de compétences ou de savoir-faire sont confirmés pour bon nombre de cas. En effet, après l'intervention de l'assistant technique, la poursuite des actions à caractère stratégique confiées à ce dernier n'est plus assurée. Les responsables et les techniciens qui travaillent avec le coopérant n'ayant pas été complètement associés dans les opérations ne maîtrisent pas souvent les techniques ou ne s'approprient pas les outils et les processus. Par conséquent, les résultats escomptés ne sont pas atteints faute de transfert total de compétences. C'est ainsi que, lors du départ de l'assistant ou du coopérant, nombreux sont les projets qui restent en suspens ou qui s'arrêtent, entraînant ainsi une diminution en qualité des prestations et une perte pour l'État surtout s'il s'agit d'un prêt. Pour y remédier, la tendance depuis quelque temps est de recruter des experts consultants malgaches pour renforcer les Administrations. Mais le problème reste toujours le même car le consultant ne sert l'Administration que durant le projet. La pertinence de la coopération et/ou l'assistance technique est liée à la question de son affectation et de sa mobilisation. En effet, une part importante de l'aide est affectée au paiement des honoraires de l'expert ou de l'assistant. Cette situation est déplorée par les fonctionnaires et les responsables car souvent une grande partie du budget de l'aide est accaparée au paiement des prestations de ces agents, et seule une infime partie sera allouée à la réalisation des actions. Exemple : 70 % du budget alloué à l'organisation des ateliers de formation de renforcement de capacité en matière d'évaluation des SGFP/PEFA ont été consacrés au paiement des honoraires de l'expert, consultant international ; les 30 % sont mis à la disposition du bureau de gestion pour la réalisation des ateliers<sup>410</sup>.

Face à ces constats controversés, la tendance actuelle est à la rénovation. L'ancienne intervention qualifiée de « substitution » est remplacée par un mode « projet », dit de « contractualisation ». Cette modalité vise à favoriser le transfert et surtout le partage des bonnes pratiques ainsi que les échanges d'expériences. L'expert est soit intégré dans l'équipe, soit il intervient en tant que coach. Les responsables de l'Administration ou de l'organisme aidé participent entièrement à la réalisation et à l'exécution, et l'assistant aura pour mission d'accompagner et de conseiller ou de faciliter les relations avec les bailleurs. L'assistant technique servira d'agent facilitateur, négociateur et d'appui. Des termes de référence et des conventions sous forme de contrat sont établis pour cadrer ses interventions. Malheureusement, le volet post-activité ou du projet n'est pas souvent tenu compte pour assurer un transfert de compétence et de technicité. Des formations sont organisées tout au long pour accompagner les responsables. Mais en termes de pérennisation du fonctionnement, l'Administration a souvent des difficultés à planifier ou à intégrer ces agents contractuel ou ces dépenses dans son organisation et ses dépenses de après la fin du projet. Quand bien même, de nouvelles méthodes de travail ont été adoptées pour favoriser les échanges et le partage de bonnes pratiques (outils, procédures) avec les responsables internes, la structure de gestion par projet ne coïncide pas avec le système de gestion interne des Administrations. Prenons à titre d'exemple la mise à disposition d'un expert de la Banque mondiale ou français au sein d'une équipe de réforme d'une direction générale du département ministériel pour accompagner les réformes du secteur. L'avantage de cette approche est qu'elle permet, du côté du pays aidé, une appropriation des processus et de nouvelles façons de faire.

---

<sup>410</sup> Terme des références (TDR) pour la manifestation d'intérêt pour la mise en œuvre des formations de renforcement de capacité des agents de l'État en matière de suivi-évaluation des finances publiques (PEFA) dans le Document de projet au Bureau de gestion de projet.

Au niveau des donateurs, elle facilite la compréhension des réalités administratives, économiques et politiques des pays. Ce qui aura probablement des impacts positifs sur la mise en œuvre, la gestion et la négociation pour le déblocage de l'aide. Par contre, lors du départ du consultant, l'Administration dans la majorité des cas n'internalise pas les méthodes de travail adoptées pendant le projet sauf si des réorganisations ont été faites à l'interne. Un long apprentissage des personnels est à faire pour que les cultures changent. Sur le plan, budgétaire, longtemps avant la cessation de projet, un plan d'intégration ou de prise en charge des dépenses de fonctionnement devrait être déjà mis en place. Ce qui nous amène à la modalité de gestion par projet.

## 2. Aide humanitaire au développement durable

L'aide humanitaire est une forme d'action de solidarité ou de charité<sup>411</sup>. Elle est généralement destinée aux populations pauvres, sinistrées ou confrontées à une guerre, qui cherche à répondre à des besoins divers (faim, santé, reconstruction après un sinistre, éducation, protection des enfants, mise en place de réseaux d'eau et de communication, etc.). L'aide humanitaire peut prendre diverses formes (dons d'argent, envoi de marchandises et d'équipements de première nécessité, envoi de personnel faisant des interventions sur place, renforcement des acteurs locaux) et provenir de diverses sources<sup>412</sup> : publique ou privée.

Ce type d'aide produit un résultat rapide avec effet à court terme. Ces impacts sont directement palpables et visent à résoudre au plus vite les problèmes matériels rencontrés par les populations victimes des fléaux d'origine humaine (guerres civiles, maladies pandémiques) ou naturelle (séisme, tsunami, sécheresse, inondation, cyclone). Statistiquement, ce type d'aide est comptabilisé dans l'APD et représente environ 10 % depuis les années 2000<sup>413</sup>. C'est le Bureau national de gestion des risques et des catastrophes (BNGRC) qui gère le maximum des aides allouées dans ce cadre. Le Croix-Rouge, les médecins sans frontière, le *Catholic Relief Service* (CRS) et CARE International sont les organisations spécialisées présentes de façon permanente sur le territoire. Mais ces dernières sont renforcées par les SNU ou les aides venant d'autres pays en cas d'aggravation des dégâts cycloniques.

En principe, l'aide humanitaire ou d'urgence et l'aide au développement ne devraient pas être comptabilisées dans l'APD. Mais sachant la réalité du pays victime presque tous les ans de catastrophes naturelles, dans une optique d'apporter des solutions durables à la population, la dissociation de cette nature d'aide n'est pas une évidence pour le Gouvernement. Le lien entre secours de première urgence et action d'aide pour un développement durable est parfois brouillé aux yeux de l'opinion publique et même par les donateurs. L'instrumentalisation des politiques des produits des aides qui sont parfois utilisés à des fins autres que sécuritaires fausse parfois les perceptions. C'est justement à cause de ces perceptions et

---

<sup>411</sup>Fondement : La Déclaration et le programme d'action de Vienne (VDPA) est une déclaration des droits de l'homme adoptée par consensus lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme le 25 juin 1993 à Vienne, Autriche. Le Haut-Commissariat (HCR) des Nations unies aux droits de l'homme a été créé par l'admission de cette déclaration en l'Assemblée générale des Nations unies (résolution 48/121).

<sup>412</sup> Publique : venant des états du Nord ou des Sud, ou autres collectivités publiques, ainsi que des organisations internationales spécialisées comme les systèmes des Nations unies ou l'Union européenne. Pour le privé : ce sont les associations humanitaires, les ONG internationales et les fondations, les entreprises ou grandes firmes internationales...

<sup>413</sup>Source : PNUD/Bureau national de gestion des risques et des catastrophes (BNGRC).

pratiques que les politiques de dotation de ces aides doivent être revues. En effet, la gravité des impacts des dégâts cycloniques est liée aux manques de capacités du Gouvernement à prévenir, à anticiper et à limiter les effets de ces catastrophes. La vulnérabilité de la population est due à leur situation de pauvreté. L'inefficacité, pour ne pas dire l'inexistence, des politiques sociale (habitat) et environnementale, l'aménagement du territoire et aussi économique, en est la cause profonde. Ce qui fait que tous les ans, le risque augmente au lieu de diminuer car les mesures pérennes ne sont pas correctement prises. Les solutions pour aider la population se limitent tous les ans à la dotation des vivres et des matériels de construction grâce aux aides d'urgence. Certes, depuis quelques années des efforts ont été faites avec l'appui du PNUD pour la mise en œuvre des politiques de gestion des risques et des catastrophes. Mais ces mesures n'intègrent pas une approche intégrée de la problématique dans la conception des politiques sectorielles des ministères concernés (ministère de l'Intérieur, ministère de l'Économie et de la Planification, ministère de la Population, ministère de l'Environnement, ministère de l'Agriculture, ministère des Travaux publics et de l'Aménagement du territoire, ministère des Finances et du Budget, etc.).

La problématique est ainsi l'articulation entre politique de gestion des catastrophes naturelles et politique sectorielle de façon à ce que ces dernières puissent alléger les risques et augmenter les niveaux sécuritaires des populations. En fait, l'objectif est d'arriver à faire comme le Japon, zones souvent exposées aux risques sismiques mais qui, de par sa politique, a réussi à minimiser ces risques et à augmenter la sécurité des populations exposées.

Des améliorations ont été enregistrées à Madagascar depuis les quinze dernières années, car les résultats des premiers ajustements et les réformes n'ont eu d'effet que dix ans après. Toutefois, cela n'a pas suffi à pérenniser les acquis et à consolider la relance de l'économie ou empêcher les crises, à lutter contre les corruptions et à améliorer la gouvernance sous toutes ses formes. Le pays reste dans la situation de pauvreté car il est classé parmi les pays en situation précaire et très pauvres. Les résultats au titre de 2015 sont loin des objectifs fixés dans le cadre des OMD, même si, il y a dix ans avant la crise de 2009, la probabilité était forte. Pourtant, par rapport aux réflexions et mesures pour l'efficacité de l'aide et de par les expériences malgaches, force est de constater que Madagascar a été plus ou moins en avance dans le processus de basculement vers l'aide par performance. La confusion règne encore entre les bailleurs car malgré les consensus autour de la mise en œuvre du DSRP, la cohérence et la synergie des actions restent de mise. De plus, quand bien même les résultats obtenus en appliquant les mesures et les méthodes de travail par le truchement de l'aide sont promoteurs pour améliorer le développement, le manque d'appropriation de tous les acteurs des nouvelles cultures et outils ainsi que le manque de capacité et dysfonctionnement dans la gouvernance constitueraient un frein non négligeable.

Pour avancer, Madagascar a décidé de poursuivre jusqu'au bout le processus qu'il a initié en 1999. L'engagement à la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris était pour les dirigeants la piste pouvant améliorer la situation puisque le pays a été déjà dans cette démarche bien avant la résolution de 2005 à Paris. C'est ce qui fera l'objet de l'exposé du titre II de ce travail.





## TITRE II : HARMONISATION ET MISE EN COHERENCE PAR L'ADHÉSION DES ACTEURS À LA DÉCLARATION DE PARIS

La mise en place d'un cadre harmonisé est un processus mondialisé. Elle n'est plus un ensemble de mesures que l'État doit prendre non pas parce que les bailleurs l'exigent, mais parce que le pays en a vraiment besoin pour qu'il ne soit pas en décalage avec les mutations actuelles. Dans les pays membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), ces démarches sont une décision collective et ont fait l'objet d'une directive<sup>414</sup> qui sera par la suite déclinée au niveau de chaque pays. Pour Madagascar, il a commencé à initier les réformes depuis la fin des années 1980 du temps de l'ajustement structurel. Ces réformes ont été interrompues à cause notamment des changements d'orientation des régimes sur place et des successions de crises politiques. Se trouvant dans une situation de difficulté, comme il a été développé dans le chapitre I, il s'est vu contraint d'améliorer sa gouvernance pour regagner la confiance des bailleurs étant donné que ses ressources propres internes ne lui suffisent pas pour financer son développement. Par ailleurs, ces réformes ne sont plus une conditionnalité des bailleurs mais aussi faites en réponse aux préoccupations et revendications des cadres et de la population<sup>415</sup>. Les réformes sont à la fois des obligations et également des nécessités pour améliorer la gouvernance qui est l'une des premières causes de l'échec du développement de Madagascar au vu des résultats ci-dessus. Le débat se situe maintenant sur comment adapter ces réformes pour qu'elles ne soient pas des « copier-coller » des modèles véhiculer par le truchement des aides ? Autrement dit, si les aides sont incontournables, comment faire pour que les politiques de financement des bailleurs qui souvent visent à imposer des modèles ou des techniques soient en cohérence avec les besoins et la culture de l'Administration malgache ? Comment faire également pour que ces aides soutiennent un développement durable et que, se basant sur les résultats variables, puissent être consolidées en cas de survenance de nouvelles crises économiques ou politiques ? En effet, nous avons vu que les aides ont contribué à améliorer la gouvernance et à stabiliser les variables macroéconomiques pour les années 2000 à 2008. Toutefois, nous avons constaté également que les résultats n'ont pas permis de contrecarrer les crises et la pauvreté.

Aussi, face aux urgences et aux besoins, l'État malgache a décidé de poursuivre les efforts entrepris, ce qui lui a valu l'accord favorable et le soutien de ses partenaires techniques et financiers pour sa candidature à l'IPPTE et à son adhésion à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. L'IPPTE<sup>416</sup> est la phase qui permettra à Madagascar d'obtenir l'annulation et l'allègement de ses dettes. Elle est également la clé qui va amorcer les appuis pour financer les autres phases de réformes en vue d'assainir davantage son SGFP.

---

<sup>414</sup>Directive n° 06/2009/CM/UEMOA, portant loi de finances au sein de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA).

<sup>415</sup>Propos recueillis lors du 8<sup>e</sup> colloque annuel de l'Association Internationale des Services du Trésor (AIST), organisé en novembre 2014 à Madagascar. Tous les participants, hauts responsables du Trésor publics des pays surtout africains ont partagé et reconnu que « *la bonne gouvernance des finances publiques est l'une des préoccupations de l'ensemble des pays* ». Voir Bulletin mensuel *TAHIRY*, Trésor public malgache 1312, n° 49, novembre 2014.

<sup>416</sup>14 pays étant candidats, dont Madagascar, ont de l'allègement de la dette dans le cadre de l'IPPTE.

En effet, pris dans la tourmente de la corruption, de la mauvaise gouvernance et des crises politiques répétitives, l'idée est d'arriver à alléger ses dettes afin de libérer des fonds supplémentaires pour la lutte contre la pauvreté et de poursuivre des réformes ainsi que des actions de renforcement des capacités. Rendre soutenable des dettes, mettre à la norme et fiabiliser les systèmes nationaux sont les conditions préalables à la mise en place d'un cadre harmonisé de toutes les actions d'aide au développement.

Ainsi, le processus de mise en place d'un environnement et d'un cadre harmonisé des aides comprend deux phases :

- une phase préliminaire qui comprend l'apurement des dettes afin de les rendre soutenables en appui avec tous les bailleurs de fonds et la mise en place des cadres d'exécution des finances publiques fiables à travers les réformes des systèmes nationaux ;
- une seconde phase qui consiste à mettre en place le mécanisme de coordination et d'harmonisation de l'aide extérieure au regard des principes de la Déclaration de Paris par le lancement de l'Agenda d'harmonisation. Celui-ci comprend les mesures prises au niveau du Gouvernement et celles au niveau des partenaires techniques et financiers ou bailleurs.

Ainsi, ce titre II comprendra deux chapitres. Dans le premier, après avoir fait un bref rappel du fondement juridique de cette politique d'harmonisation et des principes de bonnes pratiques qui sous-tendent, il sera abordé les phases préliminaires d'harmonisation. Ensuite, le deuxième chapitre, plus technique, exposera les mesures prises en matière de renforcement des systèmes nationaux et les démarches des donateurs pour accompagner la réalisation du processus d'harmonisation.

Il faut souligner que les différentes mesures prises par les deux parties ne seront pas développées de façon chronologique ou linéaire. Bien qu'il s'agisse d'un processus, les actions dans les différentes phases peuvent se chevaucher ou être mises en œuvre parallèlement.

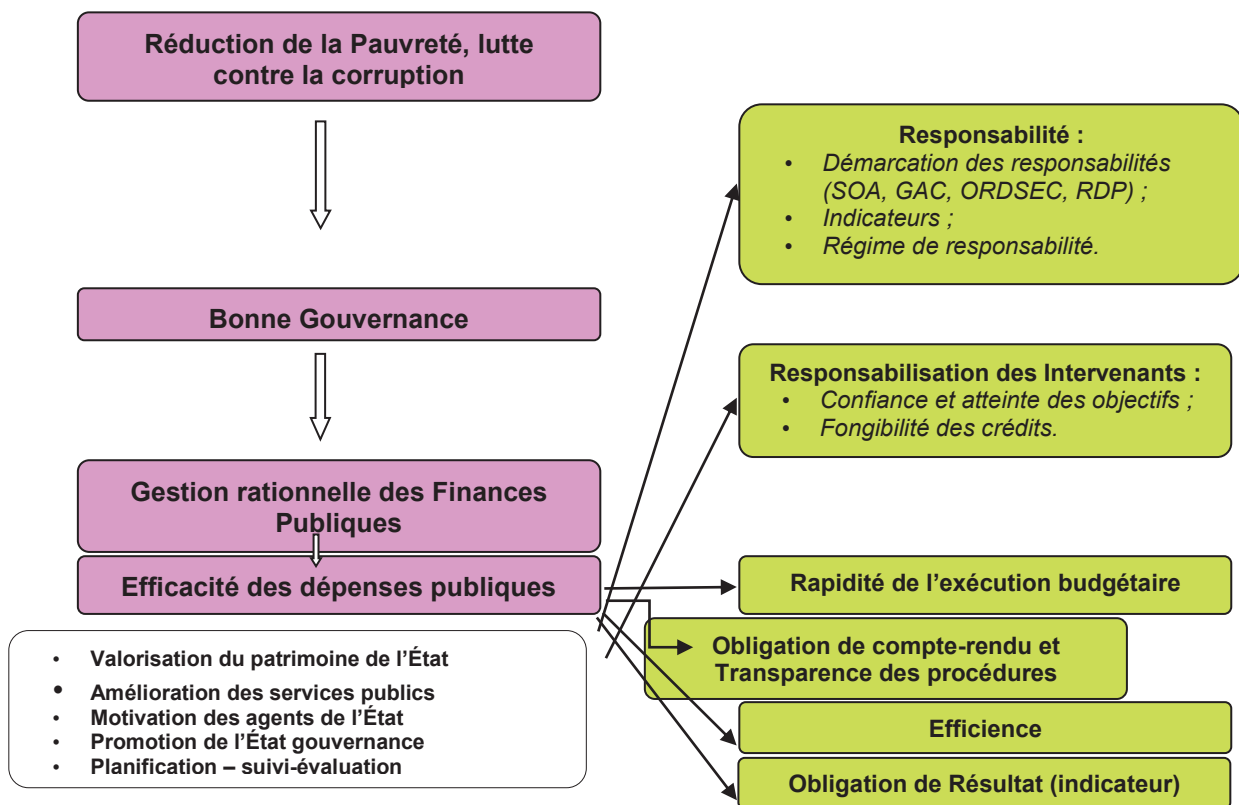
## Chapitre I : Mettre en place un cadre d'exécution budgétaire harmonisé

La base de l'effectivité de la DP dépend surtout de la fiabilité des systèmes nationaux et de la performance ou de la capacité du Gouvernement à piloter la mise en œuvre de toutes les actions de développement. Il a été aussi soulevé que pour assurer l'harmonisation de l'aide, il faut mettre en place un mécanisme de budgétisation répondant aux principes de la DP. L'aide budgétaire est le seul mécanisme de gestion des aides répondant aux principes de gestion unifiées et intégrées. Or, nous avons vu que l'Administration malgache ne répond pas encore aux exigences et conditions nécessaires pour gagner la confiance des bailleurs et les inciter à augmenter l'aide budgétaire bien que les résultats aient été promoteurs.

Ainsi, avant de faire ce saut qualitatif, il faut tout d'abord améliorer davantage l'environnement macroéconomique, administratif de façon à assurer un meilleur cadre de gestion répondant aux normes exigées<sup>417</sup>.

Le schéma suivant résume les grands axes des réformes profondes que l'État a initiées depuis le début des années 2000.

**Figure 12 : Les grands axes des réformes de l'État**



Source : Ministère des Finances, novembre 2005

<sup>417</sup>OCDE, *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*, volume 2 : *Le soutien budgétaire, les approches sectorielles et le développement des capacités en matière de gestion des finances publiques*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, 2006 ; *Relever les défis posés par le renforcement des capacités. Évoluer vers les bonnes pratiques*, 2006 ; NGOOU, Léon Bertrand, PROULX, Marcel (Préface), *La réforme administrative dans les services publics en Afrique : développement, performance et bonne gouvernance*, L'Harmattan, Paris, 2008 ; DIOUBATE, Badara, *La Banque mondiale et les pays en développement : de l'ajustement structurel à la Bonne Gouvernance*, L'Harmattan, collection « L'Esprit Économique », Paris, 2008, Thèse de doctorat présenté en 2007, Reims, Extrait de Est-Sciences économique.

## **Section I – Instauration d'un cadre de gestion budgétaire fiable**

Deux conditions doivent être remplies si Madagascar souhaite mettre en place un cadre harmonisé des actions d'aide publique au développement. Dans un premier temps, il doit résoudre les problèmes du poids de la dette. Ensuite, il doit arriver à améliorer davantage ses systèmes nationaux s'il veut que les aides puissent être dotées en cohérence avec les nouvelles orientations des politiques d'aide prévues par la Déclaration de Paris.

### *Paragraphe 1- Rendre soutenable la dette malgache*

Madagascar, classé parmi les pays « chéri » de la Banque mondiale et du FMI, n'est pas épargné par les problèmes du poids de la dette et de ses intérêts. Ce problème est une des sources de sa dépendance interminable aux aides et aux financements extérieurs. Pour disposer d'une ressource supplémentaire nécessaire à sa relance économique et au financement de ses réformes, *via* la récupération des fonds d'allègements, il devait renforcer ses efforts dans la conception d'un Document de stratégie de lutte contre la pauvreté. C'est le document de base de négociation contenant un certain nombre d'engagements et de stratégies pour être éligible à l'IPPTE<sup>418</sup>. Concrètement, le FMI et la Banque mondiale demandent au Gouvernement d'établir un document contenant un plan de redressement passant par les réformes pour améliorer sa gouvernance et des stratégies claires pour relancer son économie. Madagascar a élaboré un DSRP entièrement participatif en juillet 2003. Il a atteint le point de décision en décembre 2000 et a été éligible à une assistance au titre de l'allègement global de la dette d'un montant de 814 millions de dollars américains en fin 1999. Le 20 octobre 2004, Madagascar est devenu le douzième pays membre régional (PMR) à atteindre le point d'achèvement au titre de l'initiative PTTE renforcée. En conséquence, les Conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale ont approuvé un allègement global de la dette à hauteur de 836 millions de dollars américains en VAN à la fin de l'année 1999, soit une hausse de 22 millions de dollars américains par rapport à l'aide initiale évaluée au point de décision. L'allègement de la dette se traduira par la suppression de près de 80 % des obligations annuelles de Madagascar au titre du service de la dette auprès du Groupe de la Banque, jusqu'à l'exécution du montant global. L'allègement total de la dette devrait intervenir avant mars 2013<sup>419</sup>. Le tableau suivant montre l'état des dettes extérieures du pays en 1999, année du point de décision. Elles avaient été assez importantes par rapport à une croissance moyenne annuelle ne dépassant pas les 3 % et le PNB en moyenne de moins de 4 %.

---

<sup>418</sup>Les quatre composantes sont : (i) préparation d'un DSRP complet et mise en œuvre satisfaisante de celui-ci pendant une période d'au moins un an ; (ii) maintien de la stabilité macroéconomique grâce à la mise en œuvre satisfaisante du programme FRPC appuyé par le FMI ; (iii) utilisation de l'épargne budgétaire découlant de l'allègement intérimaire au titre de l'initiative PPTE, conformément aux critères définis au point de décision ; (iv) mise en œuvre satisfaisante des réformes visant l'amélioration de la gouvernance et de la fourniture de services en faveur des pauvres. Madagascar – Voir : Document relatif à l'approbation de l'initiative PPTE : *Point de décision au titre du cadre renforcé*, réf. ADB/BD/WP/2001/10, daté du 28 février 2001.

<sup>419</sup>*Ibid.*

**Tableau 30 : Dette extérieure (en millions de USD)**

Année	1979	1989	1998	1999
Total encours	779	3 452	4 421	4 371
Total service de la dette	ND	244	167	169

*Source : Banque Mondiale, 2000*

#### A- Allègement de la dette préalable à l'harmonisation

L'IPPTE avait un double avantage sur le plan financier et sur le plan programmatique.

##### 1. Base financière et budgétaire claire

Sur le plan financier, l'annulation des dettes permet de créer une base de départ ou temporelle pour mieux mesurer par la suite l'efficacité ou non de la politique de financement adoptée communément par les bailleurs. En d'autres termes, l'assistance offerte à Madagascar au titre de l'allègement de la dette tendra vers l'harmonisation du profil temporel du service de la dette de Madagascar auprès des institutions de Bretton Woods (IFI) et d'autres créanciers multilatéraux.

En effet, l'avantage de cette démarche est que, bien qu'elle soit sous l'égide des IBW, le pays et les PTF en sont membres, le soutien collectif de tous les bailleurs tant bi- que multilatéraux est garanti. C'est ainsi, par exemple que Madagascar a bénéficié :

- d'un accord révisé d'allègement de la dette entre le Groupe de la Banque et le Gouvernement de Madagascar ;
- d'un accord de contribution entre le Groupe de la Banque et l'IDA ; et
- d'un accord de dons du fonds spécial PPTE entre le Groupe de la Banque, l'Association internationale pour le développement (IAD) et le Gouvernement malgache.

Au titre du Groupe de la Banque d'ailleurs, le mécanisme de financement prévoit la contribution de la Commission de l'Union européenne et la constitution d'un fonds spécial IPPTE. Pour le cas de la France, si le pays répond favorablement aux conditionnalités imposées, les 10 % des reliquats des fonds IPPTE sont à rembourser. Par contre les 90 % seront à réintégrer dans la Banque centrale de Madagascar (BCM), sous forme de rentrée de devise, et vont servir pour financer le Contrat de désendettement et de développement (C2D). C'est ce qui s'est passé car Madagascar avait répondu favorablement à toutes les conditions qui lui avaient été imposées.

Par ailleurs, ces améliorations tangibles et positives enregistrées par Madagascar au cours de la mise en œuvre après le point d'achèvement jusqu'au point de décision lui ont permis d'obtenir également en 2005, dans le cadre de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM), l'annulation de ses dettes

multilatérales. La Grande Île faisait partie des 19 pays<sup>420</sup> déclarés admissibles à l'IADM le 21 décembre 2005<sup>421</sup>.

Au vu de ces bons résultats, la situation de la dette du pays s'est améliorée et des progrès notables ont été enregistrés au niveau d'autres volets de la gouvernance quand bien même la crise de 2002 avait perturbé le processus mis en marche en 2000. Le tableau suivant récapitule la situation en matière d'allègement de la dette qui s'est stabilisée, rendant ainsi soutenable son niveau. La reprise économique dès 2005 va maintenir ce taux et permettra au pays d'investir davantage *via* les fonds libérés et les aides.

**Tableau 31 : Situation de Madagascar en matière d'allègement de la dette**

	2000	2001	2002
<b>Service de la Dette/Exports après allègements traditionnels</b>	12,9	10,6	11,9*
<b>Service de la Dette/Exports après allègements traditionnels</b>	6,7	3,9	4,7**

\* correspond à 128 millions USD

\*\* correspond à 50 millions USD

*Source : Banque Centrale de Madagascar*

D'autres avantages ont-ils été procurés par la mise en œuvre de l'IPPTE ?

## 2. Base de mise en œuvre cohérente

Sur le plan de mise en œuvre des politiques, l'IPPTE n'est pas qu'une simple demande d'annulation de la dette. C'est aussi un cadre stratégique d'uniformisation des politiques d'intervention à travers le DSRP. Le DSRP est le document de base de conception des documents de stratégie du pays de chaque bailleur. L'objectif est d'éviter que les différents partenaires œuvrent de manière différente, comme ce qui s'est passé avant, et focalisent leurs interventions autour des programmes définis par le pays. De plus, si le pays atteint les résultats qu'il s'est fixés pour l'allègement de sa dette, il n'aura pas à remplir d'autres conditions relevant de l'action publique. Toute l'attention et les interventions seront focalisées sur la stratégie de réduction de la pauvreté.

C'est ainsi que, l'allègement intérimaire du service de la dette a permis de dégager des fonds qui ont été largement utilisés conformément aux critères définis au point de décision. Les épargnes dégagées au titre de l'IPPTE ont principalement

<sup>420</sup>Les 19 pays ayant atteint leur point d'achèvement et éligibles à l'effacement de leur dette à hauteur de 100 % sont : Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Cameroun, Éthiopie, Ghana, Guyane, Honduras, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Tanzanie et Zambie.

<sup>421</sup>La dette multilatérale est en principe exclue des opérations de restructuration, et ce pour deux raisons. Tout d'abord, le débiteur comme le créancier font généralement partie des IFI et bénéficient en conséquence de cette exception. Ensuite, on considère que les IFI participent déjà à la résolution du problème de la dette en continuant d'assurer un financement des débiteurs (LA CHAPELLE, Bizot, 2001, p. 51). La situation a cependant évolué depuis 1996 où l'Initiative des pays pauvres très endettés (PPTE) lancée par le G7 en 1996 et renforcée en 1999 est de réduire de façon significative la dette extérieure de certains pays pauvres. Les mesures adoptées par le G8 lors du sommet de Gleneagles en juillet 2005 ont vocation à approfondir cette démarche. Pour voir les détails, voir BERR, Éric « Le financement du développement », *Revue Tiers-Monde*, n° 192, octobre-décembre 2007, p. 765-770 ou « La dette des pays en développement : bilan et perspectives », document de travail, n° 82.

servi à soutenir l'amélioration des services dans les domaines de l'enseignement primaire, de la santé et des infrastructures en zone rurale, en particulier les routes et l'approvisionnement en eau. Ces secteurs ayant reconnu des baisses de subventions ont pu financer leurs investissements et leurs politiques sectorielles. Le cas du ministère de l'Agriculture, sous-secteur développement rural, et celui de l'Éducation sont les plus proches<sup>422</sup>. En effet, pour la part du budget allouée à l'éducation et au secteur primaire en particulier (qui est passée de 42 % en 2002 à 59 % en 2006 dans le budget du ministère de l'Éducation nationale [MEN]) en est une preuve tangible. Les capacités du MEN en matière de pilotage, de gestion et de planification se sont également accrues au cours des dernières années, renforçant la confiance des partenaires techniques et financiers dans la conduite des réformes. Les taux et la qualité de scolarisation se sont améliorés. En 2005, Madagascar a accédé à l'initiative *Fast Track*, qui a permis au MEN de bénéficier d'une enveloppe de près de 60 millions USD pour mettre en place sa stratégie d'atteinte de l'EPT.

## B- Impacts attendus de l'IPPTE

La progression sur les différents axes de l'IPPTE a été encourageante selon le FMI, elle a été spectaculaire en l'espace de 2000 à 2005.

Les allègements de la dette engagés dans le cadre de l'IPPTE et, plus récemment, de l'Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale (IADM), ont fortement réduit le poids de la dette de Madagascar<sup>423</sup>. Pour les 28 pays qui ont atteint le point de décision, l'IPPTE a contribué à réduire le service de la dette de 2,5 milliards USD par an en moyenne. Pour les 19 pays, dont Madagascar, qui ont déjà atteint le point d'achèvement de l'IPPTE, un allègement supplémentaire de 1 à 1,5 milliard USD a été accordé tous les ans par la suite à travers l'IADM<sup>424</sup>. Madagascar faisait partie des 7 pays à faible risque.

C'est le paradoxe de ce pays que le citoyen et les partenaires techniques et financiers soulèvent.

Si pour la première fois, la politique IPPTE visant à alléger les poids de la dette a donné des résultats positifs, contrairement au PAS des années 1980 dans le cadre du Consensus de Washington, on se pose des questions quant à la source profonde qui a entraîné ces crises. Est-ce lié à des spécificités économique et géographique ? Ou est-ce à cause des spécificités culturelles ? Le manque de maturité démocratique et la perte des valeurs profondes suite à l'avènement des crises répétitifs ? Ou bien encore est-ce à cause de la qualité de sa gouvernance qui malgré les réformes et les engagements de lutter contre la corruption n'a pu rien

<sup>422</sup>Le cas de la santé a été le plus étudié, voir :COURY, Diane, RAKOTO-TIANA, Nelly, « Madagascar : en marche vers l'éducation primaire universelle pour tous ? », in GASTINEAU, Bénédicte, GUBERT, Flore, ROBILLIARD, Anne-Sophie, ROUBAUD, François, Éditeurs scientifiques, *Madagascar face au défi des Objectifs du millénaire pour le développement*, IRD Éditions, Institut de Recherche pour le Développement, Marseille, 2010 ; RESEN, « Éducation et formation à Madagascar : vers une politique nouvelle pour la croissance et la réduction de la pauvreté », Banque mondiale, janvier 2001 ; BRUNS, B., MINGAT, A., RAKOTOMALALA, M., *Achieving Universal Primary Education by 2015: A Chance for Every Child*, World Bank, Washington DC, 2003.

<sup>423</sup>7 autres pays africains ont été éligibles à l'IPPTE (voir *Rapport de la Banque mondiale, 2000 ; Partenariat Madagascar-Banque mondiale*).

Voir aussi GAUTIER, J.F., « La dette extérieure de Madagascar : un club de Paris peut en cacher un autre », Documentation de l'IRD, 1999, in MOISSERON, Jean-Yves (éd.), RAFFINOT, Marc (éd.), *Dette et pauvreté. Solvabilité et allègement de la dette des pays à faible revenu*, Economica, Paris, 1999.

<sup>424</sup>OCDE, *Financer le développement : aide publique et autres flux*, 2007, p. 24.



changer dans la mentalité et la façon de faire des tenants du pouvoir ? Ou enfin, est-ce à cause de la politique de financement de d'aide des bailleurs de fonds qui l'a rendu dépendant des contextes géopolitiques mondiaux et des alliances qui en ont découlé ?

### *Paragraphe 2 – Fiabiliser davantage les Systèmes nationaux*

Globalement, l'analyse de la sensibilité montre qu'il est indispensable que des politiques macroéconomiques saines soient poursuivies et que des réformes structurelles soient mises en œuvre. Les Autorités devront s'engager à préserver la stabilité macroéconomique puisque les bases de ce processus sont déjà en place. Il faut qu'il établisse une gestion financière saine et prudente et oriente son action vers le renforcement des capacités des institutions nécessaires pour soutenir une économie de marché en croissance. Par ailleurs, il doit également garantir la répartition équitable des opportunités et des ressources susceptibles d'entraîner l'expansion économique.

C'est seulement dans cette voie qu'il pourra bénéficier l'annulation progressive des dettes jusqu'en 2005 et le soutien de la Communauté dans la mise en œuvre des réformes et du financement des politiques de lutte contre la pauvreté. Le Gouvernement de Madagascar doit maintenir le cap et honorer ses engagements.

En effet, partant de la logique de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, les conditionnalités de l'IPTE sont une démarche permettant d'instaurer les conditions et cadres favorables de sa mise en œuvre étant entendu qu'il vise à terme l'utilisation du SGFP malgache et l'appropriation des acteurs nationaux.

Enfin, les réformes sont incontournables puisque les études faites jusqu'ici ont démontré que c'est la fiabilité et la qualité de la gouvernance qui sont défailants à Madagascar notamment le système de gestion des finances publiques et le système des contrôles des dépenses<sup>425</sup>.

#### A- Réformes du Système national de gestion des finances publiques (SNGFP)

La société moderne exige que l'argent public soit mieux utilisé, que l'action publique soit plus efficace et pertinente pour les usagers, les citoyens et les contribuables. De plus, par rapport aux nouveaux contextes actuels prônant la nouvelle gouvernance financière et budgétaire par le pilotage, par performance, l'ancien système s'avère être désuet et en décalage, et nécessite ainsi des réformes en profondeur. Le système des finances publiques était auparavant opaque, non transparent et tournait plus vers le moyen et non vers le résultat et la transparence. La LOLF entraîne un bouleversement dans le rôle des acteurs.

Ainsi, pour répondre au plus près à ces attentes nouvelles, qui concernent tous les pays du monde entier développés ou non, Madagascar s'est engagé dans la

---

<sup>425</sup>Voir : Centre d'analyse et de prospective pour le développement à Madagascar, JOVELIN, Emmanuel, RARIVOMANANTSOA, Lala, PHAN VAN HIEN, Olga (Préface), *Opinion publique et bonne gouvernance à Madagascar*, L'Harmattan, coll. « Trans-diversités », Paris, 2010.

NGOOU, Léon Bertrand, PROULX, Marcel (Préface), *La réforme administrative dans les services publics en Afrique : développement, performance et bonne gouvernance*, op. cit. ; DIOUBATE, Badara, *La Banque mondiale et les pays en développement : de l'ajustement structurel à la Bonne gouvernance*, op. cit.

renovation de son cadre budgétaire. Ce chantier sera accompagné de la diffusion de la culture de la performance et de la responsabilité au sein de tous les services de tous les départements et institutions publiques.

En effet, la LOLF véhicule une culture nouvelle qui doit se traduire par une plus grande liberté de gestion laissée aux responsables de programmes. Elle suppose aussi une existence d'un dialogue de gestion claire, parfois contractualisée entre le niveau central et le niveau opérationnel. En contrepartie, elle appelle un meilleur contrôle des actions publiques tant administratif, judiciaire que politique. En d'autres termes, pour tous les acteurs du contrôle, il s'agit de contrôler, valider, certifier les comptes, tout en laissant agir les gestionnaires opérationnels des services sans qu'ils constituent un frein ou entravent l'action sur le terrain. Pour les parlementaires, le nouveau rôle consiste à piloter, sanctionner, réorienter l'action publique en fonction de l'exécution.

En somme, la LOLF, prône quatre nouveaux principes complémentaires qui vont bouleverser les anciennes cultures de gestion des finances publiques des fonctionnaires : la transparence, la responsabilité, les sanctions, l'autonomie<sup>426</sup>. Ces derniers sont nouveaux et nécessitent un renforcement de capacité des agents de l'État malgaches.

## 1. Situations globales avant les réformes

*Concernant les procédures nationales d'exécution du budget*, depuis l'indépendance jusqu'en 2000, elles étaient calquées sur le système français. Toutefois, elles étaient essentiellement opaques et peu soucieuses de la transparence. Il n'y avait pas réellement de programmation et de planification des actions basées sur des politiques publiques claires. C'est-à-dire que les départements ministériels et les institutions ne disposaient pas de budget détaillé et crédible reflétant les priorités de l'État en matière de politique. En gros, il n'y avait pas de politique générale de l'État claire qui devait être la base des programmes d'emploi fixant les objectifs et des résultats (qualitatif et quantitatif) attendus. Ce qui fait qu'il manquait de visibilité et de traçabilité. Cet état de fait n'inspirait pas la confiance des bailleurs de fonds. Ce qui explique également l'approche plutôt projet des aides que programme. Les aides sont en plus très ciblées par rapport à un secteur donné. Elles sont irrégulièrement ou rarement inscrites dans le budget faute de régularisation.

---

<sup>426</sup>**Transparence** à l'égard du Parlement mais aussi de tous les citoyens qui supposent une lisibilité du budget et de ses objectifs, et un affichage des dépenses publiques. Le rôle du Parlement en est transformé, il lui faut être capable de contrôles indépendants, sans affecter la liberté d'exécution. **Responsabilité** : pour la mise en œuvre des politiques publiques, pour viser les objectifs et tenter d'atteindre la valeur cible des indicateurs, pour mesurer et corriger l'action tout au long de l'année, les responsables opérationnels et stratégiques ont besoin d'outils pour piloter et mesurer les résultats au regard des objectifs entérinés par le Parlement. Il leur faut garder le lien avec l'objectif stratégique, suivre et contrôler le chemin. **Sanctions** : le but ultime des contrôles est de corriger la direction ou la vitesse, si l'action n'atteint pas son but ; mais quelles sont les suites réelles données aux contrôles ? La Cour des comptes a décidé de faire le point chaque année sur les changements entraînés par la publication de son rapport : il s'agit d'entrer dans une boucle d'amélioration continue, les résultats venant corriger les actions et les orientations. Ceci incluant même les sanctions positives ou négatives sur les budgets, les organisations et les gestionnaires. **Autonomie** : l'objectif est que le responsable ait les mains libres et des marges de manœuvre. Les contrôles ne doivent pas constituer un frein, ni entraver l'action sur le terrain pour les gestionnaires opérationnels des services. En effet, comme l'a souligné un des participants : « l'autonomie n'est pas le but : le but, c'est la performance ».

Au niveau des votes, les budgets étaient décidés sans que l'on sache exactement quel projet ou programme d'action le Gouvernement va réaliser pour les utiliser. Les dépenses réellement connues depuis sont celles liées aux paiements des salaires des agents de l'État. Pour les investissements, seuls les prêts concessionnels servant aux financements des Programmes d'investissements publics (PIP) sont inscrits dans le budget et les lois des finances. L'exécution et les modalités de gestion de ces derniers dépendent largement des politiques de financement et de gestion des Bailleurs de Fonds.

*En matière de procédure nationale d'information*, la production des rapports financiers expliquant l'état et les résultats de toutes les opérations d'exécution des dépenses de l'État n'était pas systématique surtout pour les aides extérieures. Les documents sont des documents de travail internes établis dans le cadre des opérations courantes<sup>427</sup>. Ainsi, le tableau des opérations financières de l'État (TOFE), un document statistique qui retrace toutes les ressources et tous les emplois de l'État en termes financiers pendant une période donnée (généralement, une année), selon un champ de couverture bien défini, existe mais nécessite une amélioration car il présente beaucoup de lacunes. En effet, si l'État met en place un budget-programme, la conception de ce document doit se faire de façon structurée et régulière par année budgétaire. Sa conception doit s'articuler avec les différentes stratégies macroéconomiques, notamment les politiques de croissance, les politiques monétaires et de change, les politiques budgétaires et les politiques sectorielles. Or, faute de disponibilité des informations, l'État a des difficultés à les mettre à jour notamment concernant les aides extérieures. L'autre difficulté concerne aussi les limites de la couverture des TOFE seulement jusqu'à l'Administration publique centrale alors que le processus de décentralisation progresse. Les aides de coopération décentralisées et la création des établissements publics chargés de gérer les grands programmes d'aide thématiques (SIDA, santé, développement local, nutrition, etc.). Les informations sur les autres opérations des services déconcentrés, des collectivités, des établissements publics ne sont pas encore couvertes dans le TOFE.

### **Encadré 2 : Certaines difficultés pour la définition de la couverture du TOFE**

- la multiplication des fonds affectés (par exemple, fonds routiers) ;
- l'absence de directives de reporting transparentes et de supervision de ces fonds ;
- la communication insuffisante des taxes prélevées par les organismes opérationnels au ministère des Finances et le versement de ces recettes au Trésor qui n'est pas effectué régulièrement ;
- la double structure du budget : le budget courant et le budget d'investissements ;
- le suivi de l'aide extérieure en dehors du budget avec des procédures ad hoc ;
- certains donateurs traitent directement avec les organismes opérationnels et les deux parties peuvent omettre de fournir les informations au ministère des Finances ;
- la multiplication des procédures d'engagement des dépenses et d'enregistrement des données comptables ;
- une mauvaise classification budgétaire ;
- des informations budgétaires et comptables moins complètes et de mauvaise qualité ;
- la réticence des organismes opérationnels à divulguer toutes les informations sur l'aide reçue pour éviter une réduction des allocations budgétaires pour le secteur ;
- l'insuffisance des ressources humaines qualifiées et matérielles au niveau du trésor et des services assurant les fonctions budgétaires dans les organismes opérationnels.

*Source : Ministère des Finances*

<sup>427</sup>Explications des différents responsables financiers des différents Ministères rencontrés lors des descentes sur terrains.

Par ailleurs, il y a trois types de TOFE que l'État doit établir mais jusqu'ici il rencontre des difficultés réelles à les établir : le TOFE rétrospectif<sup>428</sup>, le TOFE rétrospectif entant qu'instrument de pilotage, le TOFE prévisionnel qui présente les prévisions de recettes par grande nature. Ces informations sont essentielles pour que l'État puisse piloter son programme économique et financier comme c'est le cas depuis 2000. Si l'objectif est d'assurer la prévisibilité de l'aide et la programmation des dépenses par rapport aux réalisations, il est primordial d'améliorer le TOFE. Ce dernier est un instrument pour guider la réalisation des objectifs budgétaires globaux et insuffler une discipline budgétaire s'il est basé sur des prévisions réalistes de recettes et financements. Pourtant, avec le manque de rigueur pour faire respecter la déontologie, l'éthique et les principes dans la programmation et la comptabilisation des deniers publics, l'État rencontre jusqu'à présent des problèmes. La faiblesse du système d'information ne fait qu'aggraver le cas. L'élaboration du TOFE repose sur des données éparses émanant souvent de nombreux acteurs et qui nécessitent des ajustements pour les mettre en cohérence. Le TOFE présente ainsi des informations « enjolivées » et affiche une cohérence « trompeuse ». Ce qui occulte les difficultés comptables, la carence des contrôles, le manque de transparence, l'inexistence de mécanismes de responsabilisation et l'absence de discipline dans la gestion des finances publiques.

Ainsi, dans le cadre des projets futurs du ministère des Finances et de celui de l'Économie, la définition de la couverture du TOFE, son élaboration et sa bonne interprétation vont être leur première préoccupation. En adéquation avec le cadre macroéconomique, le TOFE devrait couvrir l'ensemble des opérations financières des administrations publiques telles qu'elles sont définies par le FMI<sup>429</sup>.

*En matière de procédure d'audit*, elle n'est pas du tout dans les mœurs et/ou la culture de l'Administration malgache. Pourtant, si le Gouvernement opte pour la mise en œuvre d'une administration axée sur les résultats ou de performance et a accepté les aides par performance, cette pratique devra être désormais inculquée. La direction générale chargée de l'audit financier et organisationnel n'a été mise en place au sein du ministère des Finances que récemment. Les audits internes des projets ou des actions gouvernementales ainsi que l'organisation et le fonctionnement des services de l'État ne sont pas des pratiques courantes de l'Administration malgache. Sa mise en place a même fait l'objet de beaucoup de réticences et de méfiances de la part des responsables financiers. La Cour des comptes qui devait assurer l'audit externe dans le cadre de la certification des comptes des finances publiques n'arrive pas jusqu'à présent à assurer ces opérations telles qu'il est prévu par le texte<sup>430</sup>.

*Concernant le contrôle des dépenses engagées*, les contrôles des finances sont traditionnels et n'étaient plus adaptés. Ces contrôles sont exercés par l'Administration elle-même. Ils varient selon qu'il s'agit de la phase administrative ou de la phase comptable. Ils s'inspirent des règles prescrites par le Décret de 1962 relatif à la réglementation générale de la comptabilité publique en France. Ils peuvent être *a priori* ou *a posteriori*. L'essentiel des contrôles *a priori* repose sur les contrôles

<sup>428</sup>Il présente l'exécution des recettes et le financement qui peut être positif ou négatif pour les années passées.

<sup>429</sup> Voir le *Manuel des Statistiques des finances publiques* du FMI.

<sup>430</sup>Loi organique n° 2004.036, relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour suprême et les trois Cours la composant du 1<sup>er</sup> octobre 2004 (Extrait du *JORM-Es* n° 2939 du 7 novembre 2004).

financiers et comptables centralisés<sup>431</sup> en général au niveau du ministère des Finances. Ces contrôles portent essentiellement sur la régularité de la dépense et aucun ne s'exerce, en principe, ni sur l'opportunité, ni sur la performance de la dépense. Les contrôles *a posteriori* par contre sont exercés par des corps administratifs rattachés au ministère concerné (inspection ministérielle), internes au ministère des Finances (inspection générale des finances, brigade du Trésor) et/ou avec une compétence interministérielle et des pouvoirs de contrôle étendus (inspection générale d'État). Leur finalité consiste à détecter les irrégularités et à les faire sanctionner, d'une part, et à diagnostiquer les éventuels dysfonctionnements et en proposer des réformes, d'autre part. En principe, ce système a pour objet de réduire les erreurs et les irrégularités par le biais des contrôles réciproques et contradictoires. Ce système de contrôle est effectué sur la base des pièces : d'une manière générale, il reste formel et vérifie la même chose, à tous ces niveaux, sans se préoccuper ni du service fait, ni de l'opportunité de la dépense. Ces modalités de contrôle présentent pourtant des limites car ils ne répondaient pas au principe préconisé par le *Manuel de Transparence des finances publiques* du FMI, selon lequel « il doit y avoir un système comptable intégré et exhaustif qui permet d'évaluer de manière fiable les arriérés de paiements ».

En effet, trois problèmes ont été détectés : d'abord, l'insuffisance de cadre juridique, ensuite le dysfonctionnement de l'organisation et la manque de capacités des organes et enfin, la faiblesse liée au processus interne.

Le cadre juridique des Finances publiques n'est pas suffisamment clair pour distinguer les compétences et les responsabilités de chaque organe de contrôle administratif. Il est aussi caractérisé par une centralisation excessive (le ministre des Finances est l'ordonnateur unique du budget de l'État) et une prolifération de textes portant sur des domaines variés en matière budgétaire, financière et comptable (Constitution, loi organique, lois, ordonnances, décrets, arrêtés, etc.). Il convient de souligner également que le même ministre coordonne la plupart des activités de contrôle au détriment de la participation des ministères dépeniers. De telles pratiques déresponsabilisent les ministères techniques, et par conséquent ne sont pas favorables à une gestion efficace des services publics. Pour pouvoir mettre en œuvre leurs politiques, les ministères sectoriels recourent à des procédures dérogatoires de débudgétisation, à une gestion de l'aide extérieure hors du budget et à la création des fonds extrabudgétaires pour échapper à la rigidité des procédures budgétaires<sup>432</sup>.

Ce système induit des complications administratives en multipliant inutilement les niveaux de contrôle sans pourtant réduire les irrégularités ou les abus. Le contrôle

---

<sup>431</sup>Ces contrôles, au niveau de l'engagement et de l'ordonnancement, sont respectivement effectués par le contrôleur financier, un agent, qui appartient au Ministère des Finances et qui exerce ses fonctions au sein des Ministères d'exécution et par le comptable public qui est un agent de la Direction générale de la comptabilité publique.

<sup>432</sup>Potter et Diamond (1999) confirment cet état de fait dans leurs études (p. 26). Bouvier *et al.* (2004, p. 47) ont indiqué que « [...] Les ministères techniques, peu sollicités, ont tenté d'échapper à la centralisation excessive du ministère des finances en recourant à des solutions de rechange pour créer des services autonomes, recruter du personnel en utilisant le financement des bailleurs de fonds et des communautés, et instaurer leurs propres mécanismes de contrôle avec des fonds extérieurs. Comme on l'a dit, si les bailleurs de fonds y trouvent à court terme la garantie d'une attribution des fonds conforme à l'objectif initialement fixé, la sécurisation n'est pas totale. Mais le défaut majeur du mécanisme est qu'il ne permet ni aux États bénéficiaires, ni aux bailleurs d'avoir une vue d'ensemble sur la gestion financière publique, ce qui est préjudiciable à plus long terme compte tenu de l'évolution des aides vers une globalisation ».

budgétaire *a priori* s'avère peu efficace pour prévenir ces risques budgétaires. Étant donné que les sources de la dépense publique sont multiples, de nombreuses dépenses ne sont ni soumises au contrôle du contrôle financier, ni à celle du comptable pour la prise en charge de la dépense<sup>433</sup>.

Par ailleurs, concernant l'organisation des contrôles, ils avaient été organisés de manière disparate sans aucune harmonisation. Ce qui induit des chevauchements coûteux en termes de moyens ou une déperdition en termes d'efficacité. Si dans certains pays des ministères à part entière chargés du contrôle des finances publiques ont été créés, ce n'est pas le cas à Madagascar<sup>434</sup>.

*En matière d'évaluation et de contrôle politique des actions gouvernementales*, c'est seulement durant la session ordinaire des parlementaires que le Gouvernement est soumis aux séances de questions-réponses. C'est la seule occasion pour les élus de demander des comptes sur l'utilisation et l'impact de l'exécution du budget. Or, étant donné que les membres des parlementaires sont majoritairement des partisans du régime au pouvoir, ces séances ne sont devenues que de simples formalités. L'équilibre de pouvoir entre le tenant et l'opposant n'existait pas, ce qui explique le manque de prise de responsabilité réelle du Parlement tant que contrôleur et évaluateur de performance dans la mise en œuvre des politiques publiques de l'Exécutif.

Par rapport à ces états du système national, des réformes ont été poursuivies pour fiabiliser et renforcer la discipline budgétaire. C'est-à-dire de faire en sorte que les aides soient mobilisées et gérées en utilisant les systèmes nationaux allant du plan au contrôle.

## 2. Réformes du SGFP

Madagascar ne dispose pas encore d'un plan stratégique de réformes des finances publiques. Toutefois, à l'initiative des Autorités malgaches, les différentes directions générales du MFB et les autres structures impliquées dans la gestion des finances publiques ont, chacune dans son domaine, initié de nombreuses réformes avec l'assistance des projets d'appui institutionnel, notamment du Projet de gouvernance et de développement institutionnel (PGDI) conclu avec la Banque mondiale. Ces réformes ont toutefois les mêmes objectifs : restaurer la discipline budgétaire, assurer l'allocation stratégique conformément au budget programme et enfin mettre à disposition des services efficaces. Autrement dit, elles permettront aussi de faire respecter les procédures nationales d'exécution du budget ; les procédures nationales d'informations financières et les procédures nationales d'audit.

### *a) Instaurer un nouveau cadre juridique et institutionnel de gestion des finances publiques*

Les réformes de finances publiques sont des opérations d'envergure tant sur le plan politique, technique que managérial. Pour ce faire, la conception d'une base légale sera la clé de sécurité s'agissant des deniers publics.

<sup>433</sup>Bouvier *et al., ibid.*, p. 53.

<sup>434</sup>DOE et PATTANAYAK (2008) ont cité à titre d'exemple la Guinée et la République du Congo, dans « Financial control in African countries », *Public Financial Management Technical Guidance Note, Fiscal Affairs Department*, PFM Blog <http://blog-pfm.imf.org>.

### α) Cadre juridique

C'est la nouvelle loi organique n° 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances qui officialise l'application de la nouvelle approche de budget-programme. Le lancement en 2005 de cette nouvelle approche a été accompagné par les partenaires techniques et financiers de Madagascar notamment la Banque mondiale, la GTZ, la BAD et l'Union européenne. Basée sur le principe de gestion axé sur résultat, la loi organique sur les lois de finances marque le passage du budget de « moyens » au budget de programmes. Elle s'inspire des grandes lignes de la loi organique française<sup>435</sup>. Suivant la réforme de la nomenclature en 2009, le budget est présenté par mission, par programme assorti d'objectifs et d'indicateurs. Avec deux documents distincts : un document de crédits et un document de performance. La LOLF est l'acte déclencheur qui va permettre la mise en place des différents mécanismes et outils nouveaux dans le processus de gestion. Cette nouvelle loi remplace la loi des finances n° 63-015 du 15 juillet 1963 et va introduire de nouveau cadre de gestion axée sur les résultats et de performance. Elle va moderniser les outils de travail par l'informatisation et alléger le système par le renforcement des responsabilités de ceux qui seront concernés par la coordination et la mise en œuvre des activités. Le développement de ce système de gestion budgétaire par objectifs vise à mieux remplir les objectifs de base d'une bonne gestion des dépenses publiques telle que le contexte actuel l'exige. Ces bases sont les suivants :

- assurer la discipline budgétaire globale, c'est-à-dire la conformité du budget et des programmes de dépense aux objectifs macroéconomiques ;
- allouer les ressources entre secteurs de manière efficace, en conformité avec les priorités définies dans le Plan et les autres documents stratégiques ;
- contribuer à la performance opérationnelle, c'est-à-dire à l'efficacité et dans la fourniture de services publics.

Pour parfaire et mettre à jour l'ancien système, divers autres textes législatifs ou réglementaires en précisent les dispositions. Les finances publiques sont des domaines sensibles et complexes. Comme dans d'autres pays comme la Tunisie, l'Ouganda ou la France, les opérations ont été menées progressivement partant des cas pilotes, Madagascar a opté pour la mise en place des institutions de pilotage. Un cadre institutionnel a été ainsi mis en place pour ce faire.

### β) Cadre Institutionnel de mise en œuvre des réformes

L'appropriation par les responsables des différents aspects des réformes est la clé du succès. Conscient de cet enjeu, si en France, les réformes des finances publiques sont assurées par une Direction générale nouvellement créée, au sein du ministère des Finances, à Madagascar la mise en œuvre du programme de réforme sera aussi suivie par les organes spécifiques.

- Le Programme de réforme pour l'efficacité de l'Administration (PREA) :

---

<sup>435</sup><http://www.legifrance.gouv.fr/>

Placé sous la tutelle de la primature, le PREA est l'instance suprême de conception, de coordination, de gestion et d'animation de l'ensemble des actions de réforme, de modernisation et d'utilisation des nouvelles technologies, visant à l'amélioration de la productivité et de l'efficacité de l'Administration publique pour la fourniture d'un service public de qualité et accessible aux usagers. Les organes du PREA sont le Conseil d'orientation et de suivi (COS), le Comité restreint (CR) et la Coordination générale. Outre les représentants de l'Administration publique centrale et territoriale, le COS comprend des représentants de la société civile, du secteur privé et des partenaires techniques et financiers. Les projets d'appui à la gouvernance sont et seront rattachés à cette structure (Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel [PGDI], Projet d'appui à la gouvernance institutionnelle [PAGI<sup>436</sup>]).

#### *b) Facteurs de motivation*

Les réformes sont les suites logiques des décisions prises par l'État malgache mais également l'impact des orientations politiques internationales d'aide favorables pour une appropriation nationale.

##### *α) Volonté politique affirmée*

L'engagement des autorités malgaches en vue de concevoir et de mettre en œuvre les réformes existe. Cet engagement est la suite logique de mise en œuvre des nombreuses réformes entreprises ces dernières années dans tous les domaines. La réalisation de l'autoévaluation PEFA en 2008 a démontré des résultats et des améliorations positives<sup>437</sup> et qui méritent d'être poursuivis. La création d'un cadre favorable à la planification suite à l'adoption de la LOLF et du MAP est autant de cadre incitatif. En outre, le retour à la normalité politique en cours depuis l'organisation des élections présidentielle et législative va contribuer à la création d'un climat favorable à la planification et à la poursuite des réformes des finances publiques.

##### *β) appropriation des réformes par les administrations*

De 2004 à ce jour, la situation des finances publiques s'est sensiblement améliorée sans pour autant atteindre les objectifs fixés assurant la fiabilité moyenne<sup>438</sup>. La réalisation de façon répétée depuis 2008 de l'autoévaluation PEFA a permis à toutes les administrations impliquées dans la gestion des finances publiques de diagnostiquer les faiblesses du système actuel de gestion des finances publiques du pays. Cela les a permis de définir et de s'approprier les réformes nécessaires à l'amélioration du système tenant compte des observations et des analyses des résultats à l'issue de chaque évaluation. Les évaluations sont également des moments permettant d'insister sur les avantages de la LOLF auxquelles les responsables doivent en prendre conscience<sup>439</sup>.

---

<sup>436</sup>Ministère des Finances et coordonnateur du PREA.

<sup>437</sup>Cet exercice a été conduit trois fois (en 2005 pour tester l'approche, puis en 2006 et en 2008) à Madagascar. Cf. « Mesure de la performance de la gestion des finances publiques en République de Madagascar selon la méthodologie PEFA », mai 2008.

<sup>438</sup>Cour des comptes, Rapport n° 01/2013/RAP/ADM/APA, sur le projet de loi de règlement, 2007, octobre 2013.

<sup>439</sup> Selon l'étude de l'IGPDE/Recherche – Études – Veille n° 14 – mars 2005, p. 3., les avantages de la LOLF sont :



Les échanges menés par le COREF ont permis le partage de bonnes pratiques. Le Rapport PEFA est mis à la disposition de tous les ministères ainsi que les PTF. La définition des stratégies de réforme et les rectifications sont faites sur la base du rapport PEFA. L'objectif est d'adapter les actions aux contextes et réalités malgaches. En effet, les études menées ont constaté par rapport à cette vague d'uniformisation des réformes des SGFP que l'adaptabilité est nécessaire pour assurer une appropriation totale<sup>440</sup>. D'ailleurs, la tendance actuelle des politiques d'aide consiste à abandonner la politique de domination et d'imposition au profit des mécanismes favorisant l'appropriation et l'alignement<sup>441</sup>.

### δ) Implication de la société civile

Le résultat des études sur la gouvernance effectuées dernièrement par la banque avait montré l'implication difficile de la société civile ainsi que leur accès très limité aux informations sur les actions publiques. Pour y remédier, le Gouvernement malgache a entrepris récemment des actions en vue de l'implication de la société civile dans le contrôle de la gestion publique à travers les actions de Transparence et de Redevabilité Sociale. À cet effet, une charte relative à l'accès à l'information et au partage de connaissances a été signée entre les structures étatiques et la société civile. La société civile est représentée au sein du COS des réformes. Elle participe également à travers ses activités à la promotion de la transparence, de l'éducation citoyenne et de redevabilité sociale. Les appuis à la restructuration de la société civile pour que cette dernière puisse jouer pleinement son rôle d'interpellation ont été multipliés. La Banque mondiale dans le cadre du PGDI et la France par le Fonds social de développement (FSD) supportent ce volet. Pour le FSD, il est mis en œuvre dans le cadre d'un protocole d'accord entre Madagascar et la France. Friedrich Ebert Stiftung développe un programme pour la promotion de la démocratie et de la relève de nouvelles cultures politiques à destination des jeunes cadres ou des jeunes actifs et membres des groupements de société civile<sup>442</sup>. Il faut remarquer que par rapport à ces homologues africains (Maroc, Ouganda, etc.), Madagascar n'a pas vraiment évolué en termes de participation de la Société civile. Les récentes actions ne permettent pas encore de mesurer les évolutions et les impacts.

Enfin, récemment une plateforme pour la gestion des connaissances (GeCo<sup>443</sup>), a été créée pour faciliter l'accès à l'information et aux

- 
- **Clarté et organisation** : Le Gouvernement en général et chaque ministre en particulier doivent spécifier précisément les résultats recherchés de l'action publique, s'y appuyer pour organiser le service public et les utiliser pour allouer les ressources.
  - **Transparence et visibilité** : Les résultats et les produits sont affichés dans le budget. L'information financière donnée sur cette base et en droits constatés assure une meilleure visibilité des activités, des dépenses et des réalisations du Gouvernement. Elle prend en compte l'ensemble des charges et notamment les provisions pour les retraites des agents publics.
  - **Réactivité et responsabilité** : L'achat de biens et services et la mise en concurrence qui en découlent doivent inciter les administrations à être plus réactives aux demandes du Gouvernement, à être attentives à la qualité et aux prix des produits qu'elles fournissent et à gérer leur performance de manière active.

<sup>440</sup>KHAN, M. S. et SHARMA, S., « Concilier la conditionnalité des programmes avec leur prise en charge par les pays », *Finances et Développement*, juin 2002, p. 28-31.

<sup>441</sup>OCDE, *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*, 2005 ; *Relevé le défi posé par le renforcement des capacités : évoluer vers les bonnes pratiques*, 2006.

<sup>442</sup><http://www.fes-madagascar.org/pages/francais/accueil.php>

<sup>443</sup>[http://www.geco-gouvernance.mg/fr/10\\_10/geco--pourquoi--.html](http://www.geco-gouvernance.mg/fr/10_10/geco--pourquoi--.html)

La plateforme GeCo se veut être une amorce de l'intégration de la gestion des connaissances par l'accès à l'information à Madagascar. Elle propose :

connaissances produites par les administrations pour une meilleure gouvernance. C'est également un outil moderne de partage que chaque institution peut utiliser. Cette plateforme a permis de rassembler toutes les informations et bonnes pratiques acquises avant la crise de 2009. Cette initiative est prise à la lumière des expériences de l'OCDE et de la Banque mondiale en matière de partage de connaissance et de retour d'expériences. En effet, on retrouve actuellement sur les différents sites internet de nombreuses informations sur les bonnes pratiques en matière de gouvernance. Des guides et des manuels ont été également conçus<sup>444</sup>.

#### ω) Projets d'appui institutionnel

La mise en œuvre des réformes demande des ressources nécessaires en dehors des aides proprement dits. D'une manière générale, la mise en œuvre des projets d'appui institutionnel conclus avec les Partenaires techniques et financiers (PTF) contribue à la conception et à la mise en œuvre des réformes. De façon particulière, le PAGI conclu avec la BAD qui débutera en 2014 contribuera à la conception et à la mise en œuvre de réformes des finances publiques.

#### c) Les réalisations faites sur les réformes en cours

Pour que les bailleurs puissent s'aligner sur les systèmes nationaux, il faut que les réformes de la gestion des finances publiques permettent l'effectivité de « l'inscription de l'aide au plan, au budget, au Parlement, au trésor, aux comptes, à la passation des marchés, au rapport et à l'audit ». En effet, la GFP est définie par toutes les étapes, successives ou concomitantes, du cycle budgétaire. En amont, il est inclus la planification stratégique des politiques à mettre en œuvre, le cadre de dépenses à moyen terme, la programmation budgétaire annuelle. En aval, elle

- 
- **Un annuaire des institutions** : afin de mettre de la lisibilité sur le « qui fait quoi », la plateforme propose le référencement des administrations utilisable en mode liste et en cartographie géographique. Chaque administration et/ou organisation peut inscrire gratuitement sa structure et peut s'enregistrer en tant que contributeur.
  - **Une base de ressources** : dans le but de constituer le patrimoine de connaissances du pays, la plateforme offre des fonctionnalités permettant de partager des ressources utiles tant stratégiques que méthodologiques et d'améliorer la transparence par la publication des comptes rendus d'activité et de documents publics de manière générale.
  - **Un atlas des activités** : parmi les nombreuses actions engagées à Madagascar, tous secteurs confondus, très peu d'entre elles sont formalisées et accessibles. Cette absence de capitalisation a pour conséquences de réinventer la roue. L'Atlas des activités a pour rôle de permettre aux organisations de publier des informations sur les activités qu'elles gèrent et de participer à la construction collective du patrimoine de connaissance du pays. Au-delà de permettre une traçabilité, il offre aux institutions la possibilité de trouver des synergies sur des problématiques communes. L'Atlas pourrait également constituer un moyen de mettre de la lisibilité sur l'ensemble des activités qui seront très prochainement engagées par les partenaires internationaux.

<sup>444</sup> Exemples de guides et de manuels de partage de bonne pratiques : Banque mondiale, *Manuel de GFP* ; OCDE, *Revue des bonnes pratiques en matière de gestion des finances publiques, de marchés public* ; FMI, *Guide et manuel de Transparence de gestion des finances publiques* ; COLLANGE, Gérard, DEMANGEL, Pierre, POINSARD, Robert, *Guide méthodologique du suivi de la performance*, Royaume du Maroc, Programme de réforme de l'administration publique, novembre 2006 ; Ministère de l'Économie des Finances et de l'Industrie, *Un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État, Guide pratique de la déclinaison des programmes : les budgets opérationnels de programme*, janvier 2006 ; « La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs », *Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001*, 2004, La Documentation française ; PERBET, Martine, « L'évaluation en France : retour d'expérience », in *Performance, incitations et gestion publique*, Rapport du CAE, n° 66, La Documentation française, Paris, 2007.

comprend la passation des marchés, le contrôle et audit, la comptabilité, l'information financière, le suivi-évaluation. Le tableau suivant récapitule les dimensions dans lesquelles le SNGFP est utilisé et sur lesquelles les autorités malgaches doivent baser leurs réformes pour que son système soit normalisé et réponde aux exigences actuelles.

**Tableau 32 : Les différentes dimensions de l'utilisation des systèmes nationaux de GFP**

Terme	Définition
<b>Inscription au plan</b>	Toutes les dépenses financées par l'aide (aide budgétaire et projets) sont intégrées à la planification stratégique des agences dépen-sières et à la documentation justificative en ce qui concerne les intentions de politiques motivant les soumissions budgétaires.
<b>Inscription au budget</b>	Tous les financements extérieurs, y compris le financement des programmes et des projets ainsi que leur utilisation prévue, sont présentés dans la documentation budgétaire.
<b>Inscription au Parlement</b>	Tous les financements extérieurs sont compris dans les recettes et dotations approuvées par le Parlement.
<b>Inscription à la passation des marchés</b>	Les marchés financés par l'aide suivent les procédures nationales de passation des marchés publics.
<b>Inscription au trésor</b>	Les financements extérieurs sont décaissés dans le fonds d'administration (recettes) générale de l'État et sont gérés au moyen des systèmes de l'administration publique.
<b>Inscription aux comptes</b>	Tous les financements extérieurs sont inscrits et pris en compte dans le système de comptabilité publique et s'inscrivent dans le cadre du système de classification de l'État.
<b>Inscription au contrôle</b>	Tous les financements extérieurs sont audités par le système d'audit des finances publiques (à Madagascar, par la Cour des comptes). Inscription au rapport. Tous les financements extérieurs sont inscrits dans les rapports <i>ex post</i> de l'État.

*Source : CABRI/PSA, Rapport sur la budgétisation de l'aide*

#### α) En matière de dépense

Toutes les réformes convergent vers la mise à disposition des responsables (de contrôle et de suivi) des documents budgétaires clairs et complets permettant par exemple aux parlementaires de lire et comprendre les tenants et aboutissants des affectations des dépenses par rapport aux programmes votés et l'objectif de ces améliorations. En effet, le rapport de la Cour des comptes en 2007 avait relevé un certain nombre d'imperfections malgré les réformes entreprises depuis 2000 concernant les documents budgétaires. Il s'agit notamment de la non-certification par les ministres des états de dépenses<sup>445</sup>, la non-exhaustivité des informations sur les financements extérieurs malgré les suivis en vue de régularisation comptables, le non-respect des règles de présentation des documents budgétaires pour une lisibilité, et l'application partielle du budget programme ne permet pas d'apprécier la performance de l'État et en particulier des départements et institutions.

<sup>445</sup>Selon L'article 142 du décret 2005-003 du 4 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics : « *Chaque Ministre certifie annuellement la conformité existant entre ses propres émissions et le développement des dépenses de son département qui lui est adressé par le Ministre des Finances et du Budget...* »

Ainsi, dans le cadre de la conception d'un cadre d'exécution des dépenses axé sur les résultats en appliquant le budget-programme<sup>446</sup> en 2004, le ministère s'attèle à améliorer la classification et le niveau de la nomenclature budgétaire pour l'alléger et faciliter la présentation et surtout la compréhension. La simplification évitera l'application formelle du budget programme et le maintien du budget de moyens. Les documents budgétaires seront conçus et présentés de façon à ce que la budgétisation se base sur les politiques publiques. Une attention particulière a été apportée concernant la formulation des activités sous forme de programme, la fixation des objectifs et surtout des indicateurs de résultat bien adaptés. Par ailleurs, outre le projet de loi de finances d'une année donnée, les ministères ont été assistés pour que la documentation budgétaire contienne des documents annexes sur les prévisions budgétaires de l'exercice considéré, des projections de recettes et de dépenses pour les deux exercices suivants, les rapports de performances de l'année n-1<sup>447</sup>. Il faut en effet remarquer que ces documents de performance n'ont pas été produits comme il faut alors qu'ils sont importants pour l'évaluation. Ces documents supplémentaires sont des projections glissantes d'une année à l'autre et devront être présentés selon le format de la nouvelle nomenclature budgétaire<sup>448</sup> (de nature programmatique avec trois niveaux : missions, programmes et objectifs). Ils fournissent une ventilation des prévisions suivant les classifications administrative, économique et programmatique. Les projections pluriannuelles établies servent de référence aux prévisions budgétaires de l'année suivante. Ces documents présentés sous le nouveau format permettront aux parlementaires et aux évaluateurs de bien comprendre les évolutions des finances par rapport aux programmes ou projet de performance. Pour les PTF, ces documents faciliteront les mesures de performance de l'Administration dans la gestion des fonds alloués et de la mise en œuvre des politiques publiques. Il donne également des informations complètes pour assurer une aide plus prévisible qui va appuyer des actions à réalisation pluriannuelle.

En effet, dans le cadre du basculement au budget programme, la classification programmatique est celle adaptée au nouveau contexte. Elle va impulser l'inscription dynamique des informations comptables qui a été depuis le début une des difficultés des services de l'État. La classification programmatique sert à la formulation des politiques publiques, à la responsabilisation sur les résultats et au suivi de la performance. En France et à Madagascar, les programmes sont regroupés en mission, une mission correspondant à une grande politique publique. La classification des sources de financement est importante pour la gestion courante et l'analyse macroéconomique. Elle permet de distinguer, dans les états financiers, les dépenses sur financement intérieur (y compris la contrepartie en monnaie locale des aides budgétaires) des dépenses sur aides liées à des projets.

À la demande de la part de certains donateurs pour identifier dans le budget les dépenses liées à la politique de réduction de la pauvreté, certains pays ajoutent au système de classification un segment additionnel, qui identifie si oui ou non l'activité ou la ligne budgétaire répond aux objectifs de la stratégie de réduction de la pauvreté. Pour le pays, la priorité est en fait pour le moment de coordonner les opérations monétaires avec les opérations budgétaires de l'état de façon à maintenir

---

<sup>446</sup>Définition de l'OCDE : Ce sont des cadres de gestion du budget de l'État orientés vers les résultats (indicateur 11 de la Déclaration de Paris).

<sup>447</sup>En France le Rapport annuel de performance (RAP) est établi par rapport à la réalisation du Projet annuel de performance (PAP).

<sup>448</sup>Direction générale du Budget, « Réforme de la nomenclature budgétaire », document de travail, Ministère des Finances et du Budget, juillet 2008.

l'équilibre à court terme de la trésorerie de l'état. De même, pour assurer la cohérence des lectures et de conception, ce système de classification budgétaire nouveau a été adopté pour que tous les ministères et institutions utilisent les langages adaptés à la nouvelle conception du budget de l'État. C'est-à-dire s'assurer quel nouveau système soit homogène et uniforme. Le Plan comptable des opérations publiques (PCOP) a été modifié en cohérence avec la nouvelle structure et classification budgétaire<sup>449</sup>. Les TOFE ont été également améliorés<sup>450</sup> pour une définition et une lecture claires des informations.

Concernant l'organisation comptable malgache, les réformes *via* la LOLF vont influencer. Tel que prévue par la loi n° 63-015 du 15 juillet 1963 portant dispositions générales sur les finances publiques, l'organisation se repose sur une « logique de caisse ». Avec la LOLF dont la conception nécessite de nouvelle technique avec cette nouvelle nomenclature budgétaire, une nouvelle organisation comptable selon une approche duale distinguant le budget de la comptabilité s'impose.

De ce fait, la logique de caisse pour le suivi de l'exécution budgétaire est maintenue ; tandis qu'à côté, il sera adopté une logique de « droits constatés<sup>451</sup> » pour la tenue de la comptabilité générale (LOLF, art. 40 : « La comptabilité générale de l'État est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations »). En France et dans d'autres pays d'Afrique comme le Gabon, on appelle ce changement « un mode de gestion des finances publiques vers la budgétisation par objectifs de programme (BOP) ». Cette comptabilisation constatée est une modalité nouvelle et n'est pas encore complètement maîtrisée. Madagascar n'en est qu'à ces débuts. Il faut dire que même dans les pays développés comme la France, les États-Unis, le Canada, c'est aussi une innovation et dont les mises en application sont faites de façon progressive et nuancée.

Par ailleurs toujours dans l'optique comptable, suivant l'article 44 de la LOLF, dans le cadre de l'établissement de la Loi de règlement, un certain nombre de documents comptables sont à produire en annexe notamment :

- ✓ un compte général de l'administration des finances ;
- ✓ des annexes explicatives faisant connaître l'origine et les justifications des dépassements de crédit ;
- ✓ et un rapport de la Cour des comptes et une déclaration générale de conformité entre les écritures des comptables et celles des ordonnateurs se rapportant à l'exercice considéré.

<sup>449</sup>L'arrêté n° 99-941 du 10 décembre 1999 (Plan comptable des opérations publiques [PCOP]) ; enfin récemment le 1<sup>er</sup> janvier 2007 a été utilisé pour la première fois le PCOP 2006, une version améliorée du PCOP 2000 par voie d'arrêté n° 2005-210 du 26 avril 2005.

<sup>450</sup>Le TOFE est un document statistique qui retrace toutes les ressources et tous les emplois de l'État en termes financiers pendant une période donnée (généralement, une année), selon un champ de couverture bien défini.

<sup>451</sup>Comptabiliser en droits constatés : Tenir une comptabilité en droits constatés consiste à rattacher à un exercice les charges et les produits dès le fait générateur. Cette comptabilité se rapproche d'une comptabilité d'entreprise. En fin d'exercice, les opérations qui ont pris naissance dans l'année mais qui n'ont pas donné lieu à encaissement ou à paiement sont rattachées à l'exercice comptable sous forme de produits à recevoir (créances), ou de charges à payer (dettes). Les actifs comptabilisés peuvent être financiers, corporels (immobiliers) ou incorporels (brevets). Chacun des pays qui ont réformé sa comptabilité applique une comptabilité en droits constatés, de façon progressive, avec plus ou moins de nuances. Voir Publication de l'IGPDE, *Recherche, Études, Veille*, n° 23, juin 2007, qui explique que « les réformes comptables entamées dans les pays de l'OCDE se structurent autour des mêmes principes que ceux mis en œuvre aujourd'hui en France : comptabilisation en droits constatés », harmonisation des normes comptables, certification des comptes.

Cette dernière n'est pas encore effective par le fait que la production du rapport analytique des coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes n'est pas encore complètement au point, faute de stratégie sectorielle claire et de régularisation systématique des comptes des différents projets financés par les aides extérieures.

Dans le cadre de la mise en œuvre des documents nationaux de stratégies et prochainement de stratégies sectorielles pour la réalisation du MAP, depuis 2005, les ministères se préparent pour la conception des cadres de dépenses à moyen terme (CDMT). Le CDMT est un instrument de programmation triennal glissant permettant de placer la gestion budgétaire dans une perspective pluriannuelle. Il vise à établir le lien entre les objectifs stratégiques et le budget annuel en définissant le cheminement pour l'atteinte de ces objectifs et en encadrant les adaptations du budget requises pour la mise en œuvre des actions retenues. Le CDMT global est à établir une fois que les ministères arrivent à mettre en place un CDMT sectoriel sur la base de la stratégie sectorielle. La définition des stratégies sectorielles est une étape préalable à la formulation des priorités, à la proposition d'objectifs pertinents et à l'identification de programmes pour l'atteinte de ces objectifs. Elle s'inscrit dans une vision pluriannuelle et nécessite une évaluation approfondie des politiques mises en œuvre et une concertation avec les différents départements.

En effet, contrairement dans les autres pays africains comme le Maroc, l'Ouganda, le Rwanda et la Mozambique, Madagascar affronte des difficultés à établir le CDMT<sup>452</sup>. En effet, seul le ministère de l'Éducation nationale en dispose car il est le seul ayant réussi à concevoir une stratégie sectorielle. Le ministère de la Santé s'y prêtait aussi à l'exercice sans être allé jusqu'au bout. Pour les autres départements ministériels, ils n'en sont pas encore là. Jusqu'à présent, une répartition des budgets classiques à l'intérieur des programmes prédéfinis par la PGE a été faite. *De facto*, il n'y a pas eu de véritables chiffrages des coûts des programmes. Par rapport au processus de préparation du CDMT, Madagascar est en retard et encore au niveau de conception de la stratégie nationale et de l'amélioration du TOFE. Il faut noter que tous les pays bénéficiaires des aides au développement sont dans cette démarche de planification pluriannuelle. Ces démarches s'inspirent de politiques et de standards opérationnels de la Banque mondiale<sup>453</sup>. Cette tendance ne concerne pas seulement les pays bénéficiaires de l'aide mais également des pays développés. C'est l'impact de la mondialisation du droit notamment budgétaire du fait de la promotion de partage de bonnes pratiques et de standardisations des normes. Bien que les adaptabilités aux pays africains soient sujettes à débat par rapport aux pays développés, le processus de généralisation ou de standardisation dans le cadre du droit budgétaire semble progresser à grande

---

<sup>452</sup>OCDE, *Enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, 2008 ; SHARPLES, Stephen, TELLIER, Charles, *Réformes des finances publiques en Afrique et nouveaux mécanismes d'aide et d'allègement de la dette*, Afrique contemporaine, p. 251-269.

<sup>453</sup>BOISSON DE CHAZOURNEZ, L., « Policy Guidance and compliance: the World Bank operational standards », *Commitment and compliance: the Role of Non-Binding Norms in the International Legal System*, edited by Dinah Shelton, Mokoro Ltd., Oxford, 2000, p. 281-303, 2008 ; *Putting aid on Budget: A Study for the Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI) and the Strategic Partnership with Africa (SPA)*, 2 vol., Mokoro Ltd., Oxford ; OECD, *Report on the Use of Country Public Financial Management (PFM) Systems*, OECD, Paris, 2008 ; World Bank, *Results-based National Development Strategies: Assessments and Challenges Ahead*, World Bank, Washington DC, 2007.

vitesse<sup>454</sup>. Les instruments d'aide publique au développement sont un des canaux de mise en place de ces mécanismes.

Dans le cadre de la mise en œuvre des activités annuelles, l'utilisation des Plans de travail annuel (PTA), des tableaux de bord de gestion et des documents de performance pour une cohérence, un pilotage et un suivi des réalisations a été renforcée. Auparavant, les ministères ne planifiaient pas leurs activités et aucun document de mise en œuvre n'a été conçu. La production de ces nouveaux documents de travail rentre dans une nouvelle démarche de planification opérationnelle des activités des services publics et de gestion rationnelle des budgets alloués. Normalement, c'est la déclinaison opérationnelle pour une période annuelle des stratégies de développement ou des politiques sectorielles. Le PTA est devenu dès lors un document de suivi de mise en œuvre à la disposition des Direction de suivi évaluation et des bailleurs de fonds. Les PTA sont souvent préparés au début de chaque année budgétaire au même moment que les budgets car ils permettent d'éclairer les décisions et arbitrages au sein des ministères. Leurs conceptions sont souvent impulsées par les donateurs pour éviter les risques de dispersion des efforts. Le fait que les stratégies sectorielles ne soient pas encore établies, le PTA est devenu le document qui sert de base pour bien cadrer les financements.

Par ailleurs, à part le classique circulaire d'exécution, le ministère des Finances, avec l'appui de la Banque mondiale, a décidé de diffuser et de concevoir des manuels de procédure de gestion simplifiés pour aider les gestionnaires à s'habituer et à se familiariser aux nouvelles méthodes de présentation du budget et aux procédures et pratiques nouvelles de la gestion des finances publiques. Ces manuels sont inspirés des bonnes pratiques échangées en matière de gestion des finances publiques. L'objectif est de mettre l'accent sur la réforme des institutions et des méthodes de gestion capable de créer un environnement favorable à une meilleure répartition des ressources, à un meilleur emploi de ces ressources et à une gestion financière plus saine. Les manuels visent également à véhiculer les différents principes reconnus actuellement sur le rôle fondamental des institutions dans la gestion des finances publiques, rôle qui a été plus ou moins ignoré dans la théorie de base de conception du Consensus de Washington<sup>455</sup>.

En contrepartie, au niveau opérationnel, la responsabilisation des gestionnaires sera à renforcer parallèlement aux allègements des procédures de gestion et de contrôle *a priori* ou *a posteriori* des dépenses. Les directeurs des ministères devront être responsables de la mise en œuvre de leurs programmes respectifs et devront normalement faire état de l'avancement de leurs activités mensuellement. Ils seront jugés sur leurs performances. En fonction des capacités de ces derniers, ils peuvent être désignés ordonnateurs secondaires. Pour contrebalancer ce renforcement de la responsabilité des gestionnaires, il a été initié le renforcement et la création des organes de contrôle et d'audit interne. L'un des

---

<sup>454</sup>Voir CHEVALIER, J., « Mondialisation du droit ou droit de la mondialisation », in MONRAND, C.-A. (dir.), *Le droit saisi par la mondialisation*, Bruxelles, Bruylant/Helbing & Lichtenhahn, 2001, p. 44-48 ; MORAND, C.-A., « La souveraineté, un concept dépassé à l'heure de la mondialisation ? », in BOISSON DE CHAZOURNEZ, L. et GOWLLAND-DEBBAS, V., *L'ordre juridique international, un système en quête d'équité et d'universalité*, Liber Amicorum Abi-Saab, La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, p. 171.

<sup>455</sup>Politique des IBW durant les premiers PAS. Pour une analyse des implications de cette théorie, voir l'ouvrage de BERRYMAN, Sue, intitulé *Introduction to the Guidelines for Assessing Institutional Capability*.

changements de façon de faire sera aussi la promotion du dialogue de gestion<sup>456</sup> entre les acteurs de la gestion publique : il s'agit des unités opérationnelles sur le terrain, du responsable de programme, des gestionnaires d'activités et de l'autorité chargée du contrôle financier.

En effet, le responsable de programme est chargé du compte-rendu et de la responsabilité du programme. Il doit assurer et encourager la transparence, par une information et une explication sur les coûts, sur les objectifs et sur les résultats du programme. Entant que garant de l'exécution du programme conformément aux objectifs fixés par le Ministre et dans le cadre d'organisation défini, il met en place un contrôle de gestion et un audit interne. Le cas échéant, il peut s'appuyer sur le soutien des fonctions transversales du ministère. Comme en France<sup>457</sup>, il doit préparer pour ce qui le concerne deux documents clés de performance :

- *les projets de performance* qui énoncent par programme les objectifs et les résultats attendus. Ils font souvent partie des documents budgétaires soumis au Parlement avec le projet de loi de finances (France). Ils comprennent de l'information sur la mission ou le mandat d'un ministère, les stratégies, les objectifs de chaque programme des indicateurs de performance, diverses autres données chiffrées. Ils comportent des indicateurs de performance pour l'année budgétaire et une année cible postérieure à l'année budgétaire (France). Le format et la nature de ces documents dépendent du pays. Par exemple, dans certains pays, les données sur la performance prévue pourront être incluses dans le CDMT sectoriel ou dans le budget de programme.
- *les rapports de performance* montrent le niveau de réalisation des résultats. En France, le Rapport annuel de performance (RAP) est un document annexé à la loi de règlement. Il s'agit du compte rendu des résultats de chaque programme. Il est présenté selon la même structure que le projet annuel de performance.

La production de ces deux documents n'est pas effective mais les évolutions vont quand même dans ce sens au fur et à mesure des adaptations et des améliorations ainsi que des formations. C'est la Direction du suivi-évaluation nouvellement créée dans tous les ministères qui apporte son appui pour la réalisation de cette nouvelle mission. Cette direction est chargée d'établir des rapports mensuels, trimestriels et annuels qui vont aider le ministère pour le pilotage et le suivi de l'ensemble des programmes. La même démarche est entreprise en France, au Royaume-Uni mais également dans les pays membres de l'Union européenne.

Pour faciliter le travail des gestionnaires, l'informatisation par la création des logiciels de gestion de bases de données du Système intégré de gestion des

---

<sup>456</sup>Le dialogue de gestion est un processus d'échanges existant entre un niveau administratif et les niveaux qui lui sont subordonnés, relatifs à la mise en œuvre des actions, aux volumes de moyens mis à la disposition des entités subordonnées, aux objectifs qui leur sont assignés. Il s'effectue en continu sur des paramètres sensibles tels que l'engagement des crédits, le taux de réalisation des actions, le volume des prestations délivrées, etc., à l'aide de bordereaux ou de tableaux de bord. Le dialogue de gestion pourrait être également échangé entre les responsables des programmes d'une part, et les directeurs des services financiers et des ressources humaines d'un ministère.

<sup>457</sup>Voir, par exemple, pour la France, [www.performance-publique.gouv.fr/le-budget-et-les-comptes-de-letat/lessentiel/qu-est-ce-que-le-projet-de-loi-de-finances/qu-est-ce-qu-un-projet-annuel-de-performances.html](http://www.performance-publique.gouv.fr/le-budget-et-les-comptes-de-letat/lessentiel/qu-est-ce-que-le-projet-de-loi-de-finances/qu-est-ce-qu-un-projet-annuel-de-performances.html) et pour le Canada, [www.tbs-sct.gc.ca/rpp/0708/menu\\_f.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/0708/menu_f.asp).



finances publiques(SIIGFP) a été réellement concrétisée en 2005 pour simplifier et normaliser les informations de tous les engagements faites au niveau des anciennes directions provinciales implantées au niveau des 6 Chefs-lieux des 6 Provinces. Ils sont conçus dans le but d'uniformiser les supports et de faciliter les collectes et traitement des informations sur les dépenses. Le SIIGFP consiste à la programmation et à l'informatisation de toute la chaîne de la dépense depuis l'ordonnancement jusqu'à la liquidation et le paiement. Sa sécurisation a été appuyée par la Banque mondiale dans le cadre du programme dit « PGDI ». Il s'agissait de terminer l'intégration des autres modules prévus de ce logiciel intégré SIIGFP (centralisation comptable, comptabilité des recettes, soldes, etc.). Le système SIIGFP ne couvre la chaîne que jusqu'aux ordonnancements, n'inclut pas toutes les catégories de dépenses et n'est pas opérationnel sur l'ensemble du territoire. La sécurisation du logiciel comprend trois activités principales à savoir : le développement des applications restantes du SIIGFP, la sécurisation en termes d'accès du logiciel, la finalisation et le bouclage de la programmation du logiciel avec toutes les fonctionnalités recommandées par les différentes études et états des lieux. Cette sécurisation est importante pour la pérennisation des acquis et la poursuite de son opérationnalisation perturbée par la survenue de la crise de 2009. La dynamisation des plateformes d'échanges et de suivis, dont le ministère des Finances en est le chef de file, sera intensifiée afin d'accompagner tous les acteurs par rapport à ces différentes mesures techniques.

Une meilleure harmonisation entre les différentes directions générales du ministère des Finances (administrations fiscales, douanières et celles du Trésor) serait également fort utile, car aujourd'hui les responsabilités sont diffuses et les échanges d'informations se heurtent à des barrières institutionnelles<sup>458</sup>.

Enfin, pour la conception et le transfert des documents budgétaires en vue du contrôle de la Cour des comptes en vue de la confection de la loi de règlement, l'État a fait l'effort de régulariser les anciennes lois jusqu'à l'exercice 2004. La mise en place de la Cour des comptes a aussi obligé les différents départements ministériels et institutions de régulariser les comptabilisations des comptes bien que cela ne soit pas encore satisfaisant.

### β) En matière de recette

La mobilisation des ressources fiscales à part la libération des fonds issus de l'IPPTE peut contribuer grandement au financement des objectifs du développement<sup>459</sup>. En effet, le pays doit accroître ses ressources internes propres pour disposer des moyens à long terme afin de soutenir son développement. Si les ressources propres accroissent, cela peut avoir des impacts sur les politiques d'aide. Si jusqu'ici, le taux de pression fiscale est un des plus faibles de l'Afrique avec moins de 10 % du PIB, l'État malgache a entrepris des réformes pour améliorer ce taux et sensibiliser la population.

*Au niveau du secteur impôts*, de nombreuses mesures ont été prises tant au niveau central qu'au niveau des collectivités décentralisées (communes). D'une part, il a été procédé à la simplification des régimes des taxes et la réduction de leurs nombres. Cette mesure prévoit déjà la répartition future dans le cadre des transferts des ressources aux collectivités décentralisées. Ensuite, pour que les administrations fiscales répondent aux normes, leur modernisation par le biais de l'utilisation des

<sup>458</sup>Voir Note sur la gouvernance, pour un survol de cette littérature et une discussion sur Madagascar.

<sup>459</sup>Sommet de GLENEAGLES, 8 juillet 2005, conclusions.

nouvelles technologies de l'information et communication (NTIC) a été faite par l'utilisation du logiciel SIIGTAS. Le système intégré de gestion des recettes facilitera les différentes opérations et mettre également des outils standard et uniformes au niveau de tous les centres et administration fiscale.

Pour les contribuables, il a été renforcé les mécanismes de recours pour les encourager à s'approcher de l'Administration et à payer les impôts. L'opérationnalisation des paiements des impôts en ligne pour les grandes entreprises a été également une des mesures novatrices de l'administration fiscale. Par ailleurs, le renforcement de l'efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et l'évaluation des impôts dans le cadre de l'élargissement de l'assiette sont aussi d'autres améliorations faites. Enfin, durant la crise, les réformes ont été poursuivies pour pouvoir augmenter les recettes et financer les dépenses de l'État suite à la suspension des aides extérieures. Les mesures suivantes ont été initiées<sup>460</sup> :

- création de services régionaux pilote gérant les contribuables au régime simplifié ;
- obligation de paiement par voie bancaire des transactions entre assujettis à la TVA ;
- extension de la télé-déclaration aux contribuables moyens ;
- ré-immatriculation et immatriculation suivant un identifiant unique des contribuables par télé-procédure (NIF *online*) ;
- normalisation de la profession de grossiste ;
- amélioration de la couverture du tissu fiscal par la poursuite de la politique d'implantation de centres fiscaux dans chaque district.

Au niveau territorial, la mise en place des services de proximité a été un des objectifs fixé par la Direction Générale des Impôts en multipliant les implantations. Les collaborations avec les communes ont été de fait renforcées pour sensibiliser les contribuables. Tous les ans, des périodes spéciales aux paiements des impôts d'incitation dénommées « Iray volan'ny Hetra » (mois de l'impôt) ont été organisées dans toutes les communes accompagnées des manifestations diverses sur l'information des réformes fiscales. Le résultat de ces manifestations a été positif car le taux de pression fiscale a été légèrement amélioré et a passé de moins de 10 % du PIB en 2003, grâce à une rationalisation des administrations et des politiques fiscales et douanières.

*Au niveau du secteur douanier*, un des sources de financement de l'État qui a été aussi cible des grandes corruptions, il a été procédé tout d'abord à la simplification des procédures de dédouanement. L'objectif est d'inciter les contribuables à respecter les règles et à payer selon les normes des frais divers. Cette simplification rentre également dans le cadre de la transparence et l'amélioration des services publics. Ensuite, comme le cas des autres Directions générales de ministère, la modernisation des administrations douanières par le biais de l'utilisation des NTIC fait partie également des volets de réformes. Il s'agit de la mise en place du logiciel SYDONIA++ complété par le système Trade net. Ce logiciel met également aux normes internationales les opérations douanières et la gestion des informations en termes de recettes. Pour les contribuables, le renforcement des mécanismes de recours comme au niveau des impôts a été également réalisé. Par

---

<sup>460</sup>Banque mondiale, Rapport de l'évaluation PEFA sur les performances, 2008.

principe de parallélisme de forme, le renforcement de l'efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation des taxes et des droits de douane été initié.

Enfin, concernant les recettes non fiscales, Madagascar n'en collecte actuellement que 0,3 % du PIB alors que beaucoup de pays en voie de développement arrivent à faire jusqu'à 4 % du PIB. Ce domaine sera la seconde piste pour l'amélioration des recettes provenant des activités économiques intérieures. La lutte contre la corruption a constitué une des pistes car la douane se trouve parmi les secteurs concernés. Un Comité de Lutte contre la Fraude et un Comité de Lutte contre la Contrefaçon ont été créés. Les agents des douanes ont été formés pour améliorer leurs prestations et la maîtrise de nouveaux outils et méthodes de travail adoptés. Concernant les procédures de dédouanement, les informations relatives au mécanisme de dédouanement ont été mises à disposition du public. Les opérateurs et les services d'application sont associés lors de la conception des procédures pour plus de transparence et d'efficacité. À ce titre, il a été procédé à :

- la mise à jour du Tarif en 2005-2007;
- la mise en place du MIDAC ou intégration dans le système des ministères, départements et autorités de contrôle ;
- la mise en place de l'Observation du délai de dédouanement (ODD) ;
- l'installation des scanners dans les principaux bureaux (Tamatave, Majunga, Ivato, Tuléar, Diégo) de 2005 à 2012 ;
- enfin, le renforcement du contrôle de dédouanement des containers au port de Tamatave.

Mais les réformes ne concernent pas seulement le système de gestion des ressources de l'État. L'amélioration du système de passation des marchés ou commandes publiques a été également initiée pour assurer l'alignement des bailleurs et lutter contre la corruption.

## B- Réformes du Système de passation des marchés publics et du contrôle

Les réformes du système de passation de marché et du contrôle devront aller de pair avec les réformes budgétaires.

### 1. Réformes du Système national de passation de marchés publics (SNPMP)

Les réformes du SNPMP répondent au critère de transparence des commandes publiques. Elle fait partie des stratégies de lutte contre la corruption et de mise en place de la bonne gouvernance, volet transparence<sup>461</sup>. Le renforcement des procédures de passation des marchés dans les pays en développement est l'une des démarches prioritaires imposées par les partenaires techniques et financiers. En effet, sans système de passation fiable, l'alignement ne serait qu'une simple intention. Il faut toutefois, reconnaître qu'un système de passation fiable dissuaderait les bailleurs de ne plus imposer à l'Administration d'appliquer leurs propres

---

<sup>461</sup>FMI, 2007, République de Madagascar, « Document de Stratégie de Réduction de la pauvreté », *Rapport national du FMI*, n° 07/59, Washington DC ; RAVALOMANANA, Marc, « Message du Président : Madagascar Action Plan 2007-2012, un plan audacieux pour un développement rapide et durable », Antananarivo, Présidence de la République de Madagascar, 2006.

procédures. L'alignement sur la procédure nationale résoudra également le problème de lourdeur administrative, de multiplicité des activités à gérer le facteur d'augmentation des coûts de transaction. L'alignement résoudra également le faible taux de décaissement dû au non-respect des procédures.

#### *a) Situations avant les réformes*

Une étude de la Banque mondiale publiée au milieu des années 2000 estime que si le pays applique correctement le Code des marchés publics, il peut faire des économies de 25 % sur ses dépenses en marchés publics. Cela veut dire qu'inversement, s'il laisse ouvrir des brèches pour le voler, il perd 25 % de ses fonds.

Effectivement, c'est le cas car le Code de passation et les pratiques des commandes publiques ne respectent pas les règlements en vigueur. Les constats de la Direction générale du Trésor confirment ces études. Selon le responsable, le pays ne dispose pas d'une mercuriale des prix à même de donner une idée des prix proposés dans le cadre des marchés publics. Les surfacturations sont donc légion et spolient l'État du peu dont il dispose. Pourtant, aucun contrôle réel des prix n'est effectué pour vérifier ces dérives. Il suffit seulement aux adjudicataires d'un marché de proposer 3 factures pro forma et choisir le moins disant pour obtenir le marché. Ces réalités bien flagrantes dénoncent que le SNPMP est également faible et opaque.

Par ailleurs, il a été constaté l'inefficacité des ministères dans l'absorption des ressources. Cet état de fait est dû au délai de passation trop long causé par l'application de plusieurs types de procédures en fonction des types de bailleurs ou de non-respect des administrations en charge des procédures légales. Par conséquent, les bailleurs refusent d'utiliser le système malgache. Concernant le lien avec les taux des dépenses ou les inscriptions budgétaires inscrites pour la réalisation du marché, il est constaté dans la majorité des cas l'inadéquation entre le montant des dépenses faites et la valeur des prestations réalisées<sup>462</sup>. Cette situation, laisse présager un semblant d'abus, de détournement ou de corruption. À Madagascar et dans les administrations, les marchés publics font partie des activités de l'État sources de corruption<sup>463</sup>. Par ailleurs, l'absence de planification de passation de marché ne laisse aucune visibilité au processus et est considérée, d'une part, comme une source de corruption et, d'autre part, un manque de transparence. Normalement, si nous nous conformons aux règles de gestion des deniers publics, la passation de marché a un lien avec le budget, pourtant, dans l'ancien système, il y a insuffisance du lien avec le budget. Les situations précédemment décrites sont aggravées par :

- la non-maîtrise par les intervenants du système de passation ;
- l'environnement marqué par de forte de corruption ;
- la lourdeur des procédures (plusieurs signatures nécessaires, etc.) ;
- la complexité des règles existantes, leur obsolescence ou le manque de transparence entourant certaines procédures.

<sup>462</sup>Document de référence du CAD : « Le processus de Table ronde a été engagé à Paris en janvier 2003, des réunions ultérieures ont eu lieu à Kampala (Ouganda) en 2004 et à Johannesburg en novembre et décembre 2004. Des réunions du groupe de travail ont également eu lieu à Paris en juin 2004. »

<sup>463</sup>Rapport de la Banque mondiale, de l'Autorité chargée de Régulation des Marchés publics et constatations confirmées par plusieurs responsables des différents Ministères lors de notre descente sur terrain.

*b) Grandes lignes des réalisations faites*

Les tableaux suivant récapitulent tracent les indicateurs de la Déclaration de Paris qui sont en lien avec le nouveau système de gestion des finances publiques et l'historique et le contexte qui motive la nécessité de moderniser ce système de passation de marchés publics.

**Tableau 33 : Les indicateurs de la Déclaration de Paris et l'objectif de l'utilisation du SGFP**  
(cf. [Annexe III](#))

**Tableau 34 : Récapitulatif de l'historique et du contexte des réformes du SNPM**

Le contexte de bonne gouvernance et la cohérence avec la DP	Objectifs de la réforme	Les principes fondamentaux en cohérence avec la BG et DP
<ul style="list-style-type: none"> <li>- l'obligation de rendre compte</li> <li>- l'imputabilité</li> <li>- la rigueur</li> <li>-l'allégement des procédures</li> <li>-la transparence des procédures et des résultats</li> <li>-l'efficacité/l'efficience</li> <li>-l'économie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- simplifier</li> <li>- clarifier</li> <li>- normaliser</li> <li>- moderniser</li> <li>- augmenter l'efficacité de l'achat public</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- publicité</li> <li>- liberté d'accès</li> <li>- égalité de traitement</li> <li>- transparence</li> <li>- mise en concurrence</li> <li>- lutte contre la corruption</li> </ul>

*Source : Rapport de l'Autorité de régulation des marchés publics*

Le contexte de bonne gouvernance a obligé les responsables de mettre en place un système répondant aux critères et conditions permettant de : promouvoir la transparence, la concurrence, la liberté d'accès aux commandes publiques, de limiter les risques de corruption et de soumettre les concurrents sur les mêmes règles du jeu légales. La réforme comme la modernisation de l'achat dans le secteur public s'inscrivent naturellement dans le premier axe stratégique, relatif à la bonne gouvernance<sup>464</sup>. L'un des objectifs globaux vise la lutte contre la corruption, la transparence de la gestion et l'amélioration de la qualité des services rendus.

Il faut remarquer que bien que la passation concerne les procédures, elle fait partie bel est bien des politiques de financement des bailleurs. C'est-à-dire des conditionnalités fixées pour le décaissement des fonds libres programmés. En effet, le respecter les règles de gestion est une des conditions de déblocage dite « de conditionnalité technique » exigée par les partenaires. Les réformes vont permettre de limiter et dissuader les tentatives de corruption.

L'État malgache a choisi, avec ses partenaires internationaux, depuis 2005 d'opérationnaliser les réformes du système de passation de marché à Madagascar. Cela s'effectue afin d'avancer à grand pas vers une gouvernance responsable tel que le définit le Madagascar Action Plan (MAP). Le Cadre national de la réforme et le renforcement des organes de contrôle (CRROC) initié en 2000 a jeté les bases de la réforme du système de passation. Ainsi, se basant sur les acquis des modifications antérieures, il a été procédé en diapason avec les modernisations actuelles la conception du nouveau code dans un cadre élargi et participatif. En effet, outre les

<sup>464</sup> Document de stratégie de réduction de la pauvreté, appelé communément « DSRP » complet de 2004.

membres du Comité National de Pilotage et de Suivi de la Réforme, des partenaires techniques et financiers ont été impliqués dans une optique de partage et de retour d'expériences d'autant plus que comme la LOLF, les Codes de Passation de Marché font partie des outils de gestion standard. Une revue dit « *Country Procurement Assessment Review* » (CPAR) ou la « Revue par pays des processus de passation des marchés », a été menée entre décembre 2002 et juin 2003. À l'issue de celle-ci, un éventail de recommandations a été proposé pour améliorer le SNPMP. Ces recommandations consistent en résumé :

- à l'élaboration d'un nouveau cadre juridique et réglementaire plus clair, basé sur les pratiques internationales ;
- au renforcement du partenariat avec les opérateurs économiques et à la préservation des intérêts et des droits de ces derniers par l'institution d'un mécanisme de recours indépendant ;
- au renforcement de la capacité institutionnelle par la professionnalisation de l'achat public tant au sein de l'Administration qu'à celui du secteur privé ;
- à la mise en place d'un système de contrôle et l'introduction du principe d'une Autorité de Régulation des Marchés Publics dont la tâche essentielle sera de suivre, d'assister la passation des marchés et de procéder à l'évaluation et au suivi de la performance de l'achat dans le secteur public ;
- au renforcement du dispositif de lutte contre la corruption, incluant les modalités d'application des sanctions.

Ces recommandations ont été entièrement prises en compte par le Gouvernement et ont été concrétisées.

En 2004, il a été adopté la loi n° 2004-009 du 26 juillet 2004 portant Code des marchés publics. La mise à jour ou la refonte des autres textes réglementaires ou d'application en cohérence avec le nouveau code de passation de marchés a été également faite. Désormais, les textes sont conformes aux normes et pratiques internationales de passation des marchés publics rentrant dans le cadre de la normalisation des documentations relatives au marché.

Ensuite, conformément aux dispositions du titre VII du nouveau Code, il a été mis en place l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP). C'est un organe chargé de coordonner toutes les actions et activités relatives aux réformes du SNPMP. Il va veiller également au respect des règles nouvelles de passation<sup>465</sup>.

En outre, afin de permettre la maîtrise et la sensibilisation par tous les agents responsables de passation de marché au niveau des services centraux et déconcentrés de l'État (la Personne responsable des marchés publics [PRMP], la Commission d'appel d'offres [CAO] et les Groupements d'achats publics), des formations ont été organisées sur financement de la Banque mondiale à partir de 2006 jusqu'à ce jour<sup>466</sup>. Pour assurer le respect des procédures, l'ARPM veille à ce que les agents spécialisés disposant des compétences spécifiques en passation de marchés soient nommés pour occuper les postes des responsables des passations

<sup>465</sup>Décret n° 2005-215 du 3 mai 2005 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics.

<sup>466</sup>En 2006-2007, tous les responsables de tous les services centraux et déconcentrés, les élus ont été formés en collaboration avec l'ENAM. Des pools de formateur ont été formés et ont assuré des formations en cascade. Ce projet rentre dans le cadre de l'appropriation des nouveaux outils de gestion publique. Un volet sur les réformes liées à la mise en œuvre de la LOLF ou Budget programme a été inclus étant donné les relations entre les deux thèmes.

de marchés dans différents secteurs. Un projet de formation spécialisée en passation de marché a été concocté pour que seul des agents certifiés soient nommés à ces postes.

Enfin, l'établissement et la publication des rapports analytiques sur les passations de marchés ont été faits par l'ARMP afin qu'à travers ces rapports on puisse améliorer les pratiques. En effet, entre 2004 à 2008, les services avaient été dans une situation de transition jusqu'à la finalisation et la mise à jour des différents textes d'application<sup>467</sup>. Ainsi, pour éviter les dérives, ces rapports permettaient de redresser au fur et à mesure la situation et d'adapter le système en fonction des réalités nationales et locales. Par décret n° 2006-343 du 30 mai 2006, un Code d'éthique des marchés publics a été conçu. D'autres actions rentrant dans le cadre de la réforme sont actuellement en cours au vu toujours des évaluations faites sur le SNPMP, car malgré les différentes mesures, les pratiques sur terrain ne reflètent pas ces changements :

- la révision du mode de computation des seuils de passation des marchés publics ;

---

<sup>467</sup>Différents textes sont conçus entre 2004 et 2007 :

- Décret n° 2006-344 du 30 mai 2006 portant constitution, composition, attribution et fonctionnement de la Commission d'appel d'offres (CAO).
- Décret n° 2006-345 du 30 mai 2006 portant composition, organisation et fonctionnement des Comités de règlements amiables des litiges relatifs à l'exécution des marchés publics (CRAL).
- Décret n° 2006-346 du 30 mai 2006 portant liste des documents et des renseignements à fournir par les candidats à un Appel d'offres.
- Décret n° 2006-347 du 30 mai 2006 portant conditions de rejet des offres anormalement basses ou anormalement hautes.
- Décret n° 2006-348 du 30 mai 2006 portant délai global de paiement des Marchés Publics et Intérêts Moratoires.
- Décret n° 2006-349 portant organisation et fonctionnement des Groupements d'achats publics et Cellules d'achats publics (GAP/CAP).
- Décret n° 2007-182 du 27 février 2007 fixant le délai de remise des offres pour les cas d'urgence avérée.
- Arrêté n° 11179/2006/MEFB du 29 juin 2006 et textes modificatifs fixant les seuils de passation de Marchés Publics et de contrôle de la Commission Nationale des Marchés.
- Arrêté n° 11180/2006/MEFB du 29 juin 2006 portant organisation de l'assistance technique fournie aux communes et à leurs groupements en matière de Marchés Publics.
- Arrêté n° 11181/2006/MEFB du 29 juin 2006 relatif au modèle type pour la publication des avis d'attribution des Marchés Publics.
- Arrêté n° 11182/2006/MEFB du 29 juin 2006 relatif au modèle type d'avis d'appel à manifestations d'intérêt pour les marchés de prestations intellectuelles.
- Arrêté n° 11183/2006/MEFB du 29 juin 2006 relatif au modèle type de garantie bancaire de soumission et au modèle type de garantie bancaire de bonne exécution et de restitution d'avance des Marchés Publics.
- Arrêté n° 11184/2006/MEFB du 29 juin 2006 relatif au modèle type d'avis spécifique d'appel d'offres pour les marchés de travaux et de fournitures.
- Arrêté n° 11185/2006/MEFB du 29 juin 2006 relatif au modèle type pour la publication des avis généraux de passation des marchés.
- Arrêté n° 14501/206/MEFB du 23 août 2006 fixant les documents types pour appel d'offres et marchés publics de travaux.
- Arrêté n° 14502/206/MEFB du 23 août 2006 fixant les documents types pour consultation et marchés publics de prestations intellectuelles.
- Arrêté n° 14503/206/MEFB du 23 août 2006 fixant les documents types pour appel d'offres et marchés publics de fourniture.
- Circulaire n° 001-ARMP/DG/CRR/06 du 3 novembre 2006 ayant pour objet : - Nomination des Personnes responsables des marchés publics (PRMP) – Création des Unités de gestion de la passation des marchés (UGPM)- Mise en place de la CAO.
- Circulaire n° 002-ARMP/DG/CRR/06 du 3 novembre 2006 ayant pour objet : publication des avis généraux de passation des marchés et établissement du calendrier annuel de passation des marchés.

- l'édition et la publication du Journal de passation des marchés publics pour plus de transparence ;
- la mise en place du Club des Personnes Responsables des Marchés Publics ;
- la mise en place de plateformes de dialogue avec le secteur privé au niveau central et dans les régions ;
- la déconcentration de l'ARMP.

Ces réformes s'inspirent des retours d'expérience au niveau international. Il faut citer la poursuite de la tenue des tables rondes et la publication des manuels de procédure modèle et des rapports. Ces travaux sont dirigés par l'OCDE et la Banque mondiale. Jusqu'ici, l'utilisation de ces outils s'avère efficace dans les démarches de sensibilisation des actions d'harmonisation de l'aide. Toutefois, chaque pays est libre d'adapter ses modèles en fonction de ses cultures et spécificités internes. Par ailleurs, des temps suffisants ont été donnés à chaque Gouvernement afin de sensibiliser et d'introduire petit à petit ces nouveaux outils pour éviter les réticences et les dysfonctionnements.

Pour le cas de Madagascar, bien que le code ait été adopté en 2004, souvent les techniciens n'arrivent pas à gérer les conséquences de ces changements de systèmes sur l'ensemble de l'administration notamment sur la modification des textes subséquents. Par son intervention l'ARMP tente de redresser ces dysfonctionnements et de mettre à jour les textes en fonction de l'évolution des réformes.

Sur le plan politique, le problème de volonté politique reste un frein. La position politique ne suit pas souvent la technique. La réticence de certaines personnalités au concept de transparence nuisant à ces intérêts cherche à ralentir certains processus et retarde l'effectivité des réformes.

Ces situations de latence et de transition nécessitent entre autres le renforcement du système de contrôle.

## 2. Renforcement du Système de contrôle malgache (SC)

Les contrôles occupent une place importante dans le cadre de la nouvelle gestion publique telle que nous l'avons déjà soulignée ci-dessus. Son renforcement est devenu impératif pour s'assurer que les éléments suivants sont respectés par tous les acteurs gestionnaires et ordonnateurs de dépenses :

- l'obligation de rendre compte ou redevabilité<sup>468</sup> ;
- la transparence dans la gestion publique ;
- l'efficacité et l'efficacé dans l'utilisation des ressources notamment les aides ;
- la réceptivité pour une meilleure appropriation ;
- la prospective pour une meilleure anticipation des risques

### a) *Asseoir le contrôle interne de régularité*

Avant les réformes, les contrôles ont été essentiellement limités aux contrôles internes à caractère administratif. Ils ont été effectués par le contrôle financier (CF),

---

<sup>468</sup>Il s'agit du concept d'« *Accountability* » en milieu anglophone ou de « reddition des comptes » en milieu francophone mais dont les buts sont les mêmes.



le comptable et enfin exceptionnellement sur ordre du président de la République, par l'inspection générale de l'État (IGE). Les contrôles externes à caractère juridictionnel et politique tel que l'exige le contexte actuel n'ont pas été instaurés ou pratiqués. Le contrôle financier est un contrôle interne effectué *a priori* sur les dépenses effectuées. Ils se bornent à vérifier la régularité des engagements des dépenses. L'imputation budgétaire, la disponibilité des crédits et de respect des dispositions financières y sont examinées. Le contrôleur financier est compétent pour juger la régularité et non l'opportunité. L'autre contrôle interne est également celui exercé par le comptable avant le paiement des dépenses mandatées. Il se limite également avant le paiement à vérifier la régularité des opérations administratives de dépenses.

Toutefois, par rapport à la nouvelle gouvernance budgétaire actuelle, qui implique une plus grande marge de manœuvre et de responsabilisation des gestionnaires d'activité, ce type de contrôle est insuffisant. De plus, si les ministères basculent vers les aides budgétaires et la planification pluriannuelle, ces mécanismes de contrôle ne seront plus adaptés au suivi de la performance et de transparence de gestion. Certains dénoncent et insistent sur les réformes. Selon eux, pour le cas de Madagascar, il y a trop d'asymétrie d'informations entre l'État et les citoyens concernant la gestion des finances publiques. Les Parlements ne sont pas en mesure de faire des évaluations *ex-ante* et *ex-post* de l'exécution budgétaire<sup>469</sup>. La mise en place d'un système de contrôle redressant cette situation serait saluée.

Ainsi, à part le suivi de performance des gestionnaires, le contrôle de pertinence et d'atteinte des objectifs fixés tels que prévus dans les politiques publiques est également à établir. La montée en puissance des notions de « redevabilité », de « transparence » et de « responsabilité » conduira au renforcement du système et des mécanismes de contrôle externe.

#### *b) Développer les dimensions des contrôles*

Pour permettre de respecter les éléments ci-dessus, les réformes comprennent deux grands volets : le premier vise à renforcer le système de contrôle externe. Le second consiste à créer les organes de contrôle en matière d'exécution budgétaire conformément à la LOLF.

##### *α) Renforcement du système de contrôle externe a posteriori de l'exécution*

Depuis les réformes, il a été procédé la régularisation des lois de règlement<sup>470</sup>. Mais pour avancer dans cette dynamique et stabiliser une bonne fois pour toute la production de ce document, il a été restauré les délais de production (rapports sur les résultats de l'exécution de la loi de finances) selon les dispositifs constitutionnels<sup>471</sup>. Le but recherché est d'arriver à rendre son passage systématique au vote au même titre que le projet de lois de finances devant le Parlement. L'État espère que la

<sup>469</sup>Intervention de M. RAJOHNSON Hugues, Professeur à l'IEP-Madagascar lors du colloque international sur la « Gestion des finances publiques », organisé à l'IEP-Madagascar en avril 2014.

<sup>470</sup>Cour des comptes, Rapport n° 01/02013/RAP/ADM/APA, sur le Projet de Loi de règlement 2007, octobre 2013.

<sup>471</sup>La LOLF, en son article 46 *in fine* dispose que « le Projet de loi de règlement, y compris le rapport et les annexes explicatives qui l'accompagnent, est déposé en premier lieu sur le bureau de l'Assemblée nationale et distribué au cours de la première session de la deuxième année qui suit l'exécution du budget concerné ».

fixation des délais réglera et constituera une pression aux ministères qui jusqu'ici ont du mal à respecter les règles et les procédures.

En effet, la non-application de façon rigoureuse et effective des modalités de gestion par objectifs ainsi que la non-production des documents de performance rendent très difficile le travail des organes de contrôles tant politique que juridictionnel. En effet, au lieu de contrôler la simple conformité aux règles et aux instructions, le responsable – l'autorité politique – doit s'assurer que le service a bien été délivré au regard de trois critères clés : la pertinence (moyens/objectifs), l'efficacité (résultats/objectifs) et l'efficience (moyens/résultats).

Certes, de nombreuses formations ont été organisées et des manuels ou guides ont été produits pour aider les gestionnaires, mais la situation des finances publiques ne semble pas progresser dans le sens voulu. Pour parer à cette situation, des actions en ce sens ont été initiées à plusieurs reprises et régulièrement par la Cour des comptes dans le cadre des activités de la Cellule technique d'apurement des comptes publics (CTACP). Ces réunions réunissent les parties prenantes en la matière dont la direction générale du Budget, la direction générale du Trésor du ministère des Finances et du Budget, et la Cour des comptes. La sensibilisation de la Direction Générale du Trésor sur la régularisation et la nécessité de rigueur budgétaire se poursuit pour éviter les retards dans l'établissement de certains documents budgétaires tels que les bordereaux de crédits sans emploi (BCSE). De plus, l'appropriation des réformes due au fait de la situation technique transitoire freine les changements. Au Maroc et en Tunisie, les programmes spéciaux de gestion de changements ont été initiés pour éviter les réticences et accompagner les gestionnaires publics dans le tournant et le basculement de l'ancien au nouveau système<sup>472</sup>.

À Madagascar, il n'existe pas de stratégie claire mais des actions ont été menées entre les différentes entités avec l'appui des partenaires. Pour inculquer et pérenniser la performance, l'entité publique devait se donner les moyens de renforcer les capacités de ces agents. Sous l'impulsion de la Banque mondiale, dans le cadre du Programme d'appui institutionnel (PGDI), elle est véhiculée à travers les formations organisées par les différents organes spécialisés et par l'École nationale d'Administration de Madagascar (ENAM). Chaque direction de suivi-évaluation est également en charge de la même mission. La mise en œuvre des projets avec les bailleurs de fonds permet également d'impulser une certaine dynamique de travail face à la résistance des responsables des différents ministères encore à la traîne. Le développement de la formation continue diplômante et qualifiante à destination des cadres de l'Administration au sein de l'ENAM sur la nouvelle gestion publique fait parti des programmes de renforcement de capacité sous financement de la Banque

---

<sup>472</sup>MURRAY, Richard, Agence de développement du Management public - Suède Intervenant de la première table ronde sur les thèmes : « Réforme de la gestion publique : comment ont-ils fait ? », *Publication de l'IGPDE/Recherche-Études-Veille*, n° 3, septembre 2002 ; « Premières rencontres internationales de la gestion publique », qui se sont déroulées à Paris les 20 et 21 juin dernier, en partenariat avec l'OCDE ; République Tunisie, *Appui analytique au développement du budget par objectif. Analyse du cadre conceptuel des budgets par objectif*, Banque internationale pour la reconstruction et de développement (BIRD), Région Moyen-Orient Afrique du Nord, juillet 2005 ; HERTZOG, Robert, « Quelques aspects de la loi organique relative aux lois de finances dans ses rapports avec le système administratif », *AJDA*, 2006, p. 531, <http://bu.daloz.fr/docelec.u-bordeaux.fr/documentation/Liste?ct>

Mondiale<sup>473</sup> et l'organisation des activités de veille en Administration (conférences, ateliers, colloques) relayée par d'autres organes comme le CSI sur les liens entre nouvelles cultures de performance et le couple transparence/intégrité contribuent aux actions menées par le ministère des Finances. Dans le cadre du renforcement des capacités des élus, l'ENAM forme également, avant ou durant les sessions ordinaires, les parlementaires sur financement du FSP de la France et la Banque mondiale, sur le nouveau rôle des parlementaires en matière de gestion et de contrôle-évaluation des finances publiques.

L'autre défi pour les organes de contrôle concerne aussi la détermination d'outils appropriés pour évaluer la performance, vu les difficultés vécues actuellement par les ministères. En effet, les outils qui ont été efficaces à l'Ouganda ou Burkina Faso ne le sont pas forcément à Madagascar<sup>474</sup>. L'application accélérée de la LOLF à Madagascar, contrairement en France ou en Tunisie, explique ces difficultés. Ainsi, la recherche d'équilibre entre responsabilité des gestionnaires et contrôle reste encore un défi à Madagascar. L'absence de stratégies cohérentes de renforcement des capacités piloté par le Gouvernement avec coordination des appuis et des moyens alloués par les partenaires est également à étudier de près pour éviter l'éparpillement.

#### β) Renforcement des mécanismes de contrôles interne et externe et de la transparence budgétaire

Les activités de ce domaine consistent à appuyer les organes de contrôles interne et externe, en particulier la Cour des comptes. Du côté du ministère des Finances, l'activité de mise en place du fichier unique et la modernisation de la gestion administrative et financière des agents de l'État et des pensions est à poursuivre. De façon détaillée, les activités à réaliser et que le partenaire va appuyer pour renforcer les mécanismes de contrôle consistent :

- à l'amélioration du système de gestion administrative et financière de la solde et des pensions ;
- à la poursuite de l'opérationnalisation du système de contrôle assisté par ordinateur (DBIVT) ;
- à la promotion de la transparence et du contrôle sous toutes ses formes par la connexion au SIIGFP des différents organes de contrôle externe ;
- au renforcement du contrôle des services faits et des contrôles *a posteriori* en mettant à la disposition des organes concernés les moyens nécessaires ;
- au renforcement du contrôle budgétaire et comptable par la Cour des comptes et les six tribunaux financiers qui viennent d'être mis en place.

<sup>473</sup>Cette formation sera la phase n° 2 du Programme de renforcement de capacités des agents de l'État sur les réformes des finances publiques, un volet du PGDI, financé par la Banque mondiale. Plus de 100 hauts fonctionnaires sont prévus être formés.

<sup>474</sup>Gouvernement du Burkina Faso, Ministère de l'Économie et des Finances, *Plan de Renforcement de la Gestion des Dépenses budgétaires (RGB)*, rapport de synthèse, 2001 ; OCDE, Paris, *Declaration on Aid Effectiveness. Ownership, Harmonisation, Alignment, Results an mutual Accountability*, Paris, 2005 ; OCDE, *Lessons learned on the use of Power and Drives of Change analyses in development coopération, DAC network on Governance (GOVNET)*, Final Report, septembre, 2005 ; World Bank, *Bâtir des États performants, créer des sociétés engagées*, rapport du groupe de travail de la Banque mondiale sur le renforcement de capacités en Afrique, 2005 ; World Bank, *Enabling Country to Achieve Results*, CDF Progress Report, volumes 1 et 2, Opérations Policy and Country Services, 2005.

L'autre volet de la transparence concerne également la façon d'associer ou d'inclure la Société civile et les PTF dans le mécanisme. Les initiatives *Open Budget*, *Open Aid* ou encore *Open Governance* serviront de cadres de référence à cette activité. L'amélioration des modules d'accès au SIIGFP par les organismes de contrôle devrait permettre de faciliter les activités proposées de transparence budgétaire.

Ainsi, l'accompagnement de l'effort de la Cour des comptes de remplir des standards internationaux de contrôle va être renforcé. Les études en matière de transparence budgétaire montrent en effet que la transparence des actions publiques est facilitée quand de telles instances assurent correctement leurs missions.

Ainsi, dans cette optique, il est projeté si les instances sont effectivement mises en place la conception d'un Plan de développement quinquennal pour assurer l'harmonisation des appuis des bailleurs de fonds. Une attention particulière sera accordée à la communication et au renforcement de capacités. Des audits organisationnels sont également prévues afin de s'assurer du bon déroulement du processus notamment en vue de :

- la conception des textes sur le visa des dépenses budgétaires sur la base des projets étudiés et discutés lors du colloque et des bonnes et mauvaises pratiques du CF déjà recensées. Le projet est déjà soumis à l'adoption du Conseil de Gouvernement ;
- la dissémination et la formation de tous les acteurs pour s'approprier des nouveaux textes du CF ;
- la mise en place et la diffusion des bases de données contenant les statistiques des visas suite au comptage;
- la mise en place des différents organes de contrôle : un projet de circulaire relatif aux modalités de contrôle hiérarchisé des engagements de dépenses (CHED) a été transmis au MFB et à la Banque mondiale. Une réunion de travail a été organisée conjointement pour le finaliser. En vue de trouver les meilleures stratégies de faire appliquer les textes y relatifs compte tenu des expériences vécues et des réticences, les formations de tous les acteurs sur le contrôle hiérarchisé ont été organisées dans ce sens.

#### 8) Création d'organes de contrôles en matière d'exécution budgétaire

Pour l'exhaustivité des contrôles des finances publiques, il est prévu la mise en place de tous les organes de contrôle notamment externes.

En premier lieu, il a été mis en place, en contrepartie du renforcement de capacité, des gestionnaires d'activités et des ordonnateurs, par la généralisation du système de CHED.

Ensuite, par la loi n° 2004-006 du 26 juillet 2004, il a été créé un Conseil de discipline budgétaire et financière (CDBF). Il est chargé d'examiner les fautes de gestion commises par les ordonnateurs de recettes et de dépenses. Par contre, il n'a pas juridiction vis-à-vis des présidents d'institution et les membres du Gouvernement. Son opérationnalisation avait été prévue fin premier semestre 2005 mais pour des raisons de coordination entre organes de contrôle nouvellement créés et également techniques, le CDBF n'a pu être mis en place. Il faut noter toutefois qu'il avait été

institué par un texte déjà ancien (Loi n° 98-027, 20 janv. 1999) mais qui n'a pratiquement pas été appliqué, faute de texte d'application. L'actuel CDBF avait été pourtant été modifié pour répondre aux préoccupations essentielles suivantes :

- s'approprier les objectifs du Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) relatifs à la réforme des finances publiques, au renforcement du contrôle budgétaire, à la lutte contre la corruption, à l'amélioration de la qualité des services rendus par les ministères et à la transparence ;
- prendre en compte les modifications intervenues dans la Constitution, notamment à la suite de la mise en place des Provinces autonomes organisées en collectivités territoriales décentralisées ;
- clarifier et préciser diverses définitions afin de rendre la loi plus effective notamment les types d'infraction et la nature des sanctions à appliquer.

En outre, la loi n° 2004-032 de 2004 a restructuré les Organes administratifs de contrôle et d'Inspection des finances publiques. Ces organes comprennent désormais, outre le Contrôle financier, les commissions et comités au sein de l'ARMP, l'Inspection générale de l'État (IGE) et l'Inspection générale des finances (IGF). Ils comprennent chacun en ce qui les concerne : les corps et services administratifs de contrôle dont les statuts sont définis par voie réglementaire. La Direction de la brigade d'inspection et de vérification du Trésor (DBIVT) en est un des plus importants. La loi n° 2004-033 a aussi précisé les règles de déontologie s'appliquant aux organes administratifs d'inspection et de contrôle. L'IGE, IGF et le CF sont rattachés à la Présidence de la République conformément à l'article 56 de la Constitution.

L'IGE, de par ses fonctions d'audit interne, exerce son contrôle sur tous les services publics de l'État, civils ou militaires, ainsi que sur toutes les collectivités territoriales décentralisées et, d'une manière générale, sur tous les organismes relevant de la République de Madagascar auxquels elle apporte son concours financier...

Par ailleurs, l'IGF, par le décret n° 2004-573 du 1<sup>er</sup> juin 2004, assure le contrôle de gestion des responsables supérieurs. Il est placé sous l'autorité directe des Ministres chargés des Finances et/ou du Budget. Il a pour mission de procéder à la vérification de la gestion des ordonnateurs et de celle des comptables publics des services centraux déconcentrés ou rattachés du ministère chargé des Finances et/ou du Budget ainsi que des services et établissements publics de l'État des collectivités territoriales décentralisées. L'Inspecteur général des finances peut saisir par l'entremise du Ministre chargé des Finances et/ou du Budget le Conseil de discipline budgétaire et financière pour les irrégularités relevant de la compétence de ce dernier.

Les trois organes, chacun en ce qui les concerne dans la mise en œuvre de leurs missions, contribuent à l'évaluation de la mise en œuvre des politiques publiques. Ils sont soumis aux principes d'indépendance et de neutralité politique.

Concernant les organes de contrôle juridictionnels, les réformes prévoient la mise en place et l'opérationnalisation de :

- la *Cour des comptes* par l'article 61 de la LOLF. Cet article prévoit que : « La Cour des comptes est chargée de juger les comptes des comptables publics de l'État en vérifiant la régularité des recettes et des dépenses qui y sont décrites et de contrôler l'exécution des lois de finances. » Elle a double compétence : administrative par l'article 62 de la LOLF et la compétence juridictionnelle telle que prévoit l'article 61 de la même loi. Son opérationnalisation va changer progressivement les pratiques de gestion des finances publiques. Par la loi organique n° 2004-036 du 1<sup>er</sup> octobre 2004, à part le contrôle de régularité et de certification des comptes des comptables publics, la Cour des comptes s'est vue attribuée un nouveau rôle, celui d'assister le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques.
- Compte tenu des vides réglementaires dans le cadre du contrôle des collectivités décentralisées, il a été mis en place les *tribunaux financiers* (TF) et les *tribunaux administratifs* (TA) par la loi n° 2001-025 du 21 décembre 2001, modifié par la loi n° 2004-021 du 19 août 2004 (JO n° 2926, 6 sept. 2004, p. 3131). En effet, avant la mise en place de ces juridictions, il n'existait que le contrôle de légalité effectué par le représentant de l'État sur les actes pris par le Conseil et du budget votés des communes. De plus, dans le cadre de la Constitution de 1998, les provinces étaient chargées de définir les fonctions de contrôle des collectivités. Or, la destitution de fait des provinces a stoppé ces initiatives de réforme légale et a laissé dans le vide la réforme du régime de contrôle. Par ailleurs, le titre V, de la Nouvelle Constitution de 2010 n'a plus repris l'esprit et les principes rendent caduques les anciennes dispositions. Les modifications de la loi de 2001 gardent les principes de contrôle par les juridictions spécialisées des actes des CTD. C'est par le décret n° 2004-189 que la loi a été appliquée. Les tribunaux administratifs par contre ont pour mission de procéder aux contrôles de légalité des actes des collectivités décentralisées. Les tribunaux financiers ont pour responsabilité de contrôler les comptes des comptables publics et des comptables de faits des collectivités territoriales décentralisées et des établissements ou organismes publics y rattachés. Par l'article 115, le tribunal financier procède au contrôle de l'exécution des budgets des collectivités territoriales décentralisées, à l'examen de leur gestion, au contrôle des comptes et de la gestion des établissements publics à caractère administratif ou industriel et commercial et des entreprises relevant des dites collectivités, au contrôle des actes budgétaires d'une collectivité territoriale décentralisée sur saisine du représentant de l'État.
- La création de la *Haute Cour de justice* (HCJ) tels que prévus par les dispositions de la Constitution malgache dans son article

Enfin, *pour ce qui est du contrôle politique*, il devrait prendre une nouvelle forme celle exercé par les parlementaires sur le Gouvernement à travers le suivi-évaluation des politiques publiques décliné sous forme de programme dans la loi des finances. La Nouvelle Constitution de la V<sup>e</sup> République dans son article 93 attribue ce nouveau rôle d'évaluateur de la mise en œuvre effective des politiques publiques aux parlementaires<sup>475</sup>. L'article 57 du titre I<sup>er</sup> sur le contrôle politique est repris dans la LOLF. Elle prévoit que la communication au Parlement est une obligation des

---

<sup>475</sup> Deux outils sont mis à leurs dispositions : le document cadre de politique (DSRP ou MAP...) et les lois des finances composées de la loi des finances initiale, la loi des finances rectificatives et la loi de règlement.

parlementaires. Le budget est, sans doute, l'outil de politique publique le plus important. De par sa nature de représentant de toutes les couches de la société, le Parlement doit veiller, à travers sa fonction de contrôleur et de détenteur du « cordon de la bourse » par son pouvoir budgétaire, à ce que le budget voté corresponde aux intérêts de la société tout en tenant compte des ressources disponibles et qu'il soit exécuté de manière responsable et transparente. Une participation efficace du Parlement au processus budgétaire est gage d'une efficacité de la démocratie, d'une ouverture au public et d'une bonne gouvernance en matière de finances publiques<sup>476</sup>.

En outre, l'implication du Parlement dans le processus budgétaire doit favoriser à son tour une participation des organisations de la société civile au processus budgétaire. Laquelle participation peut contribuer, à son tour, à construire des partenariats fondés sur la confiance et le consensus entre l'État et les citoyens à tous les niveaux. Elle permet également aux citoyens de faire connaître leurs préoccupations à l'égard de la gestion et des priorités budgétaires. En outre, elle améliore la communication entre les fonctionnaires, les leaders politiques et les groupes de citoyens. Une telle participation peut aider les organes étatiques à mieux contrôler la gestion des finances publiques qui s'exerce naturellement. Grâce à un examen minutieux et rigoureux du budget, notamment le suivi de la réalisation des objectifs susvisés, l'engagement du Parlement dans les processus budgétaires permet de corriger les asymétries d'information budgétaire entre l'État et la société, ouvrant le budget au débat public et au contrôle des citoyens tels qu'exigent la Société civile et les économistes malgaches. Le contrôle parlementaire du budget devrait permettre une évaluation indépendante des projections fiscales et budgétaires, une analyse critique des choix politiques sous-jacents et une discussion rigoureuse sur les dotations budgétaires. En partenariat avec les instances de contrôle externe, telles que les Institutions supérieures de contrôle (ISC) et les organisations de la société civile, le Parlement doit s'assurer que le Gouvernement rend compte au public de la manière dont il administre les fonds publics<sup>477</sup>.

Depuis la mise en application de la loi, ce dernier point est aussi et encore un grand défi à relever. L'indice institutionnel du Parlement malgache reste assez faible, et l'équilibre du pouvoir budgétaire n'est pas encore acquis. En effet, comme la mise en œuvre des certifications des comptes, les contrôles parlementaires des politiques et des finances publiques restent théoriques. Jusqu'ici, la documentation budgétaire présentée au Parlement pour l'examen et le vote du budget ne comprenaient pas des informations détaillées sur l'aide budgétaire. Les rapports de performance ne sont pas encore produits. De même, si les lois de règlement ont pu être présentées

<sup>476</sup>Ce grand principe universel de droit budgétaire trouve son fondement dans la *Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen* du 26 août 1789 qui dispose en son article XIV que « tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée », et en son article XV que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

<sup>477</sup>MIGAUD, D., « Les commissions des finances et la Cour des Comptes », *Revue Française des Finances Publiques*, n° 11, 3 février 2011 ; OCDE, « Les meilleures pratiques de l'OCDE sur la transparence budgétaire », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 1, n° 3, 2001 ; OCDE, « Les autres visages de la gouvernance publique : agences, autorités administratives et établissements publics », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 2, n° 1, 2002 ; SANTISO, Carlos, « Pour le meilleur ou pour le pire ? Le rôle du Parlement dans le processus budgétaire des pays en développement », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 117, ENA, Paris, p. 149-186, 2006 ; SHARKEY, K., DREGER, T. et BHATIA, S., *The role of legislature in poverty. Experience and future directions*, World Bank Institute, Washington DC, 2006 ; WEHNER, J., « Budget Reform and Legislative Control in Sweden », *Journal of European Public Policy*, 2007.

et votées, elles ne reflètent pas vraiment les performances de l'État car l'effectivité du budget-programme n'est pas totale. Exemple : en matière d'inscription des aides au Parlement, seules les aides-projets y sont présentées de façon détaillée en montrant l'origine et le type du financement. Enfin, selon les résultats de l'évaluation PEFA de 2008 et le rapport sur la Gouvernance de la Banque mondiale en 2010, l'avènement de la LOLF n'a pas changé les pratiques des parlementaires. Ces derniers ne jouent pas vraiment leur rôle pour des raisons à la fois politiques mais également techniques. En d'autres termes, le contrôle parlementaire est entravé par des facteurs à la fois techniques et politiques. Politiques dans le sens où cette faiblesse est liée à des dysfonctionnements politiques au détriment de l'équilibre du pouvoir. Le vote de la loi des finances ou des lois de règlement ne sont que de simples formalités. La prépondérance de l'exécutif reste de mise comme le cas dans de nombreux pays en développement<sup>478</sup>. Techniques dans le sens où les documents et annexes ou le rapport relatif à la loi de finances, qui devaient être communiqués au Parlement deux fois par an au cours des sessions ordinaires des assemblées, ne sont pas respectés par le Gouvernement. Alors que déjà il est constaté les faibles capacités des députés. De même, la faiblesse structurelle est aussi patente (Exemple : les commissions ne disposent pas d'assistants parlementaires compétents, ou de moyens logistique et financier pour financer les activités des commissions parlementaires ou le cas échéant d'enquête<sup>479</sup>).

De façon générale, concernant la mise en place des organes de contrôle, l'Administration malgache rencontre encore des difficultés. Certes, ils sont à la fois source d'information et moyen d'amélioration. Cependant, la multiplication des acteurs crée le risque de redondance, de mauvaise synchronisation, voire de non-cohérence, du moins en cette période où l'appropriation des réformes souffre. Ainsi, les acteurs de contrôle doivent, ainsi, apprendre à travailler ensemble. Le contrôle est un autre élément fort de la bonne gouvernance. Sa fiabilité répond aux exigences de la transparence et de redevabilité. Le renforcement d'une bonne synchronisation des différents nouveaux acteurs suite à l'adoption de la LOLF en 2004 (juridictionnel, politique et administratif) est encore l'un des volets d'amélioration rentrant dans le cadre des engagements politiques des dirigeants en matière de lutte contre la corruption et l'amélioration des services publics. L'exercice d'évaluation d'impact rattaché au développement est une pratique nouvelle. Il est lié avec la culture de conception de la politique publique et de redevabilité qui est aussi récente. Nous avons déjà soulevé que même les secteurs ne disposent pas encore de stratégie sectorielle. Les études faites confirment d'ailleurs cet état de fait à Madagascar<sup>480</sup>. C'est une nouvelle gamme de défi que tous les pays ou le monde doivent relever,

<sup>478</sup>SANTISO, Carlos, « Pour le meilleur ou pour le pire ? Le rôle du Parlement dans le processus budgétaire des pays en développement », *ibid*.

<sup>479</sup>Résultat des exploitations des fiches d'évaluation lors de la formation des élus sur les processus budgétaires et le nouveau rôle des parlementaires. Financement assuré par le fonds FSP du SCAC en 2012. Selon le président de l'Assemblée nationale : « La majorité des députés sont à leur premier mandat, le renforcement des capacités est donc d'une importance capitale pour pallier aux difficultés techniques auxquelles nous faisons face à l'Assemblée nationale et pour permettre aux députés de mieux maîtriser leur triple rôle de législateur, contrôleur de l'action du Gouvernement et représentant du peuple », propos recueillis lors de la visite de courtoisie entre la Représentante résidente du PNUD en octobre 2014, ce sont les principaux défis à relever actuellement par l'Assemblée nationale malgache. Propos visible sur le site <http://www.mg.undp.org/content/madagascar/fr/home/presscenter/pressreleases/2014/10/23/le-pnud-reprend-son-appui-au-renforcement-de-capacit-du-parlement-malgache.html>.

<sup>480</sup>Voir dans ce sens NAUDET, Jean-David, DELARUE, Jocelyne, TANGUY, Bernard, « Évaluation d'impact : un outil de redevabilité ?, Les leçons tirées de l'expérience de l'AFD », *Revue d'Économie du Développement*, 2012 ; MIRRLEES, James, « Évaluer les politiques de développement », *Revue d'Économie du Développement*, 2012.



disaient Severino et Ray dans leur analyse, car la même difficulté est vécue à ce niveau<sup>481</sup>.

Autrement dit, entre contrôle et gestionnaire, la LOLF bouleverse le système de gestion des finances publiques, avec un fort impact sur les contrôles : d'une part, la modification du champ et de la nature des contrôles existants et, d'autre part, la nécessité de créer de nouveaux contrôles. Ce fait nouveau soulève deux questions la première concernant l'équilibre entre responsabilité et contrôle. La seconde concernant la cohérence entre les différentes missions des nouveaux organes et les anciens. Madagascar n'est pas le seul pays se trouvant dans cette situation car même les pays développés comme la France, la Grande Bretagne, affrontent les mêmes difficultés car ce nouveau système n'est pas non plus ancien.

## **Section II – Adapter les pratiques de l'Administration au nouveau cadre budgétaire**

Le récent changement bouleversant les répartitions des tâches vers une plus grande synergie n'est pas habituel dans une administration malgache à dominance verticale. Autrement dit, l'administration malgache n'est pas habituée à la coordination horizontale.

Ainsi, il a été décidé de replacer les questions d'harmonisation de l'aide dans un contexte plus large. L'objectif étant de permettre d'articuler les différents outils de développement du pays mais également d'assurer une appropriation de tous les acteurs du changement de style de gouvernance<sup>482</sup>.

Subséquemment, pour ce faire, les réformes ne se sont pas cantonnées uniquement sur l'amélioration du système de gestion des finances publiques, qui pour la question de gouvernance est l'un des difficultés de la Modernisation de l'État. Elles ont été opérées au niveau d'autres secteurs de façon à rendre cohérent les démarches et adapter les systèmes.

### *Paragraphe 1- Agir au niveau des secteurs et domaines transversaux*

Avant les réformes, chaque département ministériel et institution avaient leurs propres cultures et méthodologies de travail. Pourtant, avec la mise en œuvre de la LOLF et l'application de la nouvelle politique d'aide plus coordonnée, une dimension transversale de certains domaines de la gestion publique doit être prise en compte par l'ensemble des acteurs publics. Ces principes, méthodes et cultures de travail communs sont à instaurer et à inculquer pour assurer une cohérence de l'action gouvernementale et de ses partenaires techniques et financiers. Les mesures d'adaptation et de restructurations de l'organisation interne et ses mises en cohérence des outils de travail sont incontournables. Elles vont répondre aux soucis d'appropriation et de synergie non seulement dans le pilotage mais également dans le suivi de mise en œuvre des politiques.

---

<sup>481</sup>« The end of Official Development assistance: death and Rebirth of a global public policy », *Revue de l'Économie du Développement*, n° 1, mars 2011.

<sup>482</sup>Document de projet PNUD, « Appui aux capacités nationales de coordination de l'aide », janvier 2009.

## A- Adapter l'administration générale et territoriale

La notion de « bonne gouvernance » a pris une place centrale dans les politiques d'aide des bailleurs de fonds. Elle est devenue un critère majeur d'allocation de l'aide. La bonne gouvernance ne se limitera pas seulement à l'aspect budgétaire et financier, elle doit s'élargir sur les autres aspects de l'Administration.

L'encadré suivant décrit les trois grands volets de réformes menées à Madagascar depuis la LOLF de 2000.

### **Encadré 3 : Réforme en 3D ou dimensions de l'Administration malgache**

<p><b>I- La réforme au niveau de la Fonction publique</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Mise en place de la gestion des ressources humaines de l'État ou des fonctionnaires régies par le Code d'éthique et de déontologie.</li> <li><input type="checkbox"/> Développement et renforcement de l'éthique et de la déontologie (Code).</li> <li><input type="checkbox"/> Renforcement de capacités des agents et réouverture des recrutements (gel suite aux conditionnalités de la Banque mondiale).</li> </ul> <p><b>II- La réforme au niveau de l'Administration territoriale</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Mise en place de nouvelles modalités d'organisation et de fonctionnement des CTD, reposant sur : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ le principe de l'autonomie administrative ;</li> <li>▪ le principe de l'autonomie budgétaire : la décentralisation budgétaire.</li> </ul> </li> <li><input type="checkbox"/> Adoption de plan de développement reposant sur un principe managérial : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ le PRD ;</li> <li>▪ le PCD.</li> </ul> </li> </ul> <p><i>Note</i>  1- Les deux plans reposent sur un principe déclinatoire : l'élaboration et l'adoption du second sont liées à celles du premier.  2- L'administration territoriale est régie par le LPN2D (Lettre du Programme National de Déconcentration et de Décentralisation).</p> <p><b>III- La réforme au niveau des finances publiques</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Modernisation de la gestion publique (logique de moyen à la logique de résultat) : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ par l'adoption de la nouvelle LOLF (budget programme) ;</li> <li>▪ par la « réforme de l'État » et la réforme de la comptabilité publique ;</li> <li>▪ par la réforme du système de contrôle (administratif, judiciaire et politique).</li> </ul> </li> </ul>
--

*Source* : Adapté du Ministère des Finances (Direction Générale du Budget), 2005

#### 1. Affirmation des trois Ministères clés

La mise en œuvre des réformes va obliger les trois ministères clés chargé de la coordination des aides de s'affirmer davantage aux yeux des tous les acteurs. En effet, le ministère des Finances, le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Économie sont les premiers concernés pour le pilotage des domaines qui les concerne dans la mise en œuvre de l'Agenda d'harmonisation.

### a) Rôle d'encadrement renforcé du Ministère des Finances et du Budget

Comme le cas dans des nombreux pays du Sud ou du Nord, le Ministère des Finances et du Budget (MFB)<sup>483</sup> joue un rôle clé dans la gestion des finances publiques et particulièrement des aides. Depuis la LOLF en 2004, il devient le premier responsable du suivi des différentes réformes du système de gestion des finances publiques en dehors de sa mission classique. Cette dernière consiste à piloter l'élaboration du budget en accord avec la nouvelle technique et logique de conception<sup>484</sup> tant en dépense de fonctionnement qu'en investissement. Les récentes réformes intégrant la gestion axée sur les résultats, de performance et de budget programme va renforcer son statut et va faire de lui un organisme de programmation, voire de planification, et de coordination intersectorielle. En France, ce type de ministère est qualifié de « super-ministère ».

Ainsi, si auparavant le Ministère des Finances était au cœur du pouvoir économique, l'application de la réforme via la LOLF, va élargir sa mission. Comme en France<sup>485</sup> ou dans d'autres pays d'Afrique<sup>486</sup>, il sera au centre d'un autre pouvoir celui de la gestion de l'appareil public lui-même. Désormais, il sera en charge du pilotage technique de toutes les opérations budgétaires et les réformes de la gestion des finances publiques ainsi de la gestion des flux financiers internes ou externes. Conformément aux règles de la gestion des finances publiques, toutes les ressources de quelque nature que ce soit notamment les aides devront être inscrites et intégrées dans la loi de finances (initiale ou rectificative) et figure dans le budget de l'État. Ainsi, la gestion ou du moins le suivi et la coordination et appui technique via les rapports financiers et budgétaires devrait relever de ce ministère dit « transversal ». La gestion des impacts sur l'application de la nouvelle méthodologie de travail et les modalités de gestion des finances publiques depuis la mise en place

<sup>483</sup> Décret n°2007-185 du 27 février 2007, modifié par le décret n°2007-633 du 10 juillet 2007, fixant les attributions du Ministre des Finances et du Budget ainsi que l'organisation générale de son Ministère.

<sup>484</sup> L'organisation comptable malgache, prévue par la loi n°63-015 du 15 juillet 1963 portant dispositions générales sur les finances publiques, repose sur une « logique de caisse »

Un budget de moyen, avec la LOLF, la nouvelle conception est un budget de programme dont la conception nécessite de nouvelle technique avec de nouvelle nomenclature budgétaire La LOLF fait reposer la nouvelle organisation comptable selon une approche duale distinguant le budget de la comptabilité.

De ce fait, la logique de caisse pour le suivi l'exécution budgétaire est maintenue ; tandis qu'à côté, est adoptée une logique de « droits constatés » pour la tenue de la comptabilité générale (LOLF, art. 40 : « La comptabilité générale de l'État est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations »).

Dans les autres pays d'Afrique, on appelle de changement, comme au Gabon un mode de gestion des finances publiques vers la budgétisation par objectifs de programme (BOP).

<sup>485</sup> La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, relative aux lois de finances (LOLF), apporte des changements de grande ampleur au droit budgétaire, annonce des modifications du droit de la comptabilité publique et emporte des effets indirects sur les autres composantes des finances publiques. Voir : HERTZOG, Robert « Quelques aspects de la loi organique relative aux lois de finances dans ses rapports avec le système administratif », *AJDA*, 2006. 531 visibles sur, <http://bu.dalloz.fr/doi/10.17905/ajda.2006.531>

<sup>486</sup> MORDACQ, Franck, «Le Pilotage et la cohérence de la modernisation de l'État», Actes de la III<sup>e</sup> Université de printemps de finances publiques du GERFIP ; MESPLE-SOMPS, Sandrine & RAFFINOT, Marc(2003), « Réforme budgétaire et gestion par les objectifs dans les pays à faible revenu », Document de travail DIAL, 2003/13 ; Organisation de coopération et de développement économiques 2007. Budgétisation axée sur les performances dans les pays de l'OCDE Pollit, C. Intégrer gestion des performances et gestion financière. Revue budgétaire de l'OCDE 2001 Revue française des finances publiques n° 76-2001 : la loi organique relative aux lois des finances Revue française des finances publiques n° 91-2005 : le budget 2006 en mode LOLF Revue française des finances publiques n° 97-2007: la LOLF et la V<sup>e</sup> République Revue française des finances publiques n° 98-2007 : Logique de performance et pays en développement Revue française des finances publiques n° 105-2009 : les opérateurs de l'État ; Rapport IDD et Associate, 2006, in 2003 Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Ouganda, Rwanda et Vietnam : étude nuancée de l'efficacité de l'aide budgétaire général mais à travers lesquelles ont voie également les mêmes parcours de réforme du SGFP de ces pays.

des nouveaux SGFP relèvera également de ce ministère. Une grande opération qui nécessite un accompagnement stricte au fur et à mesure de l'avancement des réformes pour éviter des dérapages et de la confusion<sup>487</sup>.

Par ailleurs, le rôle du coordonnateur va être renforcé pour veiller à ce qu'il y ait plus de rigueur budgétaire. Depuis la mise en œuvre du budget programme, la mission d'évaluation à travers les rapports de performance va se développer. Ce travail est encouragé par la Banque mondiale dans le cadre du PEFA ou « *Public Expenditure and Financial Accountability*<sup>488</sup> ». Elle tend même à se généraliser comme ce fut le cas dans d'autres pays d'Afrique tels que Ghana, Rwanda, Mali, Gabon<sup>489</sup>, etc.

Ce phénomène est qualifié par certains auteurs, comme le nouveau paradigme de l'aide. Ils les considèrent comme une nouvelle forme de conditionnalité dite « de performance<sup>490</sup> ». Leur mise en application va créer de nouvelles contraintes qui pourront être coûteuses au pays surtout s'il est mal adapté et mal approprié. Pour d'autres par contre, l'aspect en gain de transparence et de productivité est mis en valeur car il répond au critère de gouvernance<sup>491</sup>. Ils considèrent cette pratique comme bénéfique car elle contribue à améliorer la capacité de planification, de coordination et de suivi-évaluation des pays qui n'ont pas été habitués à ces genres de pratique. Les techniciens malgaches partagent cette vision et essaient d'adapter le modèle au contexte malgache sans le transposer

---

<sup>487</sup> DARBON, parle de confusion comme des politiques de réformes cacophoniques qui se sont effectués sur la base disait-il de « lessons learned ou drawn » (Expression de Rose R., *Lesson drawing in public policy*, London, Chatham House, 1993), ou également de « best practice » ou « bonne pratique », une sorte de kit de techniques à transposer (toolkits) ; Voir DARBON, Domingue, « Bureaucratisation des réformes administratives et action publique en Afrique : l'enjeu de la repolitisation du projet administratif », in Espace du service public, Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN (Contribution réunies par), *Mélanges en l'honneur de Jean du Bois de GAUDUSSON*, Tome I, pp. 111-150, Presse Universitaire de Bordeaux,

<sup>488</sup> C'est une méthode d'évaluation du système de gestion des finances publiques appliquée par la Banque mondiale à tous les pays bénéficiaires de ses aides et qui procède aux réformes de son système. Un rapport annuel PEFA est publié et sert de référence pour les autres bailleurs de fonds pour apprécier la qualité et la fiabilité du Système National de gestion des finances publiques (SNGFP).

<sup>489</sup> Voir les deux études suivantes qui provoquent le débat sur le rapport entre ces positions différentes : DIOUBATÉ B. (2008) La Banque mondiale et les pays en développement : de l'ajustement structurel à la bonne gouvernance, Paris, L'Harmattan ; GUILLAUMONT P., CHAUVET L. (2001) « Aid and performance: a reassessment », *Journal of Development Studies*, 37(6), 66-92.

<sup>489</sup> Au Gabon, l'ampleur de l'impact de la réforme est tel que le Ministère a créé une nouvelle direction générale du Budget et des Finances publiques (DGBFIP). Elle aura pour principale mission : l'élaboration, le suivi et le contrôle de l'exécution du budget de l'État, l'évaluation de la politique budgétaire de l'État, la gestion des dépenses plus particulièrement les marchés publics et la gestion des patrimoines de l'État incluant leur protection. En France, la mise en œuvre de la Révision Générale de la Politique Publique ou RGPP, a nécessité également la création d'une nouvelle Direction Générale des Finances publiques au sein du MINEFI et la création d'un Institut de formation spécial finances publiques IGPDE

<sup>490</sup> COHEN, D. et H. REISEN (2006), « L'aide aux pays pauvres : prêts ou dons ? », in COHEN, D., P. JACQUET et S. GUILLAUMONT-JEANNENEY (dir. pub.), *Rapport du Conseil d'analyse économique (CAE) sur l'aide au développement*, Paris ; CONTAMIN Bernard, MILANESI Julien, MONTAUD Jean-Marc, « Les nouvelles logiques de l'aide publique au développement : entre rationalisation, pragmatisme et logiques institutionnelles », *L'Actualité économique*, Volume 84, numéro 2, juin 2008, p. 155-178, <http://id.erudit.org/iderudit/000373ar>

<sup>491</sup> Voir les deux études suivantes qui provoquent le débat sur le rapport entre ces positions différentes : DIOUBATÉ B. (2008) La Banque mondiale et les pays en développement : de l'ajustement structurel à la bonne gouvernance, Paris, L'Harmattan ; GUILLAUMONT P., CHAUVET L. (2001) Aid and performance: a reassessment, *Journal of Development Studies*, 37(6), 66-92.

systématiquement<sup>492</sup>. Toutes ces démarches rentrent dans le cadre de la mise en œuvre, avec l'appui du FMI et de plusieurs partenaires, de la stratégie de modernisation des finances publiques à l'horizon 2020 a été adoptée par le Gouvernement<sup>493</sup>.

#### *b) Redynamisation du Ministère des Affaires Etrangères*

Le ministère est la porte d'entrée des partenaires techniques et financiers. Jusqu'il sa place n'a pas été valorisée. Les responsables des ministères constatent qu'il constitue juste une boîte aux lettres non un ministère stratégique. Cette redynamisation va se faire par l'amélioration de sa visibilité et la mise en place d'un cadre institutionnel favorable et dynamique.

Ce Département Ministériel est un acteur principal dans la mise en œuvre des actions de coopération. Il ne devra pas être traité comme de « simple boîte au lettre<sup>494</sup> » car tous les aspects diplomatiques et coopérations sont des domaines relevant de sa compétence.

L'importance accordée au suivi de la mise en œuvre des OMD et du développement de nouvelles relations avec les Pays du Sud ainsi que l'évolution de la politique mondiale en matière d'aide au développement sont-telles que pour pouvoir s'affirmer et se positionner, des réformes ont été menées en ce qui concerne l'organisation du ministère. Par ailleurs, depuis 2005, un des volets de la politique extérieure de Madagascar est de promouvoir « la coopération au développement ». L'orientation mondiale de mettre en place « un partenariat mondial » en matière de développement constitue le premier argument. La propension du développement triangulaire et Sud-Sud change la donne et pousse le pays à mettre en place un cadre institutionnel favorable.

Ainsi, l'organisation du ministère a été modifiée de façon à rendre la politique de coopération extérieure ou internationale plus visible et ce à travers le ministère. Il a été donné de l'importance à l'aspect coopération au développement<sup>495</sup>. Si auparavant l'aspect coopération politique dominait, avec les réformes, il y a un développement du volet économique. Ainsi, de nouvelles directions ont été créées en fonction de la nouvelle politique extérieure de l'État<sup>496</sup>. Ces expansions

---

<sup>492</sup> Au Gabon, l'ampleur de l'impact de la réforme est tel que le Ministère a créé une nouvelle direction générale du Budget et des Finances publiques (DGBFIP). Elle aura pour principale mission : l'élaboration, le suivi et le contrôle de l'exécution du budget de l'État, l'évaluation de la politique budgétaire de l'État, la gestion des dépenses plus particulièrement les marchés publics et la gestion des patrimoines de l'État incluant leur protection. En France, la mise en œuvre de la Révision Générale de la Politique Publique ou RGPP, a nécessité également la création d'une nouvelle Direction Générale des Finances publiques au sein du MINEFI et la création d'un Institut de formation spécial finances publiques IGPDE

<sup>493</sup> RAKOTOARISON Ravoavimanampisoa, *Chef de Service d'Appui à la Gouvernance des Finances Publiques*; RAKOTOARIMANANA Zafy Tantely, *Chef de Service des Relations Institutionnelles*, « Renforcement de la gestion financière publique pour la période 2014-2015 », *Bitsika*, Ministère des finances et du Budget, Bulletin mensuel, n° 0052, janv. 2015, p. 8.

<sup>494</sup> La majeure partie des responsables du ministère (tels que le secrétaire général, les directeurs nous avaient confié lors de notre descente sur terrain que le ministère est devenu une simple « boîte aux lettres » alors qu'il a un rôle important à jouer en matière de coopération extérieure ou internationale. Nombreux sont les hauts responsables qui ne daignent pas passer par le ministère dans le cadre de la conclusion de leurs accords de partenariat.

<sup>495</sup> Décret n° 2011-736 du 13 décembre 2011 fixant les attributions du ministre des Affaires étrangères ainsi que l'organisation de son ministère.

<sup>496</sup> Importance donnée à l'intégration économique au niveau des différents groupements (Océan indien, Europe, Asie) et à la place de Madagascar dans les relations internationales (Nations unies, COMESA, SADC, etc.)

démontrent l'intérêt de ce département d'affirmer sa place tant que ministère clé au côté du ministère des Finances qui avait tendance à le substituer.

Bien que l'aspect coopération puisse se traiter séparément de l'aspect diplomatique, les deux sont intimement liées quand il s'agit de relations extérieures d'un Etat. Ainsi, une offensive diplomatique pour mieux défendre les intérêts de Madagascar tant sur le plan bilatéral et surtout multilatéral est un défi qu'il doit relever. Son éloignement géographique, pourtant stratégique ainsi que sa place au niveau de la zone Océan indien, l'obligera à affirmer sa place dans les concerts des Nations. Pour se faire, avec un élan de nouveau souffle, le ministère à travers ses différentes directions et ses représentations extérieures apportera son appui, en facilitant les vastes actions de négociations diplomatiques à mener. Il reste le premier responsable des relations et démarches diplomatiques souvent négligées au lieu et place des actions plutôt purement économiques. Les consulats sont aussi mobilisés car ils ont un rôle à jouer de par leurs missions intéressant la promotion du pays pour son rayonnement économique et sa visibilité politique.

Les responsables que nous avons rencontrés ont déploré ce non-respect de l'éthique et des règles protocolaires pourtant très important en matière diplomatique ainsi que ce manque de collaboration interne entre les départements ministériels. De même, concernant particulièrement la relation entre les deux ministères de souveraineté Affaires étrangères et Finances, la querelle persiste en matière d'attribution de compétence concernant la signature des accords cadres de coopération et d'accord ou convention de financement. Pour ces derniers, le ministère des Affaires étrangères est le seul compétent pour les échanges de lettres et de notes diplomatiques, ainsi que la signature au nom de l'État malgache de tous les accords solennels de coopération, les Conventions et textes internationaux.

Par contre, en matière d'accords de financement extérieur, c'est le ministère des Finances qui prend le relai ensuite pour leur conclusion et leur signature. Parallèlement, le responsable martèle que le ministère des Affaires étrangères doit, d'une part, être informé de toutes démarches de recherche de partenariat ou de financement par les différents ministères et, d'autre part, d'être associé lors de l'envoi par voie officielle et diplomatique des requêtes de financement. À travers les représentations diplomatiques implantées dans différents pays, ces derniers normalement doivent avoir pour mission de faire connaître Madagascar ou plaider pour lui dans le cadre des négociations de demande de partenariat ou de financement. Dans ce cadre, le MAE doit travailler de concert avec le MEFB et les secteurs concernés. Jusqu'ici, le respect de ces organisations semblent ne pas être respectés par le ministère des Finances et certains ministères techniques. Les réformes menées tentent de remettre le MAE à sa mission et place principale. Ces réformes organisationnelles vont ainsi contribuer à limiter les portes d'entrée des aides et rendre cohérent les actions gouvernementales.

### *c) Affirmation du rôle du Ministère de l'Économie en matière de planification*

Si le ministère des Affaires étrangères se charge de l'aspect diplomatique et de représentation internationale, celui de l'Économie s'occupe de l'aspect économique des coopérations d'aide au développement. En effet, les politiques économiques sont liées aux politiques d'aides extérieures. Mais comme Madagascar ne dispose pas encore de politique d'aides extérieures, c'est plutôt à travers les politiques économiques que le Gouvernement agit. Compte tenu de l'importance

accordée au lien entre l'économie, le développement et l'aide publique au développement, le ministère veut affirmer sa place.

Ainsi, il a aussi procédé également à une restructuration de son organisation pour pouvoir suivre l'impact des aides<sup>497</sup>. Il a pris le leadership dans le suivi de la mise en œuvre des politiques nationales développements sur le pays en déployant ses services. Concernant par exemple la mise en œuvre du plan national de développement, la direction du suivi-évaluation des programmes (DSEP), produit deux documents importants :

- les fiches techniques de coopération par PTF qui retracent la biographie des donateurs concernés et des activités qu'ils mènent au niveau du pays avec les états de décaissement des aides allouées ;
- le rapport annuel sur la Coopération au développement en collaboration avec le STPCA.<sup>498</sup> Ce rapport donne des informations complètes sur l'état et évolution des aides et des partenaires qui ont intervenu. Ces informations sont également communiquées au niveau international pour alimenter les bases de données internationales (IATI<sup>499</sup>) sur les aides internationales.

Ces documents sont des outils mis à la disposition du ministère pour le suivi de la mise en œuvre des différents programmes des axes stratégiques. Ils servent également d'instrument stratégique dans l'amélioration de la politique nationale de développement d'une part, et de mise en œuvre de la PGE d'autre part. Le fait que les trois directions soient regroupées au niveau d'une même direction générale manifeste la volonté du Gouvernement d'harmoniser son système d'aide à son système de mise en œuvre et de pilotage des politiques économiques.

## 2. Relance du processus de décentralisation et de la déconcentration

Le débat autour de la décentralisation se trouve au centre de la vie politique malgache depuis plusieurs décennies. Bien que le processus de décentralisation politique soit globalement accepté, il n'est pas encore complètement abouti, en particulier depuis que les provinces ont été remplacées par les 22 régions en 2006. Si la décentralisation politique, à travers le découpage du territoire national en entités locales et autonomes, a été acceptée depuis l'indépendance, cette volonté ne s'est pas traduite par une décentralisation administrative ou technique et surtout budgétaire. Aujourd'hui, il existe plus de 1 500 communes réparties dans 22 régions, alors que 95 % des dépenses publiques sont encore contrôlées par l'Administration centrale<sup>500</sup>. L'étude de la Banque mondiale avait aussi déduit la même conclusion en précisant face à cette asymétrie, qu'il faudrait plus de vingt-cinq ans (0,6 % × 25 ans)

<sup>497</sup> Création de la « Direction Générale de l'Appui au développement ». La DGAD dispose de trois directions :

- DCE: Direction des Coopérations Extérieures
- DREP: Direction de la Planification Sectorielle et Régionale
- DSEP: Direction du Suivi et Evaluation des Programmes

<sup>498</sup> La production du rapport a repris normalement depuis 2008, année de mise en place du SNISE.

<sup>499</sup> IATI [www.aidtransparency.net](http://www.aidtransparency.net): base de données internationales crée pour rendre transparent l'utilisation des aides dans le monde.

<sup>500</sup> Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), *Décentralisation à Madagascar*, juillet 2004. Washington DC a fait une étude complète sur l'évolution de la décentralisation ; la conclusion du Symposium international sur la décentralisation a eu lieu cette semaine à Antananarivo. Deux jours d'échanges entre différents représentants de collectivités territoriales avec des interventions de spécialistes venus du Sénégal, de France ou encore du Cameroun. Au centre des débats, une question : « Quels pouvoirs pour quels développements ? », décembre 2011.

pour que les dépenses décentralisées atteignent 20 % du budget total de l'État. Force est toutefois de constater que cette asymétrie engendre des inégalités régionales, notamment en termes d'accès aux services sociaux de base, qui, à leur tour, entraînent des frustrations sociales et économiques<sup>501</sup>.

La Lettre de politique de décentralisation et de déconcentration (LP2D) de 2005 a été conçue mais elle est limitée à la mise en place d'un nouveau cadre institutionnel de soutien. Par contre, les actions concrètes qui attribueraient davantage de responsabilités budgétaires aux entités politiques décentralisées n'ont pu être réellement initiées suite aux intenses marchandages politiques sur la question, et qui ont conduit à plusieurs retournements stratégiques du processus de réforme. Bien qu'ayant procédé à plusieurs vagues de décentralisation depuis le début des années 1990, Madagascar reste un pays très centralisé, au plan de l'Administration et des Finances Publiques. Par ailleurs, bien que des mécanismes de transfert financiers aient été initiés récemment après la crise de 2002, par la création du Fonds de développement local (FDL), ils sont en grande partie financés par des fonds d'aides extérieurs qui ne sont pas des mécanismes pérennisés au sein du budget. Les propositions de réformes des lois sur la décentralisation des années 1990 n'ont pu être votées qu'en 2004. Pourtant, le débat sur la forme de décentralisation à mettre en place reste de mise : autonomisation des provinces ou décentralisation effective. En effet, les mêmes marchandages politiques persistent et entachent la pertinence technique des propositions avancées par le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation.

Pourtant, il faut souligner que la décentralisation<sup>502</sup> constitue un outil efficace de réorganisation des pouvoirs publics en vue d'améliorer la performance des prestations des services publics. Par le développement de la décentralisation budgétaire, l'appropriation de leur développement passe par la responsabilisation accrue des élus et de la population de la collectivité de rattachement. La décentralisation permet ainsi d'améliorer la gouvernance (locale) par le renforcement de la capacité de contrôle des citoyens sur les élus locaux, de contribuer à la consolidation du processus démocratique à l'échelon national et à la consolidation de la cohésion de l'État<sup>503</sup>.

Par contre, la déconcentration est aussi un moyen efficace de réorganisation des services de l'État afin que ces derniers puissent mieux accompagner le développement local et mettre en œuvre les politiques publiques au niveau territorial. La déconcentration accède à l'amélioration de la gouvernance des services territoriaux par un renforcement de la responsabilisation des agents. Elle contribue à la consolidation du processus de traçabilité des services de l'État ou le « mieux d'État » en se focalisant sur ses missions régaliennes.

Pour les partenaires financiers, la décentralisation va permettre une approche plus ciblée et une mobilisation plus coordonnées entre eux et l'État.

---

<sup>501</sup>MORISSET, Jacques, « Décentralisation : une utopie nécessaire », Note plaidant en faveur d'une intensification de la décentralisation administrative et budgétaire à Madagascar, Banque mondiale, novembre 2009.

<sup>502</sup>« La décentralisation consiste en un transfert de prérogatives d'une personne publique de niveau supérieur de gouvernance vers des personnes morales de droit public de niveau inférieur. »

<sup>503</sup>OCDE, « Revue du Centre de développement de l'OCDE », *Repères*, n° 5, 2005.



À cet égard, pour accélérer le processus enclenché, la poursuite de la mise en œuvre de la LP2D prendra en compte les suggestions émises par le Groupe des PTF<sup>504</sup>. Il a en effet été suggéré qu'il est pertinent de comprendre d'abord avant d'aller plus loin les obstacles qui ont empêché ce processus d'avancer au cours de ces dernières années. Il s'agit en priorité de la mise en place des bases administratives et financières nécessaires concernant notamment de la clarification des niveaux de décentralisation pertinent et supportable ainsi que des modalités de transfert de compétences et de répartition des responsabilités et des ressources entre les services centraux, territoriaux et locaux décentralisés (CTD) et déconcentrés (STD). Ces aspects comprennent quatre dimensions : (i) le cadre juridique, (ii) les relations et répartitions de compétences entre administrations déconcentrées et décentralisées<sup>505</sup>, (iii) le système de contrôle et (iv) les instances de planification régionale. La question sur les réformes des services déconcentrés notamment celles relatives à leurs missions et responsabilités dévolues suites aux réformes budgétaires et de décentralisation ne devrait pas être en reste car les ministères semblent limiter les débats sur les moyens et la décentralisation territoriale<sup>506</sup>. Ces questions touchant ces points d'adaptation par rapport aux contextes et problématiques nouveaux sont ainsi au cœur des réflexions et des nouvelles conceptions des textes de réformes.

Ainsi, les différents textes sur la décentralisation depuis 2004 à 2015 espèrent apporter des solutions à ces questions si leurs applications ne se heurtent pas aux réticences venant des entités politiques et aux manques de stratégie efficace pour définir les responsabilités et les moyens pérennes pour les supporter. Elles devraient apporter des réponses aux soucis liés au manque de politique budgétaire axée sur le développement régional. C'est la concrétisation de l'Axe n° 1 de la politique qui consiste à consolider la décentralisation par l'harmonisation des autres formes de soutien financier en faveur des communes et de CTD en général. Cette démarche devrait être en cohérence avec les actions de réformes au niveau de l'administration fiscale et budgétaire (mise en place des cadres institutionnels fiscaux au niveau local et réforme budgétaire en cours pour les établissements publics et les CTD). Citons les importantes lois promulguées depuis 2000 :

- La loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, fixant les règles applicables aux communes, détermine en son titre III les compétences transférées aux communes dans les domaines du développement économique, du développement sanitaire et social et dans le domaine du développement éducatif, sportif et culturel. L'article 22 de cette loi d'orientation du 22 juillet 2004 pose clairement que les ressources nécessaires à l'exercice par les collectivités territoriales de leurs compétences leur sont dévolues soit par le transfert de fiscalité, soit par dotations, soit par les deux à la fois. Par contre, les modalités et les règles ne sont pas très claires et créent des confusions

<sup>504</sup>Banque mondiale, PNUD, France, GTZ et Suisse, suite à l'étude menée en 2010.

<sup>505</sup>Le cadre de référence est fortement incomplet à Madagascar. La Constitution malgache offre un cadre de référence sur les transferts de responsabilités qui pourraient être alloués aux Gouvernements décentralisés sans qu'il existe un effort de mise en pratique négociée et formelle, à savoir : la santé (art. 19) ; l'enseignement (art. 24) ; la sécurité (art. 64, al. 9) ; et les infrastructures (art. 65, al. 3).

<sup>506</sup>Les réflexions portent essentiellement sur la décentralisation. L'impact de la décentralisation, notamment sur les transferts de compétences et de ressources, n'est pas approfondi. La majorité des ministères ne progressent pas sur les modalités de transfert de compétence ou de décentralisation technique ainsi que sur les réformes de l'organisation des STD et leurs nouvelles missions. Voir aussi pour les arguments, MC LURE, Charles, MARTINEZ-VASQUEZ, Jorge, *The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations*, World Bank, 2000.

entraînant de nouveau un blocage de l'application de la loi. Les textes d'application de ces nouvelles lois restent en suspens. La mise en pratique des modalités de transfert de compétences au niveau des collectivités n'est une des volets importants à fixer et à déterminer.

Enfin, en ce qui concerne le renforcement de capacités des Gouvernements locaux à l'issue du vote et de la vulgarisation de ces lois, une approche graduelle est proposée compte tenu des coûts et de l'évolution encourue de réformes<sup>507</sup>. Au Maroc et au Pakistan, une approche différenciée privilégiant les communes qui sont les plus susceptibles d'obtenir des résultats probants à court terme a réussi à générer des résultats concluants. En prenant en compte des critères d'équité et d'égalité, cette approche peut être adaptée au contexte malgache. L'expérience avec la mise en place du Fonds de Développement Local est un bon retour d'expérience sur lequel le Gouvernement peut se référer.

## B- Renforcer les systèmes de suivi-évaluation et d'information

L'amélioration du système d'information est primordiale pour assurer un bon suivi de la mise en œuvre des politiques publiques à tous les niveaux. Avec l'appui de la Banque mondiale, il a été renforcé ces deux systèmes sachant le manque constaté alors que l'effectivité de la LOLF en dépend.

### 1. Créer le système de suivi-évaluation

La culture de planification, de suivi et d'évaluation n'est pas développée dans la pratique de gestion de budget de moyen jusqu'en 2004. L'intégration des cadres de gestion axée sur les résultats par contre obligera les responsables à développer les outils de suivi et d'évaluation des programmes. La culture de suivi et surtout de l'évaluation est de nouveau au niveau de l'Administration malgache. La conception du MAP et la LOLF sont les facteurs déclencheurs du système de suivi-évaluation au niveau des différents services des départements ministériels et des communes. Les manques de culture et de prise de conscience par les différents responsables et les élus sur son importance en sont les causes premières. Concernant le suivi-évaluation conjointe ou commune, c'est une pratique récente pour les donateurs, puisque les évaluations ne se faisaient qu'à tour de rôle et séparément par projet auparavant et dans bon nombre de cas encore actuellement<sup>508</sup>. L'adoption de l'approche d'aide programme et de gestion des finances publiques par objectifs feront de lui une démarche globale surtout dans le cadre de la définition des indicateurs communs. Un exercice qui n'a pas encore abouti car il est en pleine phase pilote actuellement.

À Madagascar du moins, le suivi-évaluation est une pratique qui ne s'est développée que suite à l'intégration de la nouvelle gestion publique dans la coopération d'aide et récemment dans les finances publiques. Le développement par le CAD du partage dit de « bonnes pratiques » a fortement contribué à mondialiser ces méthodes. Ainsi, à travers les modalités de gestion des projets d'aides, le suivi-évaluation entre dans la culture administrative et se renforce depuis 2000 et surtout en 2005. C'est l'impact de l'adoption de l'approche programme dans la mise en

<sup>507</sup>Notes de la Banque sur la décentralisation.

<sup>508</sup>Le Gouvernement avait à produire des centaines de rapport et plusieurs réunions d'évaluation tous les ans. Pour le ministère de la Santé, selon le responsable que nous avons rencontré, il avait tous les ans à produire en moyenne 420 rapports avec de nombreuses réunions d'évaluation.

œuvre des politiques publiques tant au niveau international (politique publique mondiale) qu'au niveau national (politique publique nationale). Ces effets dominos véhiculés *via* les modalités de l'aide<sup>509</sup> entraîneront les services à les appliquer non pas seulement dans le cadre de la gestion des projets d'aide mais désormais dans le système de gestion interne de l'administration du pays bénéficiaire même<sup>510</sup>. C'est enfin, un autre aspect réel de la bonne gouvernance car le suivi-évaluation exhorte la responsabilité, la transparence et la redevabilité. C'est aussi la source de nouveaux rôles des responsables politiques en matière de politique publique<sup>511</sup>.

Dans l'optique d'instaurer et de pérenniser la méthode d'autoévaluation des politiques publiques, il a été initié par le régime déchu des systèmes nationaux deux types de systèmes de suivi-évaluation. Le premier pour le suivi de la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement. Au niveau opérationnel, les bailleurs de fonds avec les acteurs nationaux ont essayé de mener conjointement des évaluations des politiques sectorielles ou des programmes dans leurs secteurs respectifs. Le second, dans le domaine de la gestion des Finances publiques, piloté par la Banque mondiale avec l'appui des bailleurs bi et multilatéraux, par la promotion de la méthode *Public Expenditure and Financial Accountability*(PEFA).

Le tableau suivant résume les différents outils d'évaluation expérimentés jusqu'ici par les Bailleurs de Fonds et le Gouvernement malgache.

**Tableau 35 : Les différents types de méthode d'évaluation**

<b>Méthode d'évaluation</b>	<b>Domaines à évaluer</b>	<b>Période et niveau</b>	<b>Acteurs</b>
SNISE : Cadre de mesure de la mise en œuvre du MAP	Mise en œuvre du document de la stratégie pays	Annuelle/Niveau national et régional	Primature et le ministère de l'Économie/INSTAT
PEFA = Dépenses publiques et responsabilité financière	Performance de la GFP : Évaluation globale et intégrée du SGFP	Fin de l'exercice budgétaire/annuelle  Niveau service central et déconcentré	Partie nationale et PTF
CPAR ou <i>Country Procurement Assessment Review</i>	Évaluation des systèmes de passation des marchés publics	Annuelle/Niveau sectoriel et thématique	Ministère des Finances et PTF
Revue conjointe	Taux de réalisation et de consommation des crédits de dépenses allouées par secteurs ou thématiques	Par phase de décaissement et annuelle (calendrier budgétaire)	Gouvernement et PTF
Évaluation par bailleurs	Réalisation des programmes ou projet qu'ils financent	Par phase conformément au calendrier de décaissement des bailleurs	Gouvernement et PTF
Évaluation interne	Programmes de réalisation de la politique générale de l'État	Mensuelle – trimestrielle – annuelle	Primature, Ministères et

<sup>509</sup>Mutations de l'aide suite à l'évolution générale du management public et l'exigence forte sur la transparence de gestion des aides. Voir les travaux de NAUDET sur l'intégration de la nouvelle gestion publique et la promotion des évaluations d'impact dans les systèmes d'aide français. Il y a également les manuels produits par l'OCDE et la Banque mondiale.

<sup>510</sup>MONTCHO, G., « Évaluation des politiques publiques et mesure de performance », *Les Cahiers du management territorial*, n° 25, avril-mai-juin 2006 ;

TROSA, S. et PERRET, B., « Vers une nouvelle gouvernance publique ? La nouvelle loi budgétaire, la culture administrative et les pratiques décisionnelles », *Revue Esprit*, n° 312, février 2005 ; « La gestion par résultats dans le secteur public », *Télescope*, vol. 12, n° 3, Université de Québec, ENAP, automne 2005.

<sup>511</sup>BUGNICOURT, J., « Les conséquences de la Bonne gouvernance pour les politiques des bailleurs de fonds et pour le rôle des Gouvernements », *op. cit.*

	(politiques sectorielles)		Départements divers
Évaluation sur le suivi des principes de la Déclaration de Paris	Respect des cinq principes : - Appropriation ; - Alignement ; - Harmonisation ; - GAR ; - Responsabilités mutuelles.	Annuelle/ administrations centrales et déconcentrées	OCDE/Primature et tous les secteurs bénéficiaires de l'aide

*Source : Vice-primature chargée de l'Économie et la Banque Mondiale*

#### *a) Système de suivi-évaluation de la stratégie nationale*

À Madagascar, le système de suivi-évaluation au sein des différents départements ministériels est quasi inexistant du fait de l'absence de stratégie sectorielle et de la gestion budgétaire de moyen.

Ainsi, suite à la conception du DSRP2 puis du MAP, par le décret n° 2008-524 du 6 juin 2008, il a été institué un cadre institutionnel d'évaluation commun de la stratégie de développement, rendu opérationnel en 2007. Le Système national intégré de suivi-évaluation (SNISE) est un système récemment mis en place par le Gouvernement malgache pour suivre et mesurer le progrès de réalisation du MAP. C'est un projet d'appui technique à la mise en œuvre de la stratégie opérationnelle d'appropriation nationale du système de suivi-évaluation et de coordination des aides extérieures. L'objectif final est de parvenir, à terme, à l'harmonisation du SSE des programmes nationaux et de l'aide qui les finance au sein de toutes les entités publiques bénéficiaires des APD. En effet, de nombreux programmes et projet de développement sont mis en œuvre au niveau de tous les départements ministériels, institutions et établissements publics, collectivités et agences d'exécution. Les masses d'information sur ces différentes réalisations ou aides ou autres sont non seulement difficiles à obtenir mais ne sont pas non plus fiables. Aussi, il a été très difficile lors des évaluations annuelles d'obtenir à temps les informations nécessaires et cohérentes.

La mise en place de ce système favorisera le développement de la culture d'évaluation et pourra largement contribuer à remédier au problème de cohérence des plans de développement national (ministériel), régional et communal. En effet, le SNISE a été mis en place dans l'objectif de :

- assurer une coordination et éviter les chevauchements des fonctions et des attributions au niveau des structures de centralisation des informations relatives à l'exécution des priorités nationales et des actions de développement ;
- restaurer le déséquilibre et la faiblesse des capacités ainsi que les moyens mis à la disposition des départements sectoriels ;
- promouvoir la culture d'évaluation et renforcer le système de suivi évaluation au niveau régional et local ;
- obtenir des informations fiables sur toutes les réalisations des actions de développement ;
- mesurer les évolutions des mises en œuvre par rapport aux objectifs fixés en fonction des indicateurs communs.

### **Figure 13 : Schéma organisationnel du cadre institutionnel du SNISE**

(cf. [Annexe IV](#))

*Source : Manuel de procédure et d'organisation du SNISE, Ministère de l'Économie et de l'Industrie, déc. 2010*

Le cadre institutionnel du SNISE prévoit l'existence des différents organes parallèles au niveau national et au niveau régional. Sur le plan organisationnel, il est prévu la mise en place des mêmes dispositifs institutionnels au niveau national et régional. À la tête du système il est placé un « organe de pilotage » chargé de diriger toutes les opérations. Il est composé des hauts responsables de l'exécution. Il a pour rôle d'éclairer et d'appuyer les décideurs dans la conception de nouvelles orientations futures en matière de développement. En effet, une bonne orientation et la conduite des analyses de toutes les données permettront par la suite d'alimenter les recommandations et suggestions nécessaires à la prise de décision.

Un autre organe plus restreint dit « focus groupe » composé d'experts est chargé d'affiner les données et émettre des recommandations et observations sur la proposition de documents techniques communiqués par l'organe de centralisation et d'analyse. C'est le focus groupe qui donne les documents finaux contenant les éléments d'informations à communiquer à l'organe de pilotage. À un niveau opérationnel sur terrain, est implantée « la cellule de centralisation et d'analyse » chargée de collecter et d'analyser les informations en partenariat avec des organes spécialisés (INSTAT, les ministères et leurs STD). En somme, il s'occupe des aspects de suivi sur terrain. Pour remédier à la faible capacité de rapportage ou *reporting*, un système de *reporting* bien élaboré est utilisé pour la conception des rapports et la communication des informations dans l'ensemble des secteurs et du territoire. Il s'agit d'un système automatisé de suivi-évaluation et de coordination des aides extérieures, par le moyen d'un logiciel dit « Séquoia<sup>512</sup> ».

En parallèle avec le système de suivi-évaluation des politiques, les finances publiques ont fait également l'objet d'évaluation conjoint des bailleurs de fonds pour mesurer la maturité et la fiabilité de la gestion des ressources qui financent les politiques nationales.

#### *b) Système de suivi-évaluation des Finances Publiques*

Dans l'optique de mise en œuvre future des aides budgétaires, les principaux bailleurs de fonds<sup>513</sup> ont organisé des travaux de réflexion pour développer des programmes d'évaluation moins coûteux et répondant aux conditions définies par la DP et dans le cadre du SPA<sup>514</sup>. L'évaluation des performances du secteur public est ainsi une question réellement délicate, et le choix sur les critères et d'outils d'évaluation pertinent est difficile par rapport à la complexité et la multiplicité des tâches à évaluer. Ainsi, se basant sur les retours d'expériences des autres pays, le *Pubic Expenditure and Financial Accountability*(PEFA) a été proposé comme outil de

<sup>512</sup>C'est le PNUD qui a financé la mise en place de cet outil au niveau des différents départements pilote : santé, éducation, agriculture, eau.

<sup>513</sup>Banque mondiale, FMI, Commission européenne, Département pour le développement international du Royaume-Uni, ministère français des Affaires étrangères, ministère norvégien des Affaires étrangères, secrétariat d'État aux Affaires économiques de la Suisse, Partenaires stratégiques avec l'Afrique.

<sup>514</sup> Informations tirées des rapports établis lors de l'atelier d'évaluation des finances publiques organisé périodiquement au ministère du Plan par le ministère des Finances.

suivi-évaluation des finances publiques le mieux adapté aux exigences des politiques d'aide actuelles<sup>515</sup>. Cet outil selon l'OCDE semble disposer des cadres analytiques et indicateurs pertinents et adapté. Contrairement aux autres outils d'évaluation, le PEFA est un outil d'évaluation plus complète a pour objectifs :

- d'évaluer la performance d'un système de Finances publiques et de procéder à des comparaisons dans le temps.
- d'éviter la multiplication des diagnostics de Finances publiques.
- de permettre le dialogue entre les autorités publiques et les bailleurs de fonds.

Par contre, les pratiques d'avant ont laissé présager une certaine lacune et dysfonctionnement entraînant soit notamment:

- des redondances des diagnostics sur la GFP, le plus souvent par des organismes de développement et manque de coordination qui créent une lourde charge pour les Gouvernements partenaires ;
- une importance accordée aux diagnostics mais pas assez à la mise en œuvre des réformes ;
- un manque d'informations sur les progrès, à l'exception des indicateurs PPTE, etc.

Le schéma et le tableau en ANNEXE n°1 et 2 présentent le cadre d'analyse sur lequel se basent l'évaluation et les indicateurs utilisés pour mesurer la performance.

Depuis 2008, Madagascar avec l'appui du groupe de partenaire technique et financier<sup>516</sup> procède régulièrement à l'évaluation en utilisant la méthode PEFA. Pour assurer la coordination des groupes de bailleurs concernés, un secrétariat technique, « secrétariat PEFA » a été désigné, et il est situé dans les locaux de la Banque mondiale à Washington, DC. Les évaluations sont faites tous les ans. La dernière réalisée en 2014 a globalement démontré une baisse de fiabilité du SNGFP suite à l'avènement de la crise malgré un processus de préparation du budget d'assez bonne qualité par rapport à 2008.

En effet, la crédibilité du budget a été fragilisée car le décalage entre

---

<sup>515</sup>La Banque mondiale a développé d'autres outils tels que :

- RDP : Analyse de l'efficacité et de l'efficacité des marchés publics ;
- CFAA : Analyse des Finances Publiques, relativement complète (les recettes sont moins étudiées contrairement au PEFA) ;
- CPAR – *Country Procurement Assessment* – Analyse des marchés publics ;
- HIPC *Tracking Assessment* : 16 indicateurs PPTE, en usage entre 2000 et 2005 remplacés par les indicateurs PEFA.

Le FMI quant à lui a développé le **Fiscal ROSCs** :

- **ROSCs : *Reports on the Observance of Standards and Codes*** ;
- qui concerne l'ensemble de l'économie, essentiellement du point de vue des données statistiques ;
- qui inclut un module Finances publiques appelé **Fiscal ROSCs** qui, dans sa version de mai 2007, comporte 43 indicateurs dont beaucoup sont très proches des indicateurs du PEFA et qui sont définis avec une précision voisine.

<sup>516</sup> Banque mondiale, Union européenne, la Banque africaine de développement, Service de coopération et d'actions culturelles de l'ambassade de France et Fonds monétaire international. Un secrétariat PEFA a été mis en place assurant l'interface et la coordination des bailleurs pour ce domaine ciblé.

dépenses réelles et le budget initial est trop grand. De même, au niveau de la transparence, la classification du budget répond aux normes internationales et la documentation budgétaire accompagnant le projet de Loi de Finances est d'une qualité assez bonne.

Toutefois, il a été constaté que les opérations extrabudgétaires sont trop significatives car représentent environ 20 % des dépenses. Concernant, la budgétisation fondée sur les politiques publiques, aucun changement n'a été enregistré car peu de ministères élaborent des documents de stratégie sectorielle assortie de coûts suffisamment détaillés et précis pour pouvoir les accompagnements efficacement. Concernant le contrôle, malgré l'accès facile des contribuables aux informations par effet induit des dysfonctionnements enregistrés à certains niveaux de la chaîne des dépenses, les organes de contrôles ne peuvent pas exercer comme il faut leurs missions. Il s'agit notamment du contrôle externe (Cour des comptes, contrôle parlementaire).

Enfin, concernant les pratiques des bailleurs, si avant la crise, un début d'effort a été enregistré sur l'utilisation des systèmes nationaux, la situation s'est détériorée suite au désengagement de ces derniers. De même, les appuis budgétaires ont enregistré une très large baisse.

Au vu de ces derniers résultats, une faiblesse du SGFP a été enregistrée malgré le maintien de quelques volets positifs des acquis antérieurs. Le PEFA un système qui s'est parfaitement intégré et adapté à l'Administration malgache va se développer et se performer.

## 2. Améliorer le système d'information

L'amélioration du système d'information va de pair avec le système de suivi-évaluation des politiques nationales et de la gestion des ressources de financement. À Madagascar, ce système est aussi défaillant et nécessite un renforcement drastique. Le manque d'informations fiables est jusqu'à maintenant un des causes de non-établissement des rapports et la production des documents budgétaires nécessaires pour l'évaluation des dépenses et des réalisations des politiques. Le système de *reporting* malgache ne fonctionne pas<sup>517</sup>.

*Ainsi, pour les finances publiques*, suite à la conception et réalisation du Système d'information intégré de gestion des finances publiques (SIIGFP) entièrement centralisée, il sera procédé à son opérationnalisation au niveau des 22 régions. Le programme de PGDI interlinéaire prévoira un volet pour cette phase d'opérationnalisation et de sécurisation du SIIGFP par : le renouvellement des parcs informatiques et la poursuite de la sécurisation des réseaux (WIMAX intra ville, Backup intra ville et inter ville) et de la sécurisation électrique (groupe, prises terres, parafoudre, etc.) seront également prévus. De même, pour les marchés publics (SIIGMP) et les ressources humaines (SIIGRH), des systèmes informatisés de gestion centralisée sont en cours de mise en place. Au même titre que le SIIGFP, une régionalisation est également à initier prochainement.

Enfin, au niveau des recettes, il a été mis en place progressive de la base de données centralisée de SYDONIA++ ; l'immatriculation des contribuables centralisée (NIFONLINE) ; la télé-compensation dans les services des grandes entreprises.

---

<sup>517</sup> Rapport annuel de la Banque mondiale.

*Pour la politique et stratégie nationale, dans le même ordre d'idée, pour remédier au problème de reporting (rapportage), il est programmé d'établir au niveau de chaque responsable de la gestion des activités et d'autres utilisateurs un système automatisé de suivi-évaluation et de coordination des actions du MAP et notamment aides extérieures, par le moyen d'un logiciel dit « Séquoia ». Les bases de données constituées vont aider les responsables nationaux et internationaux à une meilleure prise de décision pour accompagner le pays. Pour faciliter le suivi du MAP et pour que les cadres soient en cohérence avec les indicateurs du SNISE, la conception de sa configuration a été alignée sur les cadres et le schéma de structure des documents stratégiques nationaux (axes stratégiques, thèmes, secteurs, programmes, projets, activités, tâches). Cette déclinaison faciliterait l'appropriation et la compréhension des utilisateurs lors de l'utilisation du logiciel. Pour commencer, six ministères et SE/CNLS ont été choisis comme sites pilotes pour le test de démarrage et d'opérationnalisation du logiciel de suivi. L'objectif principal est d'assurer la bonne gouvernance des aides au niveau de l'Administration publique et des partenaires techniques par l'implémentation et l'opérationnalisation d'outils standard de suivi approprié<sup>518</sup>. Les objectifs spécifiques sont :*

- favoriser l'appropriation par les responsables des ministères et partenaires concernés du nouveau système automatisé de suivi-évaluation et de coordination des aides ;
- harmoniser les modes de présentation des projets suivant le Cadre de dépenses à moyen terme et le Cadre logique du programme des Nations unies pour le développement.

L'utilisation de ce logiciel a rencontré des difficultés suite à la résistance des responsables de l'Administration qui réfutent l'utilisation des outils informatisés. Des formations et des sensibilisations ainsi que des dotations de matériels ont été offertes par le PNUD.

### *Paragraphe 2- Assurer les mesures d'accompagnement*

Deux types de mesures d'accompagnement ont été pris parallèlement aux réformes de l'État, d'une part, la mise en œuvre de la politique nationale de lutte contre la corruption rentrant dans le cadre de l'instauration de la Bonne gouvernance, et d'autre part, la mise en œuvre des recommandations lors du forum d'Accra.

#### A- Mettre en place une stratégie claire de lutte contre la corruption

En matière de lutte contre la corruption, Madagascar a franchi une grande étape par la mise en place de nombreux dispositifs visant à faire reculer ou décourager toute tentative de corruption. La loi n° 2004-030 du 9 septembre 2004 sur lutte contre la corruption s'inscrit dans le cadre du programme d'action prioritaire entrepris par le Gouvernement pour renforcer la bonne gouvernance et l'instauration de l'État de droit ainsi que la protection des droits de l'homme. Étant attendu que la corruption est devenue un fléau national car sa propension a atteint tous les niveaux de l'Administration. Elle est très préoccupante car elle dérègle le mécanisme normal de fonctionnement de l'administration et porte gravement atteinte à l'image et la crédibilité des systèmes nationaux et de la Fonction publique.

<sup>518</sup>RAKOTONIRINA, Voahangy, Consultante en Suivi-évaluation : « Rapport final sur le Projet Sequoia : système automatisé de suivi/évaluation et de coordination de l'aide extérieure », Septembre 2007.



Face à la gravité de la situation, il est convenu de prendre des mesures drastiques pour le combattre. En effet, les dispositions pénales existantes n'ont pas suffi à lutter efficacement contre de maux. Or, les modalités de gestion des affaires de l'État actuel nécessitent un assainissement total. De ce fait, l'instauration d'un plan d'action global, adapté à la société et aux nouveaux contextes qui prévaut actuellement s'impose si l'État veut obtenir des résultats réels. Une nouvelle loi sur la corruption concrétise cette politique. Elle vise non seulement à inculquer les principes généraux de la prévention qui constitue des règles déontologiques à savoir l'intégrité, l'objectivité, la transparence et l'honnêteté mais elle vise à affirmer la valeur législative des mesures prises et actions menées dans le cadre de la politique nationale.

En effet, comme celle mise en place des autres pays d'Afrique comme la Tanzanie, l'Ouganda, le Mali, un programme national de lutte contre la corruption a été adopté. Ce programme couvre l'aspect prévention, investigation et répression. Compte tenu de la dimension profonde et de la gravité de la situation, plusieurs organes spécialisés ont été mis en place. Ces organes seront chargés en ce qui les concerne de mener l'exécution de la stratégie nationale d'anticorruption comportant quatre éléments<sup>519</sup> :

- l'application des lois ;
- la prévention en éliminant les occasions de corruption des systèmes dans les secteurs publics et privés ;
- l'éducation des citoyens sur les effets néfastes engendrés par la corruption et l'incitation de la communauté à lutter contre la corruption ;
- la sensibilisation et la formation des différents responsables de l'Administration sur les cultures et principes sur la bonne gouvernance : transparence, redevabilité et honnêteté, responsabilité.

Concernant l'application des lois, le Titre I<sup>er</sup> prévoit les nouvelles dispositions qui modifient et complètent le Code pénal<sup>520</sup>. Elles actualisent les peines et fixent les infractions nouvelles assimilées à la corruption.

Le Titre II sur le cadre institutionnel prévoit la mise en place des différents organes chargés de mettre en œuvre la politique nationale de lutte contre la corruption, leurs missions et fonctionnement. Il a prévu deux organes principaux : le Conseil supérieur de lutte contre la corruption (CSLCC) qui est devenu Comité de sauvegarde de l'intégrité (CSI) depuis 21 mars 2006 et le Bureau Indépendant Anti-corruption (BIANCO) chargés de la mise en œuvre des différents volets de cette politique.

- Le *Bureau Indépendant Anti-corruption (BIANCO)*<sup>521</sup> est chargé de coordonner la mise en œuvre de la Stratégie Nationale par l'Éducation, la Prévention et l'Investigation. Elle assure également des activités de sensibilisation et d'éducation citoyenne pour prévenir la corruption. Le BIANCO sera relayé par la suite par la « Chaîne pénale anti-corruption (CPAC) » pour toutes les actions de poursuite pénale. Il s'agit d'une sorte de Guichet unique judiciaire spécialisé dans le traitement des dossiers de corruption allant de l'enquête

<sup>519</sup>Exposé des motifs de la Loi, document publié par le BIANCO.

<sup>520</sup>Les articles du Section II du Chapitre II du Titre I<sup>er</sup> du Livre III du Code pénal.

<sup>521</sup>Décret n° 2004-937 du 5 octobre 2004 portant réorganisation du Bureau indépendant anti-corruption, modifié par le décret n° 2008-176.

préliminaire jusqu'au jugement en appel (Police judiciaire – Parquet – Instruction – Jugement – Appel). En effet, le BIANCO n'est pas compétent pour juger les affaires pénales. Sa mission se limite à l'enquête préliminaire et exploitation des dossiers de dénonciation de corruption.

- Le *Conseil supérieur de lutte contre la corruption* (CSLCC) qui changera de dénomination en 2006 pour devenir Comité de sauvegarde de l'intégrité (CSI). À l'origine cet organe de conseil avait pour mission d'assurer le suivi et la surveillance des activités de l'organe exécutif. Il sera consulté pour toutes questions liées à l'effectivité de la politique et les conditions de recrutement. Sa mission sera élargie plus tard car il se charge également du pilotage de la composante Intégrité du programme national de bonne gouvernance. Suite aux différentes évolutions, le Gouvernement et les PTF avaient constaté que les organismes publics et privés sont généralement soucieux d'efficacité sans forcément mettre en avant les valeurs d'intégrité. Or, cette perception peut les conduire à des dérives dommageables pour le pays. L'efficacité sans l'intégrité peut même se révéler dangereuse. Ainsi, les actions ne se limiteront pas à sensibiliser les intéressés à refuser la corruption mais également à faire respecter l'état de droit et des droits humains. Le CSI accompagne les secteurs clés pour promouvoir l'intégrité : le Parlement, l'Exécutif, le Système judiciaire, les corps de contrôle de l'État, les organes anti-corruption, la médiation de la République, les organismes internationaux, les médias, les partis politiques, les autorités morales, le secteur privé, la société civile.

À part la mise en place de ces organes, citons également d'autres volets de la stratégie nationale de lutte contre la corruption qui contribue à l'assainissement de l'Administration et à l'amélioration de la gouvernance dans tous les secteurs :

- Suite à l'engagement de l'État de combattre le crime financier et la criminalité organisée transnationale, en 2004, il a été adopté la loi n° 2004-020 du 19 août 2004 sur le blanchiment de capitaux. Pour assurer l'application de cette loi, le ministère des Finances a mis en place le *Service de renseignements financiers* (SAMIFIN). Cet engagement fait également suite à l'adhésion par la signature de Madagascar en 1998 de la Convention des Nations unies de 1998 contre le trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes et celle contre la corruption de 2003. Madagascar rejoint les 40 recommandations du Groupe d'Action Financière Internationale (GAFI). La mise en place du SAMIFIN permet de lutter contre la criminalité organisée, la grande délinquance financière et le financement du terrorisme. Il s'agit de détecter les mouvements suspects de capitaux et de fournir aux autorités les informations nécessaires aux investigations. C'est un mécanisme de détection précoce de tentative de recyclage de l'argent sale et, plus en amont, un système permettant de réduire les vulnérabilités en matière de transfert international de capitaux. Le SAMIFIN est connecté aux réseaux des organismes anti-blanchiment (groupe EGMONT, composé de 101 membres).

- Le lancement du projet de sécurisation des concours administratifs nationaux pour le recrutement des fonctionnaires en partenariat avec le PNUD depuis 2000 : recrutement de hauts fonctionnaires formés au sein de l'ENAM, recrutement de magistrats, recrutement d'agents de police, etc.

La mise en place de tous ces dispositifs et mécanismes a eu des effets positifs car entre 2005 à 2009, bien que la corruption reste toujours un défi majeur,

des baisses de l'indice de corruption ont été enregistrées selon les résultats de l'enquête annuelle de *Transparency International* et celui de la Banque mondiale. Les résultats ont été encourageants.

Toutefois, la persistance des grandes corruptions<sup>522</sup> suscite de vives critiques notamment le cas des enrichissements illicites et sans cause des hauts responsables de l'Administration, les trafics d'influences, les défauts de déclaration de patrimoine mais sans suivi de sanction ou de mesures réelles, les abus de fonction, le favoritisme, les interventions politiques discrétionnaires dans la gestion des droits miniers et réglementaires permissive des exportations de bois de rose...Le BIANCO est tenu en échec et n'arrive pas à s'affirmer pour résoudre ces types de corruptions qui pourtant sont contractées de façon flagrante<sup>523</sup>. Les efforts effectués depuis risquent d'être contrariés par rapport à cette impuissance.

La lutte contre la corruption ne concerne pas seulement Madagascar, elle est un volet important de la coopération au développement. C'est pour cette raison qu'elle s'intègre parfaitement dans les politiques de financement des grands bailleurs de fonds comme le FMI, la Banque mondiale et les Nations unies. Le 11 décembre 2003, à Mérida, Mexique, les Nations unies ont adopté une Convention Internationale contre la corruption. Madagascar a signé cette convention. Pour appuyer le pays, la Banque mondiale et les Nations unies consacrent un volet important de leurs financements pour appuyer la mise en œuvre de la politique nationale. La corruption est considérée comme un fléau qui mine le pays et constitue un frein majeur au développement. L'éclatement de la crise en 2009 a interrompu les financements et a perturbé énormément les activités entreprises. L'inexistence de l'autorité légale et élue au pouvoir a été une source d'encouragement de la corruption de tout genre. Le BIANCO est complètement désarmé face à sa généralisation. Un effort immense est à produire pour redresser la situation et conserver les maigres acquis d'avant la crise. D'ici, la reprise à la normale de la situation à Madagascar, le BIANCO poursuit ses activités quand bien même les difficultés d'ordres politique et financier sont affrontées. Les responsables du BIANCO doivent être fermes et tenter le tout pour préserver son indépendance face aux intimidations ou réticences. Concernant le financement des différentes activités, le Gouvernement doit en effet s'assurer de la disponibilité des financements s'il veut pérenniser les acquis car jusqu'à présent une grande partie des dépenses liées aux différentes activités du BIANCO sont supportées par les aides extérieures. L'adhésion du Gouvernement dans la mise en application des principes de la Déclaration de Paris l'obligera à faire un saut qualitatif au risque de contrarier les autres actions. La démarche de nouer des contrats avec les différents secteurs clés comme la justice, la société civile, les organismes internationaux, les médias, les partis politiques, les autorités morales, le secteur privé, etc. A permis de mener des actions durables et en profondeur.

## B- Renforcer la participation citoyenne

Dans le cadre de l'application de la bonne gouvernance à Madagascar, le Gouvernement a appliqué les trois sous piliers de la participation citoyenne axés sur

<sup>522</sup>À Madagascar, sont qualifiées de grandes corruptions celles contractées par des hauts responsables ou dignitaires de l'État et dont la dimension affecte ou concerne toute une filière ou secteur.

<sup>523</sup>Revue de la bonne gouvernance de la Banque mondiale en décembre 2010.

l'éducation citoyenne, la redevabilité et transparence de l'État ainsi que le mécanisme de cette participation des citoyens.

### 1. Développer des programmes d'Éducation citoyenne

En fait, elle est l'apanage des sociétés civiles qui sont devenues spécialisées tout en œuvrant dans tous les domaines de la vie quotidienne. En ce qui concerne le social, il s'est vu la création des FRAM (Fikambanan'ny Ray aman-drenin'ny Mpianatra ou une association des parents d'élèves), des mutuels de santé associant les bénéficiaires des prestations de services des formations sanitaires publiques, de la responsabilisation de la population locale par le biais du système d'autodéfense villageoise, des associations et ONG travaillant dans le cadre de la sécurité alimentaire. Pour l'économie, il s'est formé la Plateforme pour la défense des intérêts des consommateurs (PlaDIC). Concernant le domaine environnemental, l'association Voahary Gasy a été créée en vue de sensibiliser la population à préserver l'environnement. Sur le plan politique, des associations comme le Komity mpanaramaso ny fifidianana/Comité national pour l'observation des élections (KMF/CNOE) et la justice et paix ont été créés afin d'éduquer la population à bien observer les élections durant leurs phases (avant, pendant et après). Enfin, des associations culturelles vulgarisant « le fihavanana malgache » ou la solidarité nationale, base du développement du pays ont été mises en place.

### 2. Redevabilité et transparence de l'État

Souciant de la gestion rationnelle des deniers publics obtenus à travers les impôts payés par les contribuables, des mécanismes de transparence comme la transmission en directe dans les chaînes radiotélévisées nationales des débats entre les parlementaires et les membres du Gouvernement stipulés dans les Constitutions de Madagascar ont été réalisées. Ces mesures sont prises en vue de concrétiser la réalisation des missions et rôles du pouvoir législatif envers le pouvoir exécutif.

### 3. Mécanisme de participation citoyenne

Cette participation est appliquée de différentes façons. Soit, à travers les réunions communautaires de diverses collectivités locales, soit par le dépôt des doléances dans les boîtes à idées déposées dans tous les bureaux des institutions publiques ou privées, soit par le biais de la participation de tout un chacun lors des débats organisés par des stations radiotélévisées publiques ou privées.

En effet, les idées issues de ces discussions représentant les différents domaines entrent dans le cadre de ce renforcement de la participation citoyenne en vue du développement du pays. Cette participation rentre dans le cadre de la promotion de la démocratie.



## Chapitre II : Mettre en place les cadres normatifs et Institutionnels d'harmonisation

La phase deux de la concrétisation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sera la mise en place du Gouvernement avec ses partenaires techniques et financiers d'un mécanisme d'Alignement, d'Appropriation et d'harmonisation se basant sur les démarches fixées dans l'agenda de l'efficacité de l'aide. Cet agenda constitue un cadre global d'exécution et une feuille de route pour tous les acteurs dans la mise en œuvre effective de la Déclaration de Paris. Ce chapitre développera ainsi ces différentes étapes poursuivies par le Gouvernement et déclinera les politiques adoptées avec ses partenaires. Ces étapes consistent, d'une part, à conforter l'expérience acquise lors du DSRP3 pour une meilleure appropriation du MAP, et, d'autre part, à mettre en place un dispositif institutionnel pour coordonner de la gestion de l'aide et suivre l'évolution de la mise en œuvre des principes de la DP.

**Tableau 36 : Chronogramme de l'agenda de l'efficacité de l'aide à Madagascar**

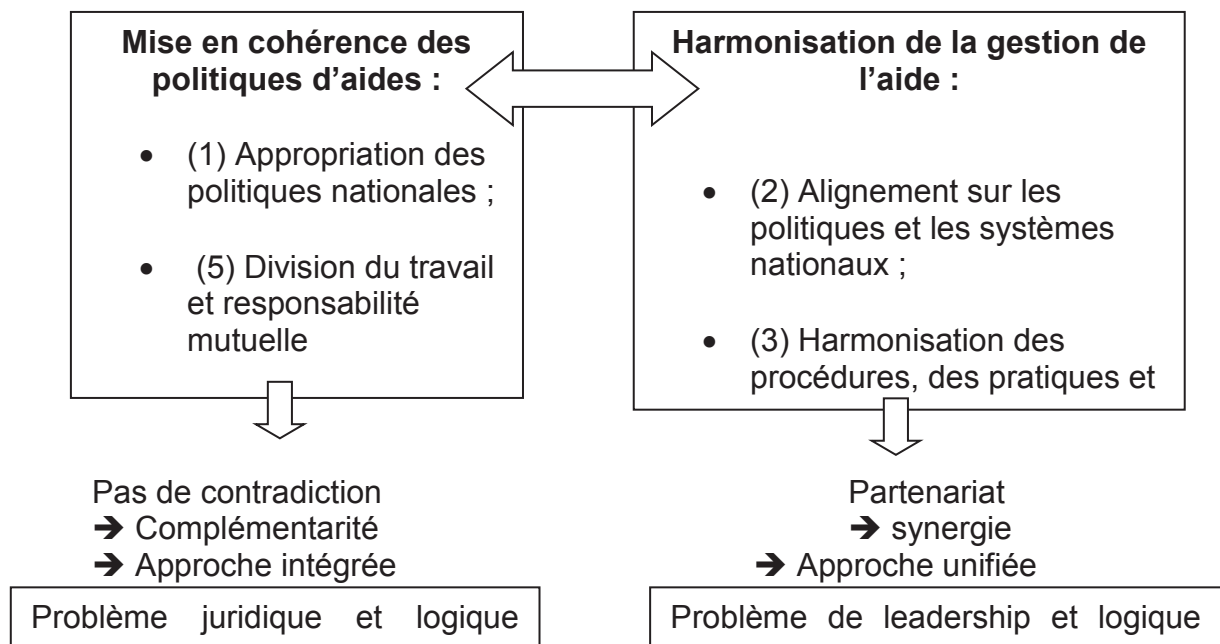
Adoption de la DP	Mise en œuvre des réformes des systèmes nationaux	Participation à l'enquête OCDE sur le suivi-évaluation à mi-parcours de la DP	Mise en place d'une structure permanente de coordination de l'aide (primature)	Participation à l'enquête de l'OCDE sur le suivi-évaluation de la DP Participation au FHN4 de Busan	Élaboration d'un plan d'action sur la mise en œuvre de la Déclaration de Busan Membre du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide de l'OCDE
Participation au FHN2 de Paris	Développement des soutiens coordonnés en référence à la politique nationale	Élaboration du plan d'action D'HARMONISATION	1 <sup>er</sup> Rapport sur la coopération au développement issu de la base AMP	Lancement de l'initiative pour la budgétisation de l'aide	Extension de la couverture d'AMP (ONGI, Coopération décentralisée)
		Mise en place d'un système de Suivi-évaluation nationale de la stratégie nationale		Établissement du lien direct entre AMP et le budget de l'État	Création d'un groupe de travail Interministériel sur le Partenariat de Busan
				Adhésion à l'IATI <sup>524</sup>	
2005	2006-2007	2008	2009	2010	2012

*Source : Adapté du rapport sur la coopération au développement 2010-2011 Madagascar de la Vice-primature chargée de l'Économie et de l'Industrie*

La figure suivante résume le processus d'harmonisation

<sup>524</sup>Initiative internationale sur la transparence de l'aide : plateforme d'échange et de concertation pour la mise en œuvre des recommandations de la déclaration du FHN3 d'Accra (*Accra Agenda in action*) portant sur la transparence de l'aide.

**Figure 14 : Application des cinq piliers de la Déclaration de Paris**



*Source : Auteur*

## **Section I – Uniformiser et adapter les cadres et outils de mise en œuvre**

Étant donné que l'harmonisation se repose essentiellement sur l'existence d'une politique nationale, gage d'une appropriation du développement national, priorité en est faite sur sa conception avec la participation effective de tous les acteurs concernés.

### *Paragraphe 1- Conception de document de politique publique*

L'existence d'une politique nationale claire et la définition de l'orientation de la conduite des affaires de l'Etat sera la base du principe d'appropriation et d'alignement des bailleurs quel que soit sa nature.

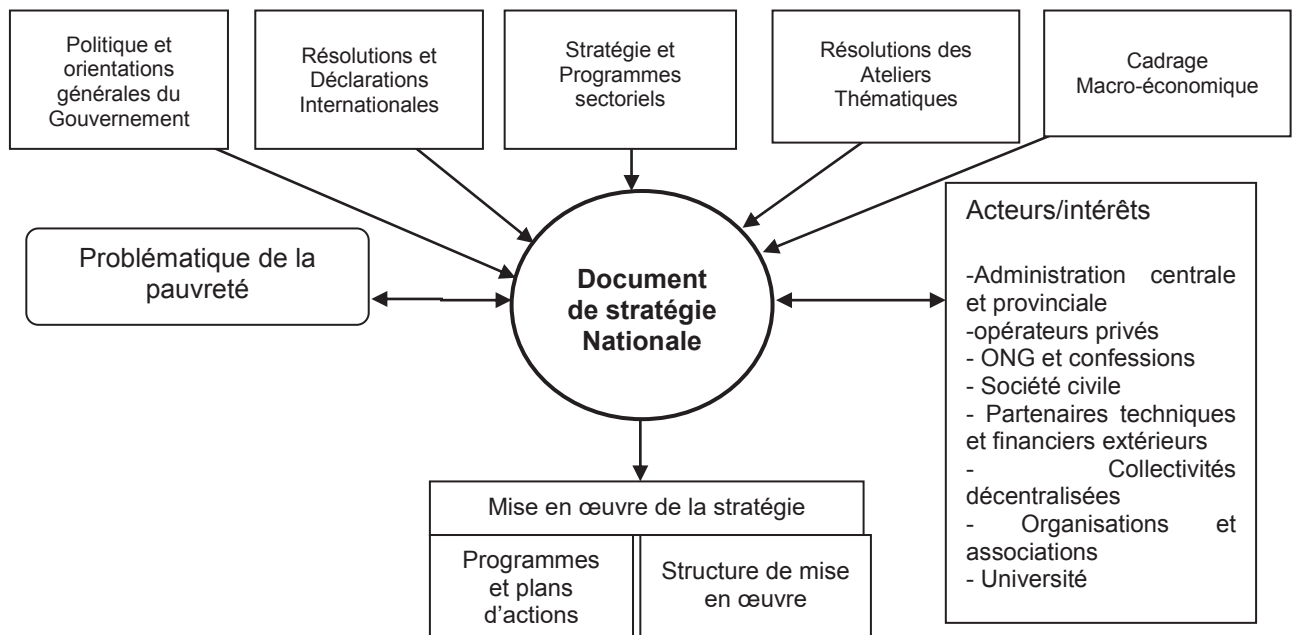
#### A- Se positionner sur l'orientation de la politique

Pour une bonne lisibilité des positions politiques et des priorités nationales, il est exigé aux pays récipiendaires l'établissement des documents cadre de politique. Il servira ainsi de base d'intervention lors des négociations avec tous les bailleurs et permettra de s'assurer de leur alignement. L'absence de ces documents pourrait être un facteur de fragmentation et d'incohérence des aides et des actions de développement du pays. Il peut aussi être source de domination des bailleurs car il marque le manque d'appropriation des besoins du pays. Dans le contexte de changement actuel, l'absence de ces documents peut handicaper le Gouvernement.

## 1. Appropriation par le Document de politique nationale

La position partagée par la majorité des auteurs et des experts en développement depuis le début de ce travail est celui de la pertinence de la plateforme pays pour une meilleure réalisation des actions de développement<sup>525</sup>. Qu'il s'agit de praticiens ou de chercheurs, le meilleur moyen pour réussir le développement est que le pays participe à part entière à la conception de sa politique. La promotion de cette approche vise à contrecarrer la perception de certains acteurs sur l'existence d'une pratique dite de dominations faites par les bailleurs<sup>526</sup>. Bien que Madagascar ait eu un résultat positif suite à la conception du DSRP1, des réactions comme quoi ce document ne reflète pas vraiment la vision malgache<sup>527</sup> existaient. L'adhésion de la Communauté internationale dans la mise en œuvre du Consensus de Monterrey sur l'harmonisation a permis au pays de capitaliser les acquis antérieurs et de refaire l'exercice en améliorant le processus de préparation et de conception du futur document dit « DSRP2 » en 2003 et le MAP en 2007. Ainsi, la démarche plus participative a été poursuivie lors de la conception du MAP en 2007 de manière à ce que l'Etat malgache prenne en main son développement et la conception de sa stratégie. Le schéma suivant en illustre.

**Figure 15 : Processus participatif d'élaboration du Document stratégique national<sup>528</sup>**



Source : Ministère des Finances, 2003

<sup>525</sup>MADAULE, Stéphane, *Le manuel du développement : 25 ans d'expérience dans la coopération internationale*, Paris, L'Harmattan, 1<sup>er</sup> janvier 2012, 589 p. ; RAFFINOT, Marc, « Ownership : l'appropriation des politiques de développement, de la théorie à la mise en pratique », Document de travail DIAL, mars 2009.

<sup>526</sup>Voir aussi, BERR, E. et COMBARNOUS, F., « Vingt ans d'application du consensus de Washington à l'épreuve des faits », *Économie appliquée*, n° 2, 2005, p. 5-44 ; CHARNOZ, Olivier, SEVERINO, Jean-Michel, *L'aide publique au développement*, op. cit. ; GABAS, Jean-Jacques (dir.), *L'aide publique française au développement*, Paris, La Documentation française, 2005.

<sup>527</sup>ROUBAUD, François, *Identités et transition démocratique : L'exception malgache ?*, Édition Tsipika-L'Harmattan, 2000. 253 p. ; RAZAFINDRAKOTO, Mireille et ROUBAUD, François : « Madagascar à la croisée des chemins : la croissance durable est-elle possible ? », *Afrique contemporaine*, n° 202-203, avril-septembre 2002, p. 75-92.

<sup>528</sup>Il s'agit du DSRP révisé de 2003.



Par ailleurs, il faut souligner au regard des principes de la DP que cette démarche répond au pilier numéro 1 de la Déclaration de Paris, celui de l'appropriation. La bonne gouvernance politique passe, d'une part, par l'existence d'une vision et politique claire de développement du pays et, d'autre part, par son appropriation non seulement par les dirigeants mais surtout tous acteurs clés politiques et productifs. Certes, Madagascar avait à l'époque du régime du Président Ratsiraka le « Boky Mena » mais souvent ces visions n'étaient pas déclinées stratégiquement au niveau gouvernemental par une politique générale du Gouvernement et en politiques sectorielles par la suite. Ce document est également né d'une volonté politique d'un individu non des acteurs de développement malgache. De même, au niveau opérationnel, il n'y avait pas de lignes de conduite claires indiquant les axes stratégiques d'intervention et les objectifs à atteindre. Ces états de fait expliquent l'absence de politique sectorielle bien définie ainsi que les tendances des bailleurs de fonds d'imposer leurs politiques et leurs modèles aux pays<sup>529</sup>.

Ainsi, en tirant des leçons de la conception des DSRP2, depuis l'accession du Président RAVALOMANANA en 2002, Madagascar voulait assurer le leadership dans la négociation des aides et avoir une politique de développement claire sur laquelle il basera sa position face aux PTF. À ce titre, dicté par ce souci d'harmonisation de l'aide, prôné par la déclaration de Monterrey, les démarches de conception des politiques ont été suivies selon un cadre logique que nous essayons de décrire à partir de la figure ci-dessus. Certes, ce cadre demeure théorique car la réalité reste assez difficile à gérer surtout pour un pays fragile et dont les politiciens ont tendance à adopter des discours démagogiques avec des pratiques politiques assez malsaines, mais la démarche a donné des résultats promoteurs car elle est plus inclusive et démocratique.

Dans cette optique, le Gouvernement avec l'appui des PTF avait réuni tous les représentants de toutes les forces vives de la Nation venant des quatre coins de l'île (société civile, opérateurs économiques de différents secteurs, classe politique, Églises, organismes laïcs, citoyens, ruraux, etc.). Bref, des compétences de tous horizons ont été toutes invitées à participer, à discuter et à s'accorder sur la stratégie à adopter pour sortir le pays de l'emprise de la pauvreté. Le schéma suivant décrit le processus de conception du DSRP à l'époque.

L'élaboration ainsi que la réalisation des documents de stratégie nationale se sont faites dans un processus participatif. En effet, le document final est le fruit des discussions et des concertations entre les parties prenantes. Les points de vue des uns et des autres ont été analysés et recueillis tout en tenant compte de leurs intérêts respectifs. À l'issue des débats et des échanges, il a été dégagé un ensemble des grands axes consensuels des politiques et des pistes d'action à maintenir pour lutter contre la pauvreté. Pour faciliter ces échanges, des travaux et des ateliers de validation ont été réalisés par étapes et une assemblée générale de validation constitue la phase finale. Ainsi, des structures et des procédures ont été mises en place et fixées. Il a été également veillé à ce que chaque partie prenante soit bien représentée et ce jusqu'à la finalisation du document. L'adoption de ce

---

<sup>529</sup>DAMBISA (M), *L'aide fatale : Les ravages d'une aide inutile et de nouvelles solutions pour l'Afrique*, éditions JC Lattès 2009 ; AMPROU (J.) ET CHAUVET (L.), « Débats sur l'efficacité de l'aide : fondements et nouveaux enjeux », AFD, Notes et documents, 57, Paris, 2007.

document démontre un signe réel d'appropriation du devenir de leurs pays et qu'ils sont les premiers acteurs de leur propre développement.

#### **Encadré 4 : Exemples d'axes stratégiques du document stratégique**

**Axe n° 1 : Gouvernance : restaurer un État de droit et une société bien gouvernée.**

**Axe n° 2 : Production et Économie : susciter et promouvoir une croissance économique à base sociale très élargie.**

**Axe n° 3 : Social : susciter et promouvoir des systèmes de sécurisation humaine et matérielle et de protection sociale élargie.**

*Source : Ministère des Finances, 2005*

Dans le cadre de la réalisation, pour qu'il y ait réellement appropriation à la source, chaque ministère devait avoir une politique sectorielle, qui, par la suite, doit rassembler pour constituer la Politique Générale de l'État. Sa programmation budgétaire aboutira à la conception de la loi des finances. Cet exercice a été initié mais des difficultés de pilotage et de mise en œuvre ont été ressenties. Ces blocages ont entraîné en quelque sorte l'échec dans la définition précise des cadres d'intervention des bailleurs de fonds. La non-effectivité des réformes des systèmes nationaux encore en cours explique aussi ce résultat. La non-appropriation de la démarche par les techniciens a fait aussi que la traduction des politiques générales en politiques sectorielles n'a pu se faire réellement. Le manque de maîtrise de la nouvelle méthode de conception est également une autre difficulté rencontrée. La Banque mondiale dans son rapport en 2009 partage que cette situation ne concerne pas seulement les cadres malgaches mais également ceux des agences d'exécution<sup>530</sup>. Ce qui explique le non-avancement des processus de réforme au niveau des agences d'exécution en matière d'alignement et d'harmonisation. Certes, d'autres causes comme par exemple la confusion qui règne entre indicateur des OMD et indicateur des documents nationaux sont également des formes de difficulté déjà rencontrées et constaté à ce stade. Madagascar n'est pas le seul pays ayant affronté ces difficultés ; d'autres comme le Ghana et Mali l'ont également vécu<sup>531</sup>.

En matière de suivi, la même approche a été retenue pour évaluer et suivre les réalisations des plans d'action définis par secteur. Les actions à mener ont été formulées sous forme de programme<sup>532</sup>. Par la suite, il appartiendra aux bailleurs et

<sup>530</sup>Severino, 2008 ; MORDASINI, Michel, « La mise en œuvre des politiques globales : les agences d'aides joignent-elles le geste et la parole ? », *Revue Internationale pour le Développement, RIPD*, n° 3, 2012, p. 27-41.

<sup>531</sup>Voir les auteurs qui abordent déjà les autres difficultés rencontrées dans le cadre de la mise en œuvre de la DP : JACQUEMOT, Pierre, « Harmonisation et appropriation de l'aide : commentaires autour de l'expérience du Ghana », *Revue Afrique Contemporaine*, p. 161-192 ; BERGAMASCHI, Isaline, DIABATE, Alassane et PAUL, Elisabeth, « L'agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide. Défis de l'"appropriation" et nouvelles modalités de l'aide au Mali », *Afrique contemporaine*, n° 223-224, 2007, p. 219-250.

<sup>532</sup>Les approches fondées sur des programmes sont définies dans le volume 2 de l'ouvrage *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité* (OCDE, *op. cit.*, 2005), encadré 3.1, comme un moyen d'engager la coopération pour le développement sur la base des principes d'appui coordonné en faveur d'une action de développement dont la maîtrise est assurée au niveau local, telle qu'une stratégie nationale de développement, un programme sectoriel, un programme thématique ou un programme d'une organisation spécifique. Les approches fondées sur des programmes partagent les caractéristiques suivantes : a) conduite assurée par le pays hôte ou l'organisation ; b) cadre budgétaire et programmatique unique et détaillé ; c) existence d'un processus formalisé pour la coordination entre donateurs et l'harmonisation des procédures des donateurs en matière de notification, de budget, de gestion financière et de passation de marchés ; d) efforts pour développer l'utilisation des systèmes locaux dans la conception et la mise en œuvre des programmes, la gestion financière, le suivi et l'évaluation.

aux partenaires de s'y référer lorsqu'ils interviennent pour appuyer. Exemple : Programme d'action au développement rural (PADR), le Programme urbain de lutte contre la pauvreté (PULP), le Programme sectoriel des transports (PST), le Programme national de lutte contre le VIH-Sida (PNLS), etc.

Il est à remarquer que la même démarche adoptée lors de la conception du *Madagascar Action Plan* (MAP) s'est améliorée. Cette approche va renforcer le leadership et l'appropriation Gouvernement malgache dans la conduite et le pilotage de l'ensemble des actions prévues dans sa politique nationale. Pour les bailleurs de fonds par ailleurs, elle permet une intervention bien ciblée et une meilleure visibilité de l'aide. En outre, il facilite aussi l'alignement et l'harmonisation des actions tous en veillant sur une bonne division de travail. Ce dernier point est encore à travailler car les politiques d'intervention des PTF avec ceux des nouveaux bailleurs ne sont pas encore adaptés. Un effort à long terme reste encore à faire.

Dans la même optique, un des volets de la gouvernance politique, il a été également initié des réflexions sur l'assainissement de la pratique politique. La société civile a été mobilisée et restructurée pour qu'elle devienne un acteur principal dans l'instauration d'une gouvernance politique saine à Madagascar. Des formations et des sensibilisations ont été organisées depuis lors jusqu'à ce jour. Le programme financé par la Banque mondiale, intitulé Programme de réforme pour l'efficacité de l'Administration (PREA) dans son sous-volet « Projet de gouvernance pour le développement institutionnel » (PGDI) a été lancé pour financer l'appui au Gouvernement dans l'instauration de la bonne gouvernance.

La conception d'une politique nationale claire facilitera la conception des autres documents de travail tant au niveau gouvernemental qu'au niveau des bailleurs. La création de ces documents améliorera la mise en œuvre coordonnée et planifiée entre les différents intervenants. Elle permet aussi la mise à disposition à tous les acteurs des mêmes outils de travail facilitant la négociation et la compréhension. Il faut toutefois remarquer ce processus ne doit pas s'arrêter là car il faut s'assurer que ce document soit converti en loi pour être réalisé. C'est à ce niveau qu'on parle de Politique générale du gouvernement et de loi des finances.

## 2. L'opérationnalisation par la politique générale du Gouvernement et les politiques sectorielles

Le Document de politique nationale (DSRP/MAP) sera normalement décliné en Politique générale de l'État (PGE) pour être opérationnel. Cette PGE est composée par les politiques sectorielles. Ce sont ces politiques qui seront plus tard budgétisées. Elles constitueront les éléments de programmes d'activités prévues dans le cadre de la loi des finances (OCDE, 2008). Les programmes d'action sont établis au niveau sectoriel (santé, éducation, agriculture, eau) et intra sectoriel ou par thème (VIH-Sida, gouvernance, genre et développement). Ces programmes sont spécifiques par département ministériel ou institution. C'est sur la base de ces programmes qu'une convention de financement sera signée entre l'État malgache et son partenaire. Le programme d'action est prévu pour une durée de trois ou cinq ans selon les partenaires. Une évaluation conjointe sera également organisée à la fin de chaque exercice budgétaire pour voir comment chaque acteur orientera ses

décisions (blocage et déblocage par tranche et étape). On distingue deux types de programmes.

- Le programme sectoriel à réaliser à moyen terme et qui est la planification opérationnelle des différentes actions à mener telle qu'il est prévu dans la politique sectorielle. C'est ce programme qui fera l'objet du cadre de dépense à moyen terme (CDMT) sectoriel.
- Le programme thématique, par contre, est un ensemble d'actions à mener sous forme de programme sur des thèmes classés prioritaires tels que le genre et développement, la lutte contre le SIDA, la Sécurité. Un programme d'une organisation spécifique qui est chargée d'assurer une mission particulière et dont les domaines d'intervention font partie des axes prioritaires de la Politique Générale de l'État. Par exemple, le Bureau Indépendant de Anti-corruption bénéficie des aides au développement allouées sur la base d'un programme national. C'est le cas aussi d'un organisme spécifique hérité au sein du ministère de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation, chargé de mettre en œuvre la politique nationale foncière. Un programme spécifique est monté et bénéficie d'un financement à part.

#### B- Etablissement des Documents de cadrage budgétaires

Toujours au niveau opérationnel, il existe également des documents de cadrage ou de planification utilisés par les responsables au niveau des différentes instances de l'Administration. Ces documents sont en général les déclinaisons pratiques des politiques définies dans le document stratégie pays. Selon le niveau de réalisation, ces documents changent. La plus importante est la Loi Organique sur les finances qui autorise le Gouvernement à engager les dépenses publiques à l'issue de vote positif des Parlementaires de la politique générale du gouvernement. Les autres documents sont plus administratifs mais constituent des outils importants dans la gestion et la mise en œuvre de la politique de l'État. Dans l'optique de la mise en cohérence et l'harmonisation de l'aide, ces documents sont des instruments permettant d'asseoir deux principes de la Déclaration de Paris : (i) l'alignement et (ii) la gestion axée sur les résultats. Concernant l'efficacité prônée par les autres déclarations en matière de financement de l'aide, il s'agit d'instruments et outils mis à la disposition des gestionnaires et des partenaires en principe pour assurer la visibilité, la cohérence des actions interministérielles, l'harmonisation des pratiques et des procédures, la complémentarité et enfin la rationalité et la transparence budgétaire.

Enfin, en matière de gouvernance, la mise à disposition aux responsables et aux décideurs de ces instruments et outils de gestion novateurs a permis d'améliorer leur capacité de gestion en utilisant des cadres et outils de travail développant la performance, la transparence et l'imputabilité.

## 1. Etablissement de nouvelles lois organiques des finances publiques

Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État. Elles peuvent contenir, outre des autorisations de percevoir les ressources et de payer les charges, un certain nombre de dispositions proprement législatives modifiant le droit existant<sup>533</sup>. Elles sont la déclinaison financière et budgétaire des PGE composées de l'ensemble des politiques sectorielles. La loi de finances constitue en quelque sorte la porte d'entrée unique des aides allouées à l'État. En effet, quels que soient la source, la nature, le bénéficiaire des aides, suite à la signature d'une convention qui officialise l'obtention des aides, tout doit être systématiquement inscrit dans la loi de finances. Ces inscriptions, normalement obligatoires, sont le garant de la transparence et de la fiabilité des informations (nature, montant, affectation, etc.). En cas d'obtention ou de dotation en plein exercice budgétaire, l'inscription se fera soit par décret d'avance suivi de régularisation, soit par le biais de la loi de finances rectificative.

Pour améliorer la qualité du SGFP, Madagascar a décidé en 2004 d'adopter une nouvelle architecture dans la conception et l'exécution des lois de finances. Par rapport à l'ancienne loi n° 63.015 du 15 juillet 1963 portant dispositions générales sur les finances publiques, la Loi Organique n° 2004-007 du 27 juillet 2004 sur les Lois des Finances a été conçue dans une logique de résultats et d'esprit de transparence. Suivant son exposé des motifs, cette loi est : « le premier texte de base traduisant la volonté de mettre en œuvre le développement rapide et durable grâce à une politique budgétaire utilisée comme *instrument d'orientation et de promotion* des activités financières et économiques<sup>534</sup> ». Elle associe stratégie et programme, c'est-à-dire que les grands axes stratégiques fixés dans le DSRP seront regroupés et déclinés par la suite sous forme de programmes. Par programme est fixé un objectif qui sera mesuré par le biais d'un indicateur de résultat. Enfin, les moyens nécessaires pour la réalisation de chaque programme sont évalués sous forme de budget primitif. Une Loi de Finances Rectificative sera établie en fonction de l'exercice et des engagements faits.

La nouvelle loi de finance a en effet trois objectifs :

- améliorer la transparence ;
- favoriser la programmation pluriannuelle ;
- accroître la performance budgétaire.

### **Encadré 5 : Extrait de l'exposé des motifs de la Loi organique n° 2004-007 du 27 juillet 2004 sur les Lois des finances**

... améliorer l'efficacité de la dépense publique dans la perspective suivante :

2. abandon progressif du budget de moyens au profit du budget de programmes partiellement à partir de 2004 et totalement à partir de 2005. Les chapitres actuels seront remplacés par les Programmes, eux-mêmes regroupés en Missions qui peuvent être d'envergure interministérielle. Les crédits seront alloués en vue d'actions clairement déterminées dans le temps et dans l'espace, en fonction des programmes arrêtés. Au sein d'un programme, les ordonnateurs disposeront d'une **grande** liberté d'action pour redéployer les crédits désormais fongibles, entre les catégories de dépense, sauf à abonder les crédits de personnel,

3. renforcer le contrôle politique, administratif et juridictionnel en élargissant le domaine des différents modes de contrôle et en assurant leur efficacité :

*Source : Ministère des Finances et du Budget*

<sup>533</sup> *Lexiques des termes juridiques*, Dalloz, 21<sup>e</sup> édition, 2014.

<sup>534</sup> Extrait de l'exposé des motifs du projet de Loi des finances de 2004.

L'architecture de la nouvelle Loi de finances malgache s'inscrit dans l'application des OMD et des principes et méthodes d'approche de gestion fixées par les différentes déclarations sur l'efficacité de l'aide. La Loi de finances est établie également après la validation finale du DSRP. Il appartient par la suite aux parlementaires de procéder aux votes avant que le Gouvernement l'exécute conformément aux procédures et principes de gestion des finances publiques.

S'il y a une bonne conception de ce document, il doit constituer un outil fort de centralisation de toutes les informations concernant l'utilisation de toutes les aides reçues par le pays. C'est la porte d'entrée où transitent toutes les aides.

Concrètement, les emprunts sont inscrits obligatoirement dans cette loi. Il est ouvert des « comptes d'emprunts ». Les fonds alloués sont portés au cadre V de la Loi de finances de l'année et ce en concurrence du montant débloqué. Les débloquages complémentaires seront éventuellement inscrits dans les mêmes conditions dans les Lois de finances ultérieures. L'état de remboursement des dettes est également inscrit annuellement.

## 2. Elaboration de document de cadrage macroéconomique

C'est un document cadre de programmation budgétaire et financier à moyen terme. Plus précisément, un programme de dépenses glissant, préparé annuellement et donnant des projections indicatives de dépenses à moyen terme. Le CDMT détaille les dépenses selon leur destination ou leur objet (par exemple : secteur, ou ministère et programme). C'est la déclinaison budgétaire planifiée dans le temps des stratégies nationales de développement. Normalement, un CDMT est un outil qui vise à encourager la formulation des priorités. C'est sur la base du CDMT qu'il est établi les programmes de travail annuel et l'évaluation mutuelle des progrès dans la réalisation des aides. Le CDMT au même titre que la LOLF<sup>535</sup> est un outil de planification stratégique permettant d'adopter un langage commun pour une classification budgétaire cohérente. L'avantage du CDMT est qu'il ne présente pas de gaps de financement, puisqu'il vise à établir les priorités entre programmes et activités, compte tenu des contraintes financières. Étant un programme glissant et indicatif, il est toujours possible d'ajouter des programmes nouveaux au CDMT préparé l'année suivante, si des financements nouveaux sont trouvés (ou identifiés avec une bonne certitude d'être effectivement mobilisés) ou si les recettes évoluent favorablement.

Certes, sa conception semble parfois difficile mais une bonne maîtrise de l'articulation entre la stratégie, le CDMT, le TOFE, la LOLF et les Plans de travail utilisant les mêmes langages et de classification uniforme, évitera les incompréhensions et les confusions. Le CDMT est un mécanisme d'alignement et d'appropriation des stratégies. Il est exigé comme outil d'indication transparente des dépenses à engager à moyen terme pour les partenaires techniques et financiers lors des négociations et de l'évaluation des montants des aides à allouer. On distingue deux types de CDMT :

---

<sup>535</sup>La Loi organique est une loi qui précise les conditions d'application d'une Constitution et elle est une loi supérieure aux lois ordinaires. Elle doit être votée, au moins, par les trois quarts des membres du Parlement. Avec la Nouvelle Constitution approuvée au mois de décembre de l'année 2010, elle doit être votée à la majorité absolue. En conséquence, la LOLF est un chapeau de la Loi de finances, de la Loi de finances rectificative et de la Loi de règlement.

- le CDMT global présente les dépenses par ministère ou secteur. Il sert souvent à encadrer la préparation du budget et des CDMT sectoriels ;
- les CDMT sectoriels traitent de l'allocation intra sectorielle des ressources. Pour assurer un lien effectif avec le budget et responsabiliser les ministères, les CDMT « sectoriels » doivent être organisés par ministère. Lorsqu'un secteur couvre plusieurs ministères, chaque CDMT ministériel doit être clairement identifié dans le CDMT sectoriel. Les CDMT multisectoriels ne demeurent que de simples exercices si leurs mécanismes de gestion sont peu clairs ou différents de ceux du budget. Ils peuvent entraîner une dilution des responsabilités.

### *Paragraphe2- Documents cadres des bailleurs de fonds*

Les documents utilisés par les bailleurs au niveau national pour la gestion des aides sont principalement constitués de documents de coopération et des rapports d'évaluation.

#### A- Documents cadres de coopération

Il y a deux types de documents de coopération : le premier type est constitué de traités ou de conventions internationales qui régiront la coopération d'aide par type de partenaires et de bailleurs. Ce sont les cadres juridiques qui définissent les politiques, les modalités de réalisation et les domaines de concentration pour un pays donné. Par exemple, dans le cadre de la coopération avec l'Union européenne, il y a le Traité de Rome, la Convention de Lomé, les Accords de Cotonou.

Le deuxième type concerne le document conçu par le bailleur en collaboration avec les autorités nationales. Ce document est spécifique par bailleur. C'est un « document cadre de coopération » qui sera par la suite soumis pour avis des décideurs centraux : avis du Gouvernement de l'État partenaire pour les aides bilatérales et avis de l'autorité du siège central pour les aides multilatérales. Pour les cas des domaines d'intervention transversaux et sur lequel plusieurs bailleurs participent, un programme conjoint sera établi. Ces documents de programme nationaux ont des appellations différentes selon les partenaires. À titre d'exemple, citons les cas de :

- pays partenaires, on l'appelle communément « Document Cadre de coopération » ou « Programme d'Aide Bilatérale ».
- l'Union européenne, on l'appelle « Programme indicatif national (PIN) » ou « Programme d'appui budgétaire pour la réduction de la pauvreté (PARP) »,
- la Banque mondiale et le FMI « Programme d'ajustement structurel(PAS) ».

Après validation et l'accord de financement des autorités centrales des partenaires et des bailleurs, une « Convention de financement » est établie et signée entre le pays récipiendaire et les bailleurs, partenaires.

#### B- Rapports d'évaluation

À la fin de chaque année d'exercice, il est procédé à la publication officielle des rapports de toutes les réalisations au vu des évaluations conjointes de mise en œuvre de la politique nationale. Ces rapports sont à caractère officiel et servent habituellement et systématiquement de documents de base pour la conception des

nouvelles orientations des futures actions. Au niveau malgache, c'est le ministère de l'Économie qui en est l'auteur. Du côté des partenaires bailleurs de fonds, les plus connus sont ceux produit par la Banque mondiale et le PNUD et servent de document de référence :

- rapport annuel de la Banque mondiale sur le développement ;
- rapport thématique annuel produit par les Nations unies.

Du côté du pays bénéficiaire de l'aide, récemment il a été procédé dans le cadre de la démarche stratégique de mise en cohérence l'organisation de l'évaluation conjointe entre l'État et ses partenaires techniques et financiers (PTF). La différence entre ce rapport et ceux produits par le PNUD et la Banque mondiale, c'est qu'il est ancré sur l'évaluation de performance des finances publiques. C'est un cadre commun d'évaluation et de suivi des résultats utilisant une méthode d'évaluation récente appelée « *Public Expenditure and Financial Accountability* »(PEFA). Elle est dirigée par le Gouvernement national en présence des partenaires techniques et financiers. Le rapport établi suite à l'évaluation PEFA est un document de référence pour la nouvelle conception et l'accompagnement de la réalisation du document stratégie pays. L'évaluation PEFA est un instrument permettant de mesurer les progrès sous trois angles :

- le développement des instruments d'évaluation des Systèmes de gestion des finances publiques (SGFP) avec pour principal objectif d'améliorer l'efficacité de l'aide et de limiter les risques financiers ;
- la réforme de la conditionnalité de l'aide dans le cadre du SPA ;
- l'effectivité des cinq piliers de la Déclaration de Paris.

C'est ainsi qu'un rapport plus complet ne se limite pas seulement aux revues des dépenses publiques mais va au-delà et permet de mesurer tant l'aspect qualité que quantité.

La conception d'une politique nationale de développement n'est pas une condition suffisante pour mener à bien la mise en œuvre du développement. Il faut que le pays dispose d'un cadre de gestion fiable et d'un environnement administratif répondant aux normes adaptées aux principes de la Déclaration de Paris. La poursuite des réformes entamées depuis dix ans est une décision que le Gouvernement doit entreprendre. C'est ce que nous évoquerons dans le paragraphe suivant.

## **Section II- Mettre en place les dispositifs institutionnels d'harmonisation des actions**

La mise en place sera progressive car c'est un processus de longue durée. En effet, en réalité le processus a déjà débuté vers la fin des années 1990 mais sous l'impulsion d'une nouvelle dynamique du régime RAVALOMANANA et la montée en puissance de nouvelle doctrine mettant en cause la politique de Washington, la situation malgache n'est que la continuité d'une restructuration et réorganisation des structures déjà existantes. C'est toujours l'influence des modèles qui découlent de canevas fixés par les Institutions internationales depuis les années 1990 mais ayant



pris de nouveau visage<sup>536</sup>. La mise en place des mécanismes coordonnés des aides depuis 2005 synchronise avec le contexte actuel et la nouvelle orientation politique mondiale.

En effet, se référant à l'agenda d'harmonisation, l'objectif final de cette démarche était d'améliorer la gestion budgétaire et de permettre, une fois les réformes effectuées, l'appropriation par la budgétisation totale des aides.

Ainsi, une fois les cadres d'exécution harmonisée établis (politique et gestion), le Gouvernement s'est attaqué à renforcer d'une part les acquis par l'élaboration d'un cadre de partenariat avec ses partenaires (i) et d'autre part à mettre en place les structures d'harmonisation ou de coordination (ii).

### *Paragraphe 1- Raffermer le cadre de partenariat avec l'État Malgache*

Avec la propension des principes de la Déclaration de Paris et le déclin de du Consensus de Washington, suite aux critiques de la politique de l'aide, le MAP avait été façonné dans un contexte international en mutation où le concept d'harmonisation et d'appropriation avait fortement été mis en avant au point de bousculer les PTF dans leurs pratiques<sup>537</sup>. D'où, le projet de Madagascar de concevoir une politique de coopération pour le développement et renforcer les dispositifs qui permettent de promouvoir les approches, méthodes et procédures communes.

#### A- Conception d'autres documents de politique de cadrage généraux

En se basant sur l'expérience de la conception du DSRP2, et dans une approche encore plus intégrée et unifiée, le nouveau **document de programme de développement pays** a été également conçu de façon participative en associant tous les acteurs de développement et les bailleurs dès le début du processus. Se basant sur ce document de politique nationale, il est prévu la conception d'**un document stratégique de la politique de coopération au développement**. Cette démarche est la concrétisation des principes de budgétisation et de financement fondés sur la politique nationale. En effet, Madagascar ne dispose pas de cadre officiel de coopération ni de politique de coopération pour le développement.

#### 1. Etablissement du document de politique de coopération pour le développement

L'objectif est de doter le Gouvernement malgache d'un document stratégique de la politique de coopération au développement afin de fixer clairement sa vision stratégique et ainsi faciliter le dialogue avec ses partenaires extérieurs (actuels ou potentiels). Le document sera accompagné d'un manuel de procédures qui fixera les procédures à suivre pour tout partenaire au développement souhaitant coopérer avec le Gouvernement malgache. Le document de politique, bien que modifiable, a vocation à peu changer alors que le manuel de procédures sera évolutif, en particulier en fonction de l'amélioration des systèmes nationaux de gestion. Cette

<sup>536</sup>Le fameux rapport de l'UNICEF *L'ajustement à visage humain*, publié en 1987, fut une des premières critiques virulentes qui dénonçait l'impact désastreux sur les politiques sociales et le niveau de pauvreté dans beaucoup de pays qui les ont adoptés.

<sup>537</sup>EASTERLY livre ses critiques sur les pratiques des bailleurs de fonds dans *Les pays pauvres sont-ils condamnés à le rester ?*, éd. d'Organisation, Paris, 2006, 397 p. De même, par rapport à ce souci CHANG, H.-J., délivre ses soucis sur les marges des manœuvres des pays du Sud dans ce processus de conception dans « Marges de manœuvre politiques des pays du sud », *op. cit.*, p. 159.

démarche rentre dans le cadre de la mise en cohérence des politiques d'interventions, de gestion et de financement des bailleurs qui auparavant étaient très diversifiées.

En effet, dans la pratique et tenant compte des informations recueillies, ces derniers ont leurs propres orientations sans qu'il y ait réellement concertation. Le document de stratégie de coopération viendra renforcer la politique nationale de développement, et sera un outil permettant de changer ces pratiques car il servira de cadre d'intervention global et commun. Si auparavant, le pays ne disposait pas de politique de développement nationale, cela avait permis aux bailleurs d'imposer leurs politiques. Ce changement de contexte sera un tournant et une occasion pour le pays de faire changer les choses. Actuellement, bien qu'il y ait un léger changement, les bailleurs, surtout les institutions financières internationales comme le FMI et la Banque mondiale, restent inflexibles et trouvent toujours le moyen d'imposer leurs positions à travers les conditionnalités comme des recettes (soit politique, soit technique<sup>538</sup>). D'où, les observations sur la contradiction entre l'appropriation et les conditionnalités et les critiques formulées sur la non-effectivité de l'appropriation<sup>539</sup>.

Pour dépasser ces critiques, le Gouvernement projette en logique avec la conception du document de stratégie de coopération pour le développement, de concevoir un **cadre de résultat pour l'efficacité de la coopération au développement, décliné en un Plan d'action (PAECD)**. Ce cadre permettra la planification des actions dans ce domaine à Madagascar.

En outre, selon le contexte malgache, cette politique de coopération pour le développement prévoit l'intégration dans l'architecture de financement de la politique nationale de développement des nouveaux acteurs de développement. Il faut préciser qu'à Madagascar l'usage désigne par « partenaires au développement » deux grands groupes dont les Partenaires Techniques et Financiers (PTF)<sup>540</sup>, les coopérations décentralisées et les ONG internationales (ONGI). Par rapport aux réflexions actuelles sur le comment intégrer les nouveaux acteurs dans l'architecture de l'aide, ce mécanisme est la solution adoptée. C'est comme le cas au Mali qui a adopté la même démarche en établissant le DSRP comme une sorte de « consensus politique » pour harmoniser les interventions des différents partenaires de développement<sup>541</sup>.

De tout ce qui précède, force est de constater que la mise en cohérence des politiques des bailleurs ou des partenaires techniques et financiers agissant pour le compte d'un même pays n'est pas une démarche facile (Carbone, 2012). La rigidité des anciens systèmes et l'existence des intérêts divergents rendent difficile et compliqué le processus malgré les volontés de chacun. Si au niveau des pays aidés, les réformes ont été enclenchées pour qu'elles rentrent dans la ligne de mire des nouvelles orientations politiques, au niveau des bailleurs par contre, les systèmes et les organisations semblent prendre du retard pour être en diapason avec les réalités

<sup>538</sup>WHITFIELD, Lindsay, *The new politics of aid : from conditionality to partnership?*, *op. cit.*

<sup>539</sup>M. RAFFINOT, « Ownership : l'appropriation des politiques de développement, de la théorie à la mise en pratique », *op.cit*

<sup>540</sup>Pour rappel, les PTF regroupent les « coopérations bilatérales et multilatérales ».

<sup>541</sup>Voir CHAUZAL, G., « Le Consensus politique au Mali », Mémoire de DEA, Institut d'Études des Politiques de Bordeaux, 2006 ; DANTE, I., GAUTIER, MAROUNI, M.A. et RAFFINOT, M., « Gagner l'argent » ou formuler une politique de développement ? Le document stratégique de réduction de la pauvreté au Mali », in CLING, Jean-Pierre, RAZAFINDRAKOTO, Mireille, ROUBAUD, François, *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, *op. cit.*

nationales et les objectifs mondiaux. C'est le cas du degré de dualité que le Gouvernement et les bailleurs doivent gérer concernant l'équilibre à faire entre les priorités mondiales fixées par les OMD et les priorités nationales recommandées dans sa mise en œuvre. C'est un nouveau problème soulevé par quelques auteurs depuis la promotion de l'appropriation de l'aide et des OMD comme politique publique mondiale<sup>542</sup>. Ce problème est aussi national car le choix politique du dirigeant à l'époque du MAP a été critiqué par les techniciens et les élus locaux. Pour ces derniers, le MAP ne répond pas à tous les besoins locaux car il n'est que la transposition locale des OMD. Certains volets des politiques sectorielles financées par les bailleurs avant le MAP n'apparaissent plus comme faisant partie des axes prioritaires. Autrement dit, il existe des domaines que les OMD ne prennent pas en compte. La continuité des programmes sectoriels ou projets en cours mais ne figurant pas dans le MAP posait problème aux bailleurs et aux responsables des ministères. C'est à ce niveau que le renforcement du dialogue entre les donateurs et le Gouvernement doit être consolidé. Par ailleurs, le mécanisme de mise en cohérence des interventions durant ces périodes de transition techniques (du budget de moyens au budget de performance) vécues par Madagascar n'arrive pas à se mettre en place à cause des tergiversations des dirigeants et des instabilités politiques causées par les crises répétitives.

Enfin, la question d'harmonisation de procédure reste encore en suspens pour de nombreuses raisons car le basculement vers l'aide budgétaire totale semble encore selon certains bailleurs, notamment la France<sup>543</sup>, prématuré. La recherche de complémentarité entre les pratiques des IFI et les autres bailleurs notamment l'Union européenne est encore difficile à bien des égards surtout au niveau des politiques de gestion et de financement, étant donné que les politiques des IFI sont les bases des interventions de tous les autres bailleurs<sup>544</sup>. Severino, Hugon et Véron<sup>545</sup> analysent ces enjeux se rapportant sur les nouvelles logiques d'octroi de l'aide liée à la gestion de la situation du pays. Comme pour le cas de Madagascar en constant conflit, il est exigé des compromis pour pérenniser les acquis. Toutefois, le retour en force de l'APD en 2005, après la crise de 2002, exige tel que prévoit l'orientation politique internationale sur l'atteinte du gap de 2015 de l'efficacité. L'APD va devenir un outil de régulation et de coordination des politiques de lutte contre la pauvreté<sup>546</sup>.

Face à ces constats, le Gouvernement et ses partenaires techniques améliorent continuellement les stratégies en se basant sur les points positifs et en s'inspirant des idées reçues ou pratiques partagées dans le cadre des échanges des **working groups**. Ce dernier est une sorte de groupe de réflexion au niveau du CAD qui travaille sur des problématiques liées à la mise en œuvre de la DP et de la politique d'APD.

---

<sup>542</sup>MORDASINI, Michel, « La mise en œuvre des politiques globales : les agences d'aides joignent-elles le geste et la parole ? », *op. cit.*

<sup>543</sup>Rapport de la Cour des comptes, 2009.

<sup>544</sup>Le rapport présenté au Parlement sur les activités du FMI et de la Banque mondiale, juillet 2001/juin 2002, explique bien les enjeux et les subtilités de ce processus.

<sup>545</sup>SEVERINO, Jean-Michel et JACQUET P., « Prêter, donner : comment aider ?, *op. cit.*, p. 74 ; SEVERINO, Jean-Michel et CHARNOZ, Olivier, « État des lieux d'une politique mondiale, la mutation de l'aide publique au développement », *Afrique Contemporaine*, 2005, à paraître ; VERON, J. B., « L'aide au développement, évolutions récentes et grands débats », *AFD*, 2004.

<sup>546</sup>CONTAMIN, B., MILANESI, J., MONTAUD, J.M., « Les nouvelles logiques de l'aide publique au développement : entre rationalisation, pragmatisme et logiques institutionnelles », *op. cit.*, p. 155-178. URI : <http://id.erudit.org/iderudit/000373ar>, DOI : 10.7202/000373ar.

## 2. Etablissement d'un document fixant l'approche commune de l'appui budgétaire

Puisque les réformes ont été entamées, dans le cadre du processus de budgétisation de l'aide, en juin 2005, les principaux bailleurs traditionnels de Madagascar composés par la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, la délégation de la Commission européenne, la France et l'Allemagne ont signé avec le Gouvernement malgache un document permettant une approche commune pour l'appui budgétaire. La signature signifie engagement de tous les signataires de prendre les mesures nécessaires de façon à atteindre les objectifs. Elle signifie également l'acceptation de l'État et des partenaires de se soumettre et de réaliser les dispositions communément adoptées notamment en termes d'aide budgétaire qui jusqu'ici c'est surtout l'Union européenne qui a été le fer de lance.

L'objectif structurel des appuis budgétaires à Madagascar était de financer la mise en œuvre du Madagascar Action Plan (MAP), notamment dans les secteurs sociaux, et de procéder par la suite à des **revues conjointes des finances publiques**. Par contre, les objectifs visés par l'adoption de ce cadre de partenariat des aides budgétaires (CDP) est de renforcer la coopération entre le Gouvernement et ses partenaires de façon à :

- développer le dialogue politique lors de l'identification et de la validation des actions à financer (alignement). C'est-à-dire qu'une discussion est initiée dès la phase de programmation entre les différentes parties pour rassurer les partenaires de la bonne utilisation des fonds qui vont être affectés aux aides budgétaires ;
- développer les échanges en matière de gestion de l'aide et de l'utilisation du SGFP. En effet, le basculement progressif vers le mécanisme d'aide budgétaire entraîne également un transfert de gestion des fonds qui vont être alloués en totalité dès la validation des programmes et la signature de l'accord.
- diminuer la dispersion des aides car il n'y aura qu'une seule porte d'entrée des fonds ;
- harmoniser les procédures et les conditionnalités des aides appliquées par les différents PTF ;
- accroître la prévisibilité des flux d'aide surtout les aides budgétaires ;
- mettre en place un mécanisme conjoint de suivi-évaluation des programmes.
- permettre d'améliorer l'appui coordonné et de prendre des mesures adéquates par rapport aux difficultés constatées.

La fixation de ce document est la suite logique de la mise en place du budget programme et de l'application de la DP. Les principaux éléments d'un cadre de partenariat à l'appui budgétaire sont inspirés des lignes directrices des ouvrages de référence du CAD<sup>547</sup> :

- **Un cadre commun de conditionnalité** : avec ce cadre, les donateurs devaient se mettre d'accord sur les conditionnalités communs s'appuyant sur la stratégie de lutte contre la pauvreté ou le cadre équivalent établi par le pays partenaire. Celui-ci constituera le menu en fonction duquel chaque donneur déterminera ses propres activités. Les donateurs devraient ainsi limiter leurs

---

<sup>547</sup>Adapté de lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*, volumes 1 et 2, *op. cit.*

exigences aux composants de ce cadre commun. L'objectif est d'éviter la prolifération des conditions imposées par les différents donateurs.

- **Des engagements financiers sur plusieurs années** : dans la mesure du possible, les donateurs doivent prendre des engagements financiers s'étalant sur plusieurs années (sous réserve des performances réalisées), afin de permettre aux Gouvernements partenaires d'établir des prévisions macroéconomiques et budgétaires à moyen terme. Le CDMT conçu sur la base des PGE est le document de base de conception. Cet engagement est nécessaire car les calendriers budgétaires de certains bailleurs ne sont pas adaptés à cette pratique. Dans la majorité des cas, les aides sont annuelles, ce qui renvoie à la question de prévisibilité des financements des programmes pluriannuels.
- Un calendrier d'engagements et de versements compatible avec les cycles du Gouvernement partenaire : pour répondre au souci d'incompatibilité de calendrier, l'échéancier des engagements des donateurs doit être compatible avec le cycle budgétaire des Gouvernements partenaires et celui des décaissements doit être souple de façon à faciliter la gestion macroéconomique de ces Gouvernements.
- **Un dispositif d'examen de l'appui budgétaire intégré aux processus d'examen du Gouvernement partenaire** : étant donné que le document cadre de politique de coopération pour le développement n'existe pas encore, les donateurs doivent intégrer l'examen de leur appui budgétaire dans les mécanismes mis en place par le Gouvernement partenaire pour assurer l'examen de sa propre stratégie de lutte contre de la pauvreté ou du cadre national équivalent, dans le cas d'un appui budgétaire de caractère général, ou de ses programmes sectoriels, dans le cas d'un appui budgétaire sectoriel.
- **Un processus ouvert de règlement des différends** : ce processus est essentiel en cas de conflit étant donné le caractère nouveau et transitoire se trouvant entre anciens et nouveaux systèmes du mécanisme d'aide. Les donateurs et les Gouvernements partenaires doivent se montrer prêts à engager un dialogue collectif et ouvert sur toute préoccupation que pourraient susciter chez l'une ou l'autre partie les engagements de l'autre.
- **Enfin, des règles claires pour la suspension de l'aide** : toujours dans un souci de disponibilité et de prévisibilité des aides, les donateurs ne doivent suspendre leur soutien en cours d'année que dans des circonstances exceptionnelles, clairement définies.

Le respect de ces engagements est évalué dans le cadre de réunions conjointes d'évaluation réunissant les principaux PTF sous l'égide du ministère des Finances. C'est en fonction des résultats des évaluations que les deux parties ajustent et améliorent leurs pratiques. L'étude d'élargissement aux partenaires de développement de ce cadre commun est étudiée et ce en prévision de l'établissement du Document Stratégique de la Politique de Coopération pour le Développement.

## B- Renforcement du mécanisme de suivi-évaluation conjoint

À part le mécanisme d'évaluation de l'évolution de la réalisation effective des actions rentrant dans le cadre de la politique nationale de développement, Madagascar a bien intégré dans ses mécanismes d'évaluation l'estimation des finances publiques et la DP.

### 1. Capitalisation du PEFA

L'évaluation de la mise en œuvre et du respect du cadre commun de l'appui budgétaire intégré dans le PEFA est menée par le ministère des Finances. L'expérience de Madagascar lui a permis d'harmoniser ses outils. Ainsi, au lieu d'organiser différentes évaluations, l'évaluation du cadre est une partie intégrée dans le PEFA. Celui-ci ne sera pas un outil de la Banque mondiale mais est devenu un outil commun. L'indicateur du PEFA répond aux différents volets et principes du cadre commun d'appui budgétaire.

### 2. Contribution et adhésion au processus d'évaluation de la DP

C'est une évaluation de l'application des principes de la DP, dirigé par le CAD au niveau de tous les pays adhérents. C'est le STPCA qui dirige ces travaux d'évaluation sous l'encadrement du CAD.

Trois types d'évaluations ont été réalisés. Le premier en 2006 et les deux autres en 2008 et 2010. Ils ont été faits dans le but de détecter pour mesurer les efforts des acteurs dans la mise en place du mécanisme de coordination des aides. Les résultats serviront de base de discussion pour le forum de haut niveau qui s'est tenu à Busan en 2011 (OCDE, 2005).

En 2006, Madagascar a adopté le *Madagascar Action Plan* qui décline sa stratégie de développement couvrant la période 2007-2012 dans l'esprit de marquer son leadership dans le pilotage de sa politique de développement. Sa conception vise comme il a été déjà souligné de mettre à la disposition des bailleurs un document cadre pour une politique d'intervention efficace. Le MAP s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre des principes de la DP. Il impulse une dynamique en faveur d'une meilleure coordination de l'aide à Madagascar, témoignée d'une part, par sa participation aux différents forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide (FHN2 à Paris, FHN3 à Accra et FHN4 à Busan en 2011), et d'autre part, par la participation aux travaux d'évaluation de la mise en œuvre de la DP effectuée par l'OCDE en 2008 et en 2010. Du côté des bailleurs, une forte implication a été constatée dans la collecte des données et des informations sur la qualité de l'aide fournie à Madagascar. Par ailleurs, ils ont contribué dans le financement des efforts malgaches. Ce qui explique également l'intérêt et la volonté des bailleurs à s'impliquer dans les efforts de mise en œuvre de cette nouvelle orientation politique de gestion des aides.

La participation à l'évaluation de la DP a permis au pays et ses partenaires techniques et financiers de voir comment améliorer le processus d'harmonisation en cours. Il est un moyen également de détecter les goulots d'étranglement et de trouver ensemble comment y remédier. Il faut remarquer que c'est aussi un outil essentiel d'aide à la décision pour le pays dont les moyens sont limités pour le faire. En effet, c'est en fonction des résultats qu'il conçoit ou rectifiera sa stratégie de mise

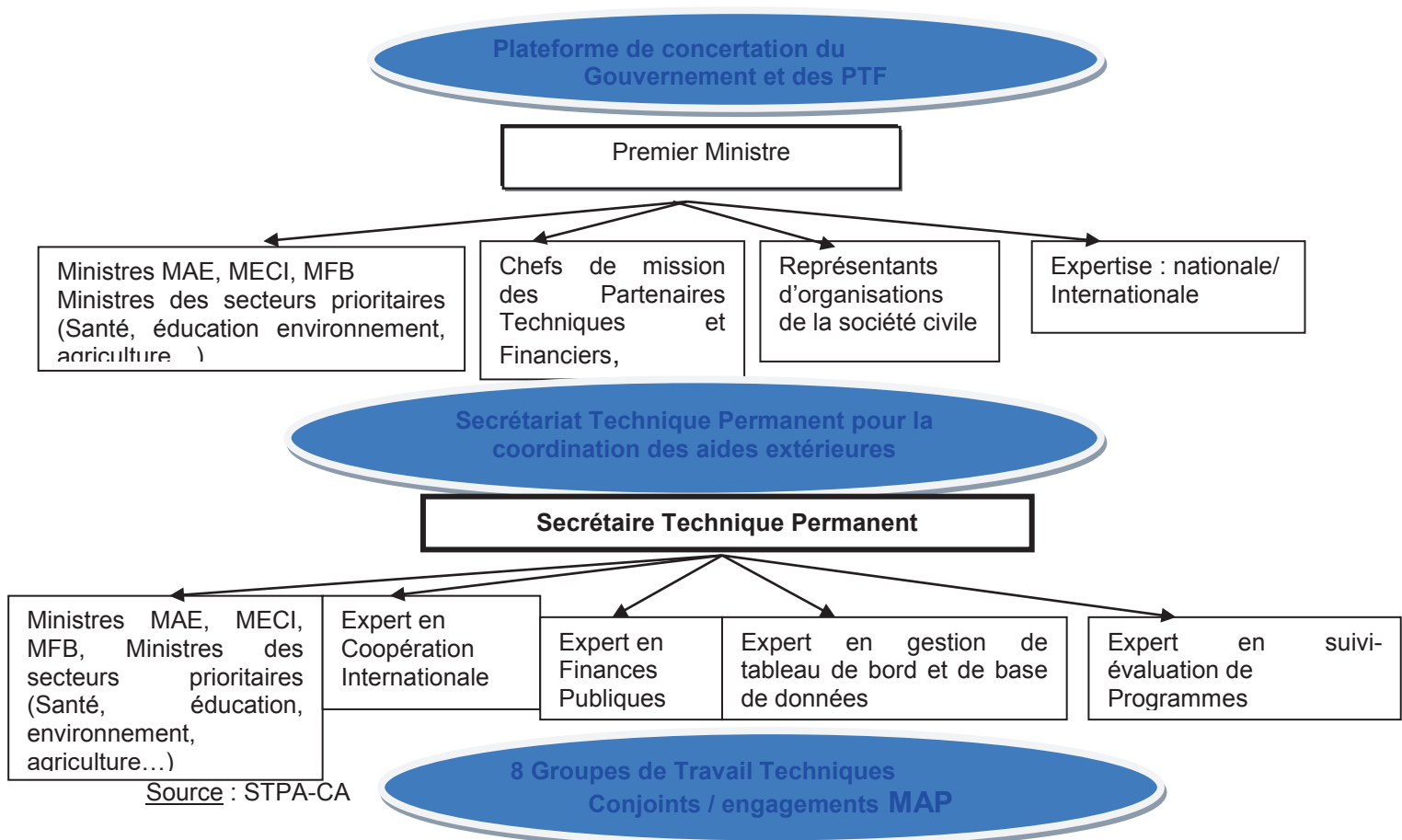
en œuvre. Si l'État enregistre de bon progrès, le document peut être une force de négociation pour le Gouvernement. Il peut éclairer ou influencer aussi les donateurs.

*Paragraphe 2- Mettre en place une structure permanente de coordination de l'aide*

Le dispositif institutionnel national de coordination des aides est le fruit d'une longue concertation entre le Gouvernement et les PTF. En 2005, une étude a été effectuée par la Présidence et la GTZ pour procéder à l'état des lieux de l'D'HARMONISATION à Madagascar. Cette dernière a proposé un scénario de dispositif de coordination de la gestion des aides face à la multiplicité des acteurs et à l'éparpillement de la gestion. Cette structure de coordination est prévue être dirigée sous le leadership de la partie malgache. Elle doit être l'interface unique de tous les bailleurs en matière de gestion d'informations. Le dispositif est organisé comme suit :

- la **plateforme de concertation** Gouvernement et partenaires techniques et financiers, l'instance de décision ;
- le **secrétariat technique permanent**, chargé de préparer et d'exécuter les décisions de la Plateforme de concertation et d'animer l'ensemble du dispositif ;
- le **comité d'appui à la coordination** des aides extérieures : les ministères impliqués directement dans la gestion des aides extérieures : MAE, MECI et MFB en matière de planification stratégique et de gestion des flux financiers ;
- les **groupes de travail technique conjoints** au niveau des 8 engagements du MAP pour suivre la mise en œuvre du MAP, afin d'entamer des discussions techniques sectorielles et transversales.

**Figure 16 : Dispositif institutionnel national de coordination des aides extérieures**



La mise en place progressive n'a pu être effective qu'en 2009 après la validation par le Gouvernement et la communauté des bailleurs. Avant cette période, la recherche de coordination n'avait été assurée qu'au niveau sectoriel ou thématique. D'où la situation mitigée annoncée plus haut.

#### A- Plateforme de concertation

La structure de coordination des aides extérieures est dirigée par une plateforme de concertation. C'est l'organe de pilotage stratégique, au niveau national, des aides au développement. C'est un lieu d'échanges et de dialogue entre le Gouvernement et l'ensemble de ses partenaires sur les politiques et stratégies d'efficacité de l'aide au développement. C'est à ce niveau que sont décidées les grandes orientations en matière de politiques économiques, la stratégie de développement et l'efficacité de l'aide.

##### 1. Missions de la plateforme

À ce titre, la plate forme a pour mission principale de :

- définir les réformes en matière de gestion des aides extérieures pour l'harmonisation des procédures et des modalités de coopération et la réforme du système institutionnel de coordination et de pilotage du système de coopération ;
- veiller à ce que les aides au développement soient fournies conformément aux priorités du pays ;
- examiner le développement des actions de coopération dans les principaux domaines où se pose la question de la coordination ;
- mobiliser les PTF, pour qu'ils contribuent au financement nécessaire à l'exécution de l'ensemble du programme de développement et la coordination des appuis ;
- évaluer le progrès dans l'atteinte des objectifs clés de la gestion des aides et la performance, l'efficacité des systèmes et procédures nationaux et ceux des partenaires techniques et financiers ;
- examiner les propositions soumises à son attention par le Secrétariat technique permanent.

C'est le Premier ministre qui dirige la plateforme et elle est composée des grands ministères transversaux directement impliqués dans la gestion des aides, des Chefs des missions des PTF, de la Société civile et de certaines personnalités clés, organismes indépendants disposant d'une certaine expertise dans ce domaine ciblé.

Tout en essayant de se conformer au calendrier budgétaire<sup>548</sup>, la plateforme est prévue se réunir, une fois toutes les données nécessaires réunies<sup>549</sup>, deux fois par ans. Ces réunions ont pu se faire normalement avant l'éclatement de la crise en 2009.

Par contre, compte tenu de la durée assez courte entre la validation du texte, la mise en place et l'éclatement de la crise, une évaluation de la pertinence et de l'efficacité de ce dispositif n'a pu se faire. De même, il n'était pas possible de détecter

<sup>548</sup>Les calendriers budgétaires des PTF et celui du Gouvernement ne sont pas forcément les mêmes.

<sup>549</sup>Les rapports de la revue des dépenses publiques, des revues et missions conjointes, des résultats de l'exécution budgétaire et des revues du MAP.



les failles ou les difficultés de fonctionnement. Par exemple : concernant les méthodologies de consultations et de concrétisation des positions adoptées lors de la prise de décision après la réunion des membres de la plateforme.

## 2. Résultats attendus de cette plateforme

Les résultats attendus suite à la mise en place de cette plateforme depuis la mise en œuvre du MAP en 2007 étaient principalement :

- de formuler des orientations et des recommandations sur la gestion des flux financiers des aides pour atteindre les objectifs de développement ;
- de fixer les directives pour inciter les acteurs d'opter pour les pratiques coordonnées ;
- d'impulser et de fournir les moyens nécessaires aux structures désignées, pour assumer efficacement leurs charges dans la gestion des aides extérieures ;
- d'appuyer le renforcement des fonctions nationales de pilotage, de coordination et de gestion des aides ;
- de définir et de préciser les fonctions et les programmes de travail du Secrétariat technique permanent.

À titre d'information, durant la crise, ces rencontres se faisaient uniquement à l'initiative des bailleurs et entre eux sans l'ouvrir à la partie malgache. Ou bien au niveau sectoriel en cas de financements multiples pour les programmes déjà en cours de réalisation.

### B- Mécanismes permanents de coordination

Ce mécanisme est mis en place au niveau de la primature. Les structures le constituant seront prévues pour être opérationnalisées en 2009 par un décret pris en conseil du Gouvernement. Pour bien clarifier sa mission et ses liens avec les différents secteurs du Gouvernement, ce décret fixera ses attributions, son organisation ainsi que son fonctionnement.

Ayant constaté le manque de coordination des aides extérieures à Madagascar, depuis l'adhésion à la DP, un cercle de réflexion réunissant le Gouvernement malgache et les principaux PTF a été constitué pour fixer la stratégie d'opérationnalisation de cette structure. Cette plateforme se penchera également avec l'appui des experts du PNUD sur la mise en place de la Base des données des flux d'aide par donateur. Suite à un renforcement et à l'intensification de la mission de mise en place de cette structure, la primature, le ministère de l'Économie a sollicité l'appui du PNUD pour appuyer la mise en place de la structure et renforcer les capacités nationales de coordination de l'aide. Une fois, érigé, la structure permanente sera en charge du suivi des orientations stratégiques et politiques du Gouvernement-PTF dans le domaine de la coordination et de l'efficacité de l'aide. Il est aussi l'interlocuteur direct des PTF dans le domaine de la gestion des informations sur les aides extérieures.

Aussi, la structure permanente est chargée pour ce faire :

- d'organiser des réunions de la Plateforme de concertation Gouvernement-PTF concernant la gestion de l'aide extérieure en fournissant les documents techniques et faisant le suivi de la mise à œuvre des résolutions ;

- de mettre à disposition du Gouvernement d'un outil performant pour la prise de décision sur la gestion de l'aide extérieure à Madagascar : une base de données nationale sur l'APD qui soit exhaustive, fiable et à jour, et qui centraliserait l'ensemble des informations sur l'aide extérieure ;
- d'assurer la représentation et la participation de Madagascar aux initiatives internationales, de capitaliser ainsi les bonnes pratiques dans le domaine de la coordination et de l'efficacité de l'aide : en particulier en ce qui concerne les engagements vis-à-vis de la Déclaration de Paris...

La structure permanente, dénommé plus tard Secrétariat technique permanent chargé de la coordination des aides (STPCA) a été institué par décret en 2009<sup>550</sup>. Le STPCA est devenu l'organe d'exécution et de suivi des orientations stratégiques et politiques dans le domaine de la coordination et de l'efficacité de l'aide. Dans ce sens, il s'est chargé dès son opérationnalisation du suivi de la mise en œuvre des principes de la DP à Madagascar.

### 1. Mise en place d'une base de données sur l'aide

Suite au constat de l'existence de plusieurs portes d'entrée des aides et de l'absence d'informations fiables sur les montants et sources ainsi que les natures des aides, la stratégie prévoit la mise en place d'une base de données nationale sur l'aide (base AMP) comme première phase. Cette base centralise toutes les informations sur l'APD. Il est créé pour répondre aux soucis d'absence des données fiables et à jour de toutes les aides versées par les bailleurs et comptabilisées au niveau du système national. Le souci d'assurer la transparence est également misé. L'AMP est administrée par le Secrétariat permanent. Elle est accessible sur Internet ([www.amp-madagascar.gov.mg](http://www.amp-madagascar.gov.mg)). Tous les bailleurs désirant alimenter les informations concernant leurs interventions à Madagascar peuvent y accéder directement pour mettre à jour les informations les concernant. Actuellement, le PNUD, l'ONUSIDA, la PAM, la BAD, le SCAC, l'AFD, l'USAID, le GTZ/KFW, l'UE, la Chine, etc. interviennent directement sur le site et mettent à jour régulièrement leurs informations. De même, cet accès sera également accordé aux principales ONG œuvrant dans le cadre de la coopération décentralisée. Par rapport au problème de décalage d'information entre ministère des Finances, les secteurs et le secrétariat permanent, un lien entre le budget de l'État et l'AMP a été établi à travers la saisie, dans un champ de l'AMP, de l'identifiant budgétaire de chaque projet. Au niveau de chaque direction du ministère des Finances et des ministères techniques, un agent assurera l'antenne AMP.

### 2. Création des structures de relais

La coordination de l'aide nécessite la mise en place des structures de relais au niveau des secteurs et des entités implantés au niveau territorial. Ces relais sont essentiels à plusieurs niveaux :

- pour véhiculer et sensibiliser les différents responsables sur l'esprit des cinq principes de la Déclaration de Paris et leurs liens avec les réformes structurelles et budgétaires en cours ;

<sup>550</sup> Décret N°2009-974 du 14 juillet 2009 modifié par le décret N°2010-0644 du 6 juillet 2010

- pour préparer les ministères sur l'opérationnalisation de la base AMP et les inciter à s'organiser à l'interne pour asseoir la discipline dans la gestion des ressources et des informations sur les aides ;
- pour préparer les ministères suite à l'engagement de Madagascar à appliquer la DP à l'organisation annuelle par l'OCDE des enquêtes de suivi-évaluation de la mise en œuvre ;
- pour préparer les ministères à la participation aux travaux de réflexion ou *working groups* organisés par l'OCDE sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide ;
- pour que les ministères puissent adapter leurs systèmes de communication interne et externe et préparer les différents responsables centraux et déconcentrés sur la nécessité d'amélioration de leurs systèmes de *reporting* ;
- pour servir d'interface entre la primature et les ministères pour toutes questions d'activité relatives à la coordination et harmonisation de l'aide.

Ainsi, à l'image des expériences des autres pays et suite au partage de l'OCDE, des **groupes de travail thématiques** seront créés au niveau de tous les ministères clés ou pilotes. Le PNUD et la Banque mondiale sont les deux précurseurs de la création de ces groupes dans les pays dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques mondiales. Ces groupes de travail seront invités à réfléchir et à échanger au niveau d'un cercle international sur l'évolution de la mise en œuvre de la DP. C'est une sorte de plateforme technique dont la principale mission est de discuter de la pertinence des différentes pratiques dans chaque pays adhérents et de dégager les bonnes pratiques à appliquer. Les représentants du ministère de la Santé, du Développement rural et de l'Éducation ont été les plus actifs et opérationnels. Pour le cas de la santé par exemple, ce groupe de travail thématique a été érigé sous la présidence du secrétariat général. Il participe autant que possible avec le STPCA aux ateliers de réflexion organisés par le CAD.

Le volet trois du projet d'appui de la partie malgache prévoit de soutenir le **mécanisme de coordination sectorielle et thématique**, une des faiblesses de l'Administration malgache. La **création progressive de structure de coordination sectorielle** sous forme de « **groupe de travail thématique** » pour l'ensemble des objectifs prioritaires du MAP est aussi un des dispositifs d'harmonisation prévu. Les secteurs qui en disposent déjà serviront de modèle et de référence car l'idée est d'opérer un minimum de standard et d'éthique commun bien que chacun ait leurs spécificités. En cas de difficulté, il appartiendra au Secrétariat permanent d'apporter ponctuellement des appuis/conseils. D'ailleurs, ce dernier participe régulièrement au « travaux de groupes ou *working party* » organisé par le CAD. Il dispose des informations et des bonnes pratiques à partager au cas où les représentants des secteurs n'y assistent pas. La rencontre périodique des groupes de travail est un moyen pertinent pour développer le partage de bonnes pratiques. Ce qui est pourtant malheureux, c'est que ces pratiques restent au niveau des techniciens et ne sont pas internalisées ni par les grands décideurs qui souvent changent, ni par les hauts responsables des ministères qui ne se considèrent pas comme concernés. Les agents, points focaux au niveau de chaque groupe, ont de la peine à se faire entendre. Cette situation est liée à :

- la faiblesse de la communication interne au niveau des membres du Gouvernement concernant d'une part la politique gouvernementale en matière de coopération d'aide au développement, et d'autres part la nouvelle orientation politique internationale et le lien avec les réformes en cours ;

- la faible appropriation et de hauts niveaux de coordination de l'aide telle qu'on peut l'observer dans tous les « PMA instables » comme Madagascar<sup>551</sup> ;
- l'effet de confusion entre la mission et l'utilisation faites des groupes de travail qui ont été surtout mobilisés par la Banque mondiale et les Nations unies pour le suivi des politiques publiques mondiales au détriment des priorités nationales. Pourtant, cette confusion ne sera détectée que dix ans après le lancement de la DP. Ce n'est que par la suite que les groupes de travail thématiques ont été annulés et la Communauté internationale s'est forcée de se concentrer sur les priorités nationales qui sont d'ailleurs censées concourir à l'atteinte des objectifs des OMD.

Par ailleurs, des formations, des sensibilisations seront à programmer par le Secrétariat permanent et les deux ministères transversaux pour aboutir à une réelle appropriation non seulement de l'utilisation de les outils mais également la culture et de la pratique de la DP ; des liens avec les réformes et les Objectifs mondiaux en matière de développement (OMD). Des manuels de partage de bonnes pratiques ont été conçus en prolongement des actions faites par l'OCDE. C'est le cas, à titre d'exemple, du partage de la clé de réussite du secteur Éducation dans la mise en œuvre des programmes à bailleurs multiples et en matière de méthodologie de suivi-évaluation conjointe.

Enfin, l'étape finale une fois les mécanismes nationaux bien rodés, dernier volet de ce projet consiste à mettre en place les antennes régionaux. C'est dans ce sens qu'un programme d'appui à la structure de coordination de l'aide a été spécialement conçu. Le lancement de ce programme affiche la motivation des bailleurs à s'adhérer dans le processus.

### 3. Lancement d'un programme d'appui à la structure de coordination de l'aide

L'aide des PTF contient deux grands volets : le *volet aide proprement dit* pour la réalisation de toutes les activités prévues dans le programme et le *volet appui au renforcement de capacités et les réformes* exigées. En ce qui concerne la mise en place de la coordination des aides, un projet spécial a été initié pour accompagner l'État malgache à part le projet de renforcement de capacités en matière de coordination de la gestion des aides. Ce projet est destiné pour appuyer la structure permanente dans le but que tous les dispositifs de coordination soient fonctionnels et opérationnels. Tiré du document établi par la primature, ce programme a quatre grands axes stratégiques.

#### **Axe n° 1 – Appui à la Plateforme de concertation Gouvernement-Partenaires et au Secrétariat Technique Permanent**

Le Gouvernement a annoncé la mise en place de réunions semestrielles de la Plateforme Gouvernement-Partenaires, présidée par le Premier Ministre et soutenue par un Secrétariat Technique Permanent placé auprès de la primature. Cette première composante du programme a pour objectif de développer les capacités nécessaires au niveau du secrétariat technique permanent pour que celui puisse remplir les fonctions suivantes, en appui à la Plateforme Gouvernement-Partenaires :

---

<sup>551</sup>Ce constat est développé par CONTAMIN, B., MILANESI, J., MONTAUD, J.M., dans « Les nouvelles logiques de l'aide publique au développement : entre rationalisation, pragmatisme et logiques institutionnelles », *op. cit.*, p. 155-178. URI : <http://id.erudit.org/iderudit/000373ar>, DOI : 10.7202/000373ar

- formulation des politiques et procédures nationales concernant la gestion et la coordination de l'aide ;
- suivi et analyse des flux d'aide (volumes, répartition, modalités) et de leur impact sur le développement, et formulation de recommandations à la Plateforme Gouvernement-Partenaires pour améliorer l'efficacité de l'aide ;
- préparation des réunions de la table ronde et de la Plateforme Gouvernement-Partenaires et suivi des engagements pris lors de ces réunions ;
- pilotage et suivi de la mise en œuvre du plan d'action sur l'efficacité de l'aide (D'HARMONISATION).

Les appuis fournis (assistances techniques, expertises spécifiques, programmes de formation, échanges) s'inscriront dans un programme cohérent de renforcement des capacités afin de mener les actions fixées dans les objectifs du Secrétariat Technique Permanent. La fonction d'analyse des flux d'aide permettra notamment d'identifier les défis rencontrés dans la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris et d'une gestion plus efficace de l'aide. Ces analyses pourront être conduites au niveau sectoriel ou sur des questions transversales.

### ***Axe n° 2 – Mise en place d'un système performant d'aide à la décision et de gestion de l'information sur l'aide***

Afin de disposer d'une vue d'ensemble des flux d'aide et de rendre ces informations disponibles à tous les partenaires concernés, le Gouvernement souhaite la mise en place d'un système de gestion de l'information sur l'aide. Ce dernier permettra de faire le lien entre les différents systèmes existants et de rendre ces informations aisément accessibles pour les structures gouvernementales et les partenaires concernés *via* un site internet sécurisé. Le système doit être simple d'utilisation et s'appuyer sur l'existant afin de ne pas représenter des coûts de transaction trop importants. Ce type de système est en usage dans plus d'une quarantaine de pays et Madagascar doit pouvoir bénéficier des bonnes pratiques et leçons apprises en la matière. L'information fournie pourra être analysée et exploitée notamment lors des réunions de la Plateforme Gouvernement-Partenaires.

L'expérience montre que les systèmes de gestion des informations de l'aide peuvent remplir les fonctions suivantes :

- aider le Gouvernement à la prise de décision pour l'affectation de ressources en fournissant une vue générale des flux d'aide, ordonnée selon des critères personnalisés ;
- aider à identifier les besoins de financement et en discuter avec les donateurs ;
- aider à l'atteinte du MAP en rendant disponible l'information relative aux flux qui contribuent à des indicateurs spécifiques pour permettre une analyse des coûts ;
- soutenir directement la gestion des finances publiques en fournissant une interface avec le budget national et en contribuant à sa préparation ;
- susciter la transparence et la responsabilité en enregistrant et en suivant les projets et les flux financiers ;
- assurer le suivi des indicateurs de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide ;
- présenter à la communauté internationale une information précise et à jour sur la situation de l'aide dans un pays à travers des rapports mis en ligne sur le Web ;

- permettre au Gouvernement de traiter des niveaux plus élevés d'aide tout en la rendant plus efficaces et en diminuant les activités redondantes ; et
- aider à la programmation pluriannuelle en fournissant une image exacte des engagements par rapport aux besoins futurs. Il s'agira de définir le type de système le plus approprié à la situation de Madagascar, et de clarifier les rôles respectifs de la primature, du MFB, du MECI, du ministère des Affaires étrangères, des ministères sectoriels, de la Banque centrale et des bailleurs de fonds dans l'animation de ce système. À terme, d'autres acteurs tels que les ONG et acteurs décentralisés pourraient également être couverts par ce système.

La primature à travers le Secrétariat permanent appuiera des ministères concernés pour la tenue d'une base de données sur l'APD. Un appui spécifique sera accordé au MECI pour la production d'un rapport annuel sur la coopération au développement.

Le rapport sur la coopération au développement devra permettre non seulement de faire une analyse des grandes tendances de l'aide mais aussi de se saisir chaque année d'une ou de plusieurs questions transversales affectant l'efficacité de l'aide.

### ***Axe n° 3 – Appui aux mécanismes de coordination sectoriels et thématiques***

La mise en œuvre concrète des règles de coordination de l'aide fixées par le Gouvernement se fera pour l'essentiel à l'échelle sectorielle. C'est à ce niveau que sont négociés la plupart des programmes, des activités et des appuis des partenaires. En application du principe de subsidiarité, les ministères sectoriels sont les premiers responsables de la coordination des activités dans leurs propres secteurs. Afin d'assurer une cohérence à tous les niveaux du Gouvernement, le programme pourra fournir un appui à la formation du personnel chargé de la coordination sectorielle, afin que ces derniers aient une bonne connaissance des politiques et procédures nationales, mais aussi une capacité d'analyse et de négociation des différentes modalités de l'aide, pour assurer une efficacité maximale des programmes sectoriels. Un appui sera également fourni pour faciliter le travail en réseau des cadres du Gouvernement chargés des questions de coordination, tant au niveau sectoriel qu'au niveau central. Ce mode d'organisation permettra le partage d'expériences au sein du Gouvernement et favorisera le soutien mutuel.

Le programme prévoit la mise en place progressive de structures de coordination sectorielle (ou groupes de travail thématiques) pour l'ensemble des objectifs prioritaires du MAP. Pour ce début, des groupes de travail thématiques seront créés pour ce faire. Les structures déjà existantes dans les secteurs les plus avancés seront utilisées à chaque fois que cela sera possible, et des groupes seront créés dans les secteurs qui n'en disposent pas encore. Ces structures thématiques/sectorielles pourront avoir leurs spécificités mais elles devront opérer selon des standards minimaux communs fixés par le Gouvernement. Les experts du Secrétariat Technique Permanent pourront fournir un appui ponctuel aux structures de coordination sectorielles selon leurs besoins.

Un appui similaire serait envisageable (initialement sous forme de pilote) pour des structures de coordination régionale.

#### **Axe n° 4 – Visibilité et implication accrue de Madagascar dans les initiatives et réseaux internationaux sur l'efficacité de l'aide**

Les questions de coordination de l'aide, de gestion des différentes modalités et de mise en place de cadres pour une meilleure efficacité de l'aide ont fait l'objet ces dernières années de nombreuses initiatives à la fois dans les pays en développement mais également au niveau global. Des réseaux de praticiens se sont formés et une somme importante d'études et d'expériences est aujourd'hui disponible. Le débat est particulièrement actif sur la nouvelle architecture de l'aide et sur les défis et opportunités qu'elle représente.

Il est essentiel pour Madagascar d'être impliqué dans ces initiatives et réseaux dans une optique de visibilité et de mobilisation de ressources mais aussi et surtout pour maximiser les bénéfices des expériences et leçons apprises dans d'autres pays.

Le programme soutiendra donc la participation active de Madagascar dans les initiatives globales en cours. Il s'agira de faire entendre la position malgache sur ces questions, de mettre en valeur les progrès réalisés par le pays dans la coordination de l'aide, d'identifier les bonnes pratiques et expériences innovantes et de saisir les opportunités d'échanges ou d'apprentissage mutuel.

Ces quatre composantes doivent permettre au Gouvernement de disposer des appuis nécessaires pour assurer pleinement ses fonctions de leadership de la coopération au développement. Les objectifs proposés tiennent compte des contraintes existantes et proposent une approche progressive sur la période 2008-2011.

Concrètement, ce programme s'étend vers le suivi de la mise en œuvre de l'agenda avec la vice-primature chargée de l'Économie et de l'Industrie par la production des rapports sur la coopération au développement. La principale réalisation de l'agenda faite jusqu'ici est la mise en place de la base de données nationale sur l'aide ou connue sous le sigle AMP ou « *Aid Management Platform* ». Pour l'instant, ce sont les partenaires traditionnels qui interviennent en alimentant directement sur la base de données du site. La perspective est d'élargir ces intervenants et de couvrir les nouveaux bailleurs publics ou non gouvernementaux. Les informations quantitatives des 620 projets financés par les APD sont répertoriées sur cette base. Étant donné que le site est sécurisé, l'accès y est réservé exclusivement aux PTF et aux agents dits « des points focaux des ministères ».

Le défi à relever concerne l'agrégation des interventions en touchant le niveau interrégional et régional sans s'arrêter au niveau national (central/aide budgétaire). Depuis 2012, il était prévu également d'établir d'ici la fin de l'année un lien direct de l'AMP avec le Budget de l'État à travers un code identifiant unique pour les deux systèmes. C'est la direction chargée de la programmation et du suivi budgétaire qui utilisera le système. Ce nouveau mécanisme permettra de résoudre le problème de fiabilité des informations et à terme d'uniformiser des données au niveau bailleurs et ministère des Finances. L'application prochaine du projet de décret portant mécanisme de budgétisation des aides viendra en complémentarité pour assurer à terme l'effectivité du SNGFP. Ce projet de décret est en cours de conception et d'étude actuellement (voir annexe n° 1 Projet de décret sur la budgétisation de l'aide). Le STPCA projette prochainement de le soumettre pour avis en Conseil du Gouvernement. Il a pour objectif d'obliger les secteurs d'intégrer leurs aides extérieures dans leurs budgets respectifs de façon à pouvoir les régulariser à les faire figurer dans la loi des finances.

La cohérence ne doit pas seulement se cantonner sur la fiabilité des BDD et l'obligation des secteurs d'enregistrer leurs aides dans le budget. Il faut également penser en parallèle à travailler sur la cohérence des programmes à propos des grands axes prioritaires du MAP. La recherche de complémentarité entre chaque programme sectoriel doit également faire l'objet d'une grande sensibilisation. C'est-à-dire recommander sur l'importance de veiller à la pertinence des contenus des programmes ou des projets par secteur de façon à optimiser les ressources allouées à la réalisation. Certes, la fiabilité du SNGFP est un des garants de la transparence de la gestion, mais cela ne suffit pas, il faut assurer une bonne pertinence des affectations. C'est-à-dire qu'il faut bien s'assurer à ce que les programmes d'utilisation soient en complémentarité avec chaque secteur. Cette approche exige du Gouvernement à bien utiliser tous les outils de communication interne qu'il dispose notamment et surtout : Conseil du Gouvernement, Conseil des Ministres, Plateforme des bailleurs, les groupes de travail-thématique, le STPCA. Il faut que ces dispositifs permettent aux membres du Gouvernement et les PTF de dialoguer de façon objective, d'échanger des informations avec l'appui du STPCA. Ce dernier aura pour mission de développer les partages d'expériences et d'informations techniques (exemples : les méthodes de travail concertées, les procédures et les pratiques, les orientations politiques des bailleurs, les décisions prises au niveau international en matière de coopération au développement, etc.).

En effet, on constate parfois une incompréhension des hauts responsables du mécanisme de financement, du mécanisme de GFP, du mécanisme de gestion des aides, des principes de la GAR et de la DP<sup>552</sup>. L'enjeu est de taille lorsqu'il existe une différence de lecture ou de compréhension de la politique (objectif, indicateur, etc.) entre les hauts décideurs et les cadres, chargés d'exécution des politiques. Cela aura probablement des impacts sur la définition des actions à entreprendre, la budgétisation, la gestion et les résultats.

---

<sup>552</sup>Résultat des questionnaires et des descentes sur terrain au niveau des départements ministériels. Constat suite à l'exploitation des fiches d'évaluation lors de la formation de tous les services de l'État (central et territorial) sur la gestion des finances publiques (formation assurée par l'ENAM, dans le cadre du Projet de gouvernance et de développement institutionnel (PGDI), sous financement de la Banque mondiale en 2006-2007.





## CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

***Partant d'une vision globale de la politique internationale en matière d'aide publique au développement de promu depuis le début des années 2000, quelles ont été les préoccupations grandissantes auxquelles les bailleurs sont confrontés et qui les ont obligés à réfléchir pour arriver à mettre en place un mécanisme de mise en cohérence des politiques afin d'assurer l'efficacité des actions de coopération d'aide publique au développement.***

Dans un monde en pleine mutation où les repères et les systèmes s'embrouillent, l'harmonisation devient de plus en plus nécessaire surtout que cette situation a des impacts sur les politiques d'aide publique au développement. Ainsi, suite à l'évolution du contexte mondiale et surtout à la multiplication des besoins des pays pauvres en matière d'aide publique au développement, de nouvelles orientations ont été prises depuis la déclaration du millénaire, signée en l'an 2000 à New-York, ensuite à Monterrey en 2003 sur le financement du développement et ensuite à Paris en 2005 pour voir comment harmoniser les actions pour pouvoir atteindre ces objectifs mondiaux et toutes les actions d'aide publique au développement. Ces nouvelles orientations vont miser sur la capitalisation des bonnes pratiques en matière de gestion et d'allocation des aides et comment optimiser les ressources devenues de plus en plus rares. Les recommandations sous forme de principe ou de code de conduite aux pays donateurs et pays bénéficiaires visant à harmoniser leurs actions, à fédérer les moyens et à développer les bonnes pratiques ont été promu et accepté par tous les pays qu'il soit bailleurs ou bénéficiaires d'aides.

D'une manière générale, nombreux sont les motifs qui ont conduit à ces changements d'orientation de politique globale de coopération au développement. D'une part, il s'agit de la diversité croissante des acteurs de la politique mondiale chargée de faire face à ces défis mondiaux en matière de pauvreté ou de développement. D'autre part, c'est aussi la transformation des instruments utilisés pour réaliser le défi nommé « l'innovation financière pour le développement » qui a boosté les réflexions et les conduites de la communauté internationale.

Par ailleurs, avec la révolution des objectifs de développement, des acteurs et des instruments, la réorientation de la politique d'Aide publique au développement, un des instruments phare pour financer pour que celui-ci soit adéquat ou suffisant devient incontournable. Ces révolutions complexifient davantage le paysage international de l'aide qu'il fallait trouver une stratégie pour faciliter la coopération entre acteurs de développement.

En parcourant l'histoire, l'APD va devenir un instrument de régulation pour refinancer la dette publique des pays en développement, limiter et alléger les crises humanitaires et lutter contre les effets destructeurs de la politique de l'ajustement structurel. Vers la fin des années 1990, elle va changer pour se focaliser davantage sur l'humain. Le chute du mur de Berlin fera tourner une page des relations internationales, « fin de l'Histoire », comme disait Francis Fukuyama (1992), un nouvel ordre économique mondial s'installe par l'adoption du modèle économique libéral partout dans le monde quelle que soit la voie (choix politique ou imposé via l'aide pour les pays en développement). La prolifération des menaces d'ordre naturelles, sécuritaire ou autres et la fixation de triple défi va changer la donne que les relations Nord-Sud n'étant plus perçues comme stratégique. L'évolution du terrorisme et l'effet du changement climatique, tous les deux dévastateurs et

déstabilisateurs, ont mis en évidence l'interdépendance entre les Nations qu'elles soient pauvres ou riches. Le fossé numérique, économique constituera une menace pour la paix mondiale. De même le tarissement des ressources en fera de même pour la coopération Sud-Sud et la solidarité privée. L'avènement du 11 septembre va être le tournant en matière de coopération d'aide au développement.

Alors, comment faire face à ces défis du siècle ? Comment gérer l'interdépendance dans un contexte mondialisé ? Telles sont les questions qui se posent, l'aide, un des instruments phares, devra être réformée pour qu'elle puisse contribuer à améliorer la situation des pays en développement et non de creuser cette fracture sociale devenu de plus en plus pesante. Elle doit se reposer sur une tout autre logique non plus sur la logique d'intérêt et d'acteurs telle que pratiquée depuis et jusqu'à maintenant.

Par ailleurs, par rapport à la situation de crise mondiale, la question n'est plus sur la critique si l'aide est utile ou pas, les réflexions sont plutôt de voir comment le rendre efficace puisse qu'elle est incontournable. Elle est pour l'heure l'instrument public financier international privilégié que la communauté dispose pour répondre à l'attentes énormes exprimées. Qu'elle soit sélective, conditionnelle directive ou autres, la communauté internationale est résolue à se mettre d'accord sur un principe, un objectif celui de le rendre plus « efficace » et « d'éviter les gaspillages ». Désormais, cette vision de l'aide « compassionnelle »<sup>553</sup> et « l'aide de domination »<sup>554</sup> sont à dépasser. Un mécanisme consensuel, sur lequel peuvent tenir ces diversités de position, de politiques, sera désormais la préoccupation et la priorité, sous la houlette des Nations unies, tout en tenant compte des expériences du passé. De « l'Agenda pour la Paix », la Communauté internationale s'orientera vers « un Agenda pour le Développement ». La fixation des Objectifs communs pour le développement et la définition des principes, une sorte de sauf-conduit pour les acteurs, seront les points d'ancrage d'un long processus en marche.

Par ailleurs, ce contexte mondial particulièrement versatile va aussi nécessiter l'organisation des actions vraiment synergique et efficaces non plus contradictoires ou en superposées (l'Union fait la force/capitaliser sur le principe d'avantages comparatifs en termes de division de travail). De l'autre côté, compte-tenu de la rareté des ressources et de la multiplicité des besoins, de nouveaux acteurs incontournables ont rejoint et intégré le paysage de l'aide au développement. Il s'agit des pays émergents et du secteur non étatique qui œuvrent dans l'appui au développement des pays en difficultés.

De tout ce qui précède, cette réorientation des politiques pour qu'il y ait plus de convergence, d'harmonie et de coordination est attendue au sein de la communauté des bailleurs et particulièrement malgache.

Ainsi, la mise en place d'un mécanisme d'harmonisation par le truchement des principes de la Déclaration de Paris, un outil que la communauté internationale promu pour arriver à mettre en cohérence les politiques d'aide des bailleurs de fonds, nous conduit à voir pratiquement partant des réalités malgaches pourquoi Madagascar a-t-il adhéré à la Déclaration de Paris et comment il a fait pour le concrétiser?

---

<sup>553</sup>Severino, 2011 ; Ostrom, 2011.

<sup>554</sup>Moyo, 2009 ; Easterly, 2007.

Pour Madagascar, pays bénéficiaire de multiples aides venant de plusieurs bailleurs à culture et politiques différentes, ces changements d'orientation de la politique internationale vont également bouleverser au fur et à mesure non seulement la politique nationale de coopération avec les acteurs mais également celles de ses bailleurs traditionnels.

En effet, si depuis l'indépendance jusqu'au début des années 2000, les malgaches n'avaient pas de politique de coopération d'aide et de développement claire, les nouvelles orientations des politiques d'aide depuis la définition des objectifs mondiaux et la fixation entre les partenaires de développement à Monterrey en 2003 sur l'efficacité de l'aide publique au développement vont influencer non seulement la politique du Gouvernement mais également celles de ses partenaires. Les conclusions du Sommet du G8 de GLENEAGLES en Écosse en juillet 2005 renforcent ces nouvelles politiques sur la coopération pour le développement et constituent un tournant vers le partenariat mondial. La fixation vers l'horizon 2015 des objectifs de développement qui engagent tous les pays membres des Nations unies va consolider ce besoin de cohérence et de mise en commun des efforts. Ces OMD vont définir les priorités fixées dans le cadre de la politique mondiale en matière de lutte contre la pauvreté. Ils fixent les dimensions auxquelles se focalisent les préoccupations majeures de la communauté internationale et auxquelles les aides vont être apportées.

De ce fait, cette démarche de recherche de partenariat entre les acteurs multiples de développement se justifie davantage. La mise en pratique de ces principes va faire émerger la problématique de concilier à la fois les priorités nationales et mondiales se retrouve de nouveaux au cœur des réflexions comme le cas de Madagascar. Le national dans le sens où les bailleurs devraient désormais intervenir de façon à répondre aux mieux aux besoins réellement exprimés par l'État récipiendaires tout en préservant leurs avantages comparatifs. Le mondial dans le sens où les pays bénéficiaires et les pays donateurs ainsi que les bailleurs de fonds vont devoir être obligé de se concerter pour voir comment atteindre en ce qui les concernent ces objectifs mondiaux fixés dans les politiques publiques mondiales en matière de développement. La réponse à l'atteinte de ces deux objectifs nécessite une certaine harmonisation de position et de politique pour ne pas dire des arbitrages. De même, la conciliation de ces priorités mondiales par rapport aux besoins nationaux est autant de motifs qui pousseront les partenaires techniques et financiers de revoir leurs politiques de financement, d'intervention et de gestion pour mieux gérer les aides disponibles.

Pour Madagascar où les besoins sont multiples, le choix entre la priorisation nationale et l'obligation d'atteindre les objectifs mondiaux va constituer un dilemme et un défi non seulement pour le Gouvernement mais aussi ses partenaires techniques et financiers. L'alignement de la politique nationale sur les objectifs mondiaux a été la démarche entreprise par le gouvernement. L'objectif est d'établir un document de plaidoyer qui retrouve les indicateurs mondiaux, facile à négocier pour obtenir de l'argent auprès des bailleurs. Concrètement, elle se manifeste tout d'abord par la conception du document cadre fixant la politique nationale en matière de développement connu sous le sigle « MAP ou Madagascar Action Plan ». Un exercice déjà entreprise avec la Banque mondiale lors de la conception du Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté ou DSRP qui sous-tendra la conception du CSLP. Ce dernier servira de base d'intervention pour l'ensemble des PTF de Madagascar. Ainsi, tous les documents de projet ou de plaidoyer conçus par chaque bailleur s'alignent sur les priorités du MAP.

Par la suite, il s'agira de mettre en place des cadres institutionnels et normatifs pour promouvoir le dialogue et la synergie des actions entre les différents types d'acteurs traditionnels et nouveaux pour la réalisation de cette politique nationale est le cœur de la démarche adoptée par Madagascar. L'instauration d'un cadre budgétaire fiable et la mise en place des mécanismes d'exécution harmonisée et de suivi-évaluation conjoint ainsi que la conception d'outils adaptés en sont la concrétisation de l'adoption des principes de Paris. La fixation avec les partenaires techniques et financiers d'un agenda dit « d'harmonisation », une sorte de feuille de route consolidera le processus depuis 2006. Cette nouvelle démarche de conception et cette nouvelle approche va faire naître un nouveau contexte qui rendra de facto les mécanismes d'aide quelque part inadapté. Les politiques d'intervention et de gestion des bailleurs vont devoir selon les principes de Paris s'aligner sur les priorités nationales et s'harmoniser avec les systèmes nationaux le tout avec une politique de financement plus visible suite à l'application de la méthode de gestion budgétaire axée sur les résultats. A titre d'illustration, Madagascar a basculé vers le budget programme, l'utilisation des outils comme le cadre de dépense à moyen terme (CDTM) favorisant l'aide programme non les aides projets ou les aides imposées. L'étude de conception d'un document cadre de politique de coopération d'aide pour mieux affirmer le leadership malgache dans la conduite de la coordination des aides sont autant de démarche adoptée par le gouvernement. La mise en place d'une structure chargée de suivre et de coordonner les aides de tous les bailleurs qu'il soit traditionnels ou nouveaux rentre dans le cadre de la concrétisation de l'Agenda d'harmonisation des politiques des bailleurs et de l'efficacité de l'aide. L'opérationnalisation de la plate-forme de concertation entre le gouvernement et les PTF ont renforcé le dialogue politique. La création des groupes de travail thématiques au niveau des secteurs prioritaires tels que la santé, l'éducation se sont démultipliés pour partager les bonnes pratiques et réfléchir sur les problématiques liées processus d'harmonisation de l'aide.

Par ailleurs, des suites de l'apparition de nouveaux acteurs comme pour le cas de Madagascar depuis la fin des années 1980 et durant les années 1990, l'architecture et la politique de coopération d'aide va complètement changer depuis le début des années 2000. La promotion des principes de partenariat mondial au lendemain du 11 septembre va influencer les positions des uns et des autres et les logiques politiques principalement orientées vers la préservation des intérêts propres non communs. Entre la politique de la France et celle de la Chine par exemple ou du groupe Banque mondiale & FMI et le PNUD ou cette dernière et l'Union européenne, des bailleurs potentiels du pays, les différences ou des particularités sont ressenties allant de la politique de financement à la politique d'intervention. La complémentarité n'est pas forcément au rendez-vous et de facto la synergie alors que ces bailleurs sont censés apporter des solutions au problème de développement de Madagascar. La propension des nouveaux bailleurs tant publics que privés va obliger quelque part les acteurs à se remettre en question et à réfléchir autour des valeurs et principes sur le mécanisme d'aide et la possibilité de voir comment concilier les principaux acteurs notamment les bailleurs traditionnels et les nouveaux bailleurs tels que les pays émergeant comme l'Inde et surtout la Chine devenus très présent et actifs sur le pays depuis le début des années 2000. Il faut remarquer qu'avant la promotion du partenariat mondial et les principes de Paris, l'ouverture du gouvernement vers ces nouveaux bailleurs ont été considéré comme un abandon des bailleurs traditionnels. La conciliation entre le traditionnels et le nouveau sera ainsi le défi du pays car il faut faire face aux multiples besoins et à la rareté des ressources.

L'adoption de ces cadres institutionnels et normatifs n'ont pas suffi à répondre aux exigences du processus d'harmonisation. La question de bonne gouvernance va être mise à l'avant et ce au regard du principe surtout d'alignement. A ce titre, le gouvernement malgache devait dans le cadre de ce processus relancer et poursuivre les réformes pour être en phase avec la mise en place d'un cadre d'exécution harmonisé. Ainsi, face aux critiques avancées par de nombreux praticiens et auteurs ainsi que les réflexions sur l'efficacité de l'aide la mise en place au niveau des pays récipiendaires des mécanismes garantissant la bonne gouvernance de la gestion des deniers publics sera accélérée. À ce titre, Madagascar avec l'appui de la Banque mondiale va poursuivre réellement les réformes de ses systèmes nationaux des finances publiques initiées depuis la fin des années 1990, condition préalable et sine qua non de la mise en place d'un cadre d'exécution budgétaire harmonisé et fiable. Le pays a brillamment réussi cette étape et a procédé petit à petit au processus d'harmonisation en 2005.

Les réformes consistent au niveau des secteurs par la relance du processus de décentralisation et la mise en place des dispositifs de planification et de suivi-évaluation des politiques. La lutte contre la corruption est aussi au cœur des actions du Gouvernement pour regagner la confiance des bailleurs et répondre aux conditionnalités à la fois politique mais également techniques. Il faut souligner que l'alignement exigé par la DP ne sera possible que si les systèmes nationaux ne sont pas fiables. C'est pour instaurer ce climat de confiance que ces réformes de l'administration en général ont été relancées.

Ainsi, petit à petit au fur et à mesure que les réformes avancent, le basculement du système de gestion de l'administration publique vers un système de gestion axé sur les résultats répondant aux critères de performance, de transparence et de redevabilité envers les citoyens se raffermisse. Ces démarches répondent également aux principes de la DP : harmonisation par la mise en place d'un cadre unique de gestion ; alignement par les réformes des systèmes de passation de marché et la conception des politiques nationales fixant les priorités ; gestion axée sur les résultats par l'admission dans la gestion de budget par programme non plus de moyens et ce via la LOLF. Le dernier consiste à mettre en place d'un système national de suivi-évaluation des politiques publiques ou SNISE.

Concernant particulièrement ces réformes une étape préalable à laquelle le gouvernement devait relancer, la question est de savoir par rapport à la tendance de standardisation des réformes si elles sont pertinentes et ce par rapport à la culture administrative et sociale ou géographique du pays ?

Madagascar s'est engagé dans ces exercices de mise en cohérence par la mise en place des cadres normatifs et institutionnels depuis le début des années 2000. Ce processus va avoir des effets à la fois positifs mais également négatifs sur l'environnement global de l'Administration publique. Négatif, dans le sens où ces réformes sont menées de manière trop hâtive sans qu'il y ait assez de recul entraînant ainsi une certaine résistance et difficulté de coordination et de mise en oeuvre non seulement du côté des fonctionnaires mais aussi des responsables au niveau local comme les élus. Positifs dans le sens où, des changements de pratiques sont perceptibles tant du côté du Gouvernement que celui des bailleurs.

En effet, force est de constater que les réformes menées depuis 2000 ont grandement contribué à la fiabilisation des systèmes nationaux en matière de gestion des finances publiques. L'amélioration du cadre budgétaire a par exemple abouti à la

réalisation des activités exigées par la Banque mondiale pour obtenir l'annulation de la dette dans le cadre de l'IPPTE. Le regain de confiance des partenaires par le retour massif entre 2006 et 2008 des bailleurs suite aux résultats prometteurs en matière de réforme pour une bonne gouvernance et de lutte contre la corruption témoigne des biens faits de ces réformes. Ces résultats ont fait que Madagascar est toujours considéré comme un bon élève<sup>555</sup>.

Du côté des bailleurs, malgré les particularités des pays donateurs et des organismes ou institutions financières, l'effet déclenchant de la Déclaration de Paris sur les politiques se sont fait sentir. C'est le cas par exemple des légers changements de pratiques au niveau de leurs politiques de financement. L'adoption du quitus de la Banque mondiale et FMI comme un feu vert pour l'ouverture de financement tant multi que bilatéral est un début promoteur d'harmonisation des politiques. Le développement des dialogues politiques avec le Gouvernement et la participation active aux invitations des Gouvernements successifs pour assister aux tables rondes ou aux conférences des bailleurs ainsi que la prise en compte des documents de politiques nationales comme cadre de référence des différentes interventions sont autant d'avancé réalisés pour cette première étape du processus. Le lancement des débats au niveau des plates-formes soit sur le comment adapter les mécanismes de gestion et de financement des aides pour mieux accompagner le gouvernement dans la réalisation du MAP se sont multipliées. Le début de consensus aboutissant à l'allègement préalable et l'annulation d'une grande partie de la dette par les grandes puissances sont les résultats positifs de la première étape du processus d'harmonisation via les réformes. C'est aussi un signe fort comme il a été de l'existence même informel d'un dialogue entre bailleurs. Comme si une nouvelle ligne de conduite venait de naître suite à la mise en place de ce cadre harmonisé.

Dans cette dynamique, le développement des cadres de partenariat de suivi de mise en œuvre ou d'évaluation pour certains types d'aide comme l'aide budgétaire sont déjà de nouvelles pratiques politiques en matière d'intervention et de financement conformes aux principes de la DP. Certes, ces démarches consistent à se mettre d'accord sur les principes de travail et les valeurs à défendre communément, mais les résultats sont encourageants. Un début de changement de culture est perceptible au niveau de la communauté des bailleurs bien qu'il ne soit pas vraiment mis en valeur. C'est l'évaluation faite de la mise en œuvre des principes de Paris dans la deuxième partie au niveau des secteurs clés ou prioritaires qui va nous permettre de voir comment ces derniers ont fait pour rendre effectifs les principes de Paris. Ont-ils été facile ou difficile à appliquer et ce par rapport à leurs spécificités et aux politiques des bailleurs contributeurs.

Pour ce qui est du principe de responsabilité mutuelle, ce dernier principe n'est pas assez explicite et claire quant à sa signification concrète ou son sens pratique lorsqu'il est traduit en action. Conséquemment, contrairement aux autres principes recommandés, les mécanismes permettant clairement de l'instaurer jusqu'ici n'existent pas réellement. Même les rapports de mise en œuvre de la DP dans d'autres pays au titre de 2007 et 2008 n'en font pas état de quoi il s'agit concrètement. Ce flou a-t-il un lien avec la problématique de mise en place d'une architecture de l'aide ou des conséquences du dilemme de mise en cohérence ou de

---

<sup>555</sup> RAMANANTOANINA, Patrick, « Un effort concerté pour maintenir les acquis et rattraper les retards dans l'éducation », p. 275, Note en juin 2010, Banque mondiale, « Madagascar vers la relance des économies

priorisation entre la politique nationale et la politique mondiale ou l'atteinte des objectifs mondiaux.

Partant de ce débat, ce dernier point nous interpelle et va faire émerger de nouveau la réflexion déjà avancée ci-dessus sur les conséquences des politiques publiques mondiales sur les relations internationales ainsi la difficile compromis entre la stratégie des bailleurs de fonds, de la stratégie nationale ainsi que les stratégies de chaque bailleurs ou donateurs. Cette problématique nous montre la limite de la DP. Instaurer un mécanisme nouveau dépassant les relations classiques internationales originellement entre des États et prédominant le respect de leurs souverainetés. De même, elle fait resurgir la question cruciale sur l'ordre mondiale depuis la montée en puissance des biens publics mondiaux ou la conception des politiques publiques mondiales via les OMD et dont les pays membres des Nations unies ont l'obligation de les appliquer.

Il faut relever que la décision du gouvernement de d'aligner le « *Madagascar Action Plan*(MAP) » sur les OMD a suscité des questions au niveau des acteurs malgaches de développement car selon ces derniers ces grands axes stratégiques reprenaient totalement les huit objectifs des OMD. En effet, la question se pose à ce niveau sur l'appropriation du MAP et de sa pertinence. Si les objectifs et les priorités du MAP sont ceux des OMD, cette politique répond-elle aux besoins réellement exprimés par la population à la base ? Autrement dit, dans le cas d'harmonisation de Madagascar, l'alignement de la politique nationale sur les politiques publiques mondiales a été la logique de conception du gouvernement malgache. Certes, le processus a été participatif dans le but d'assurer une appropriation mais selon la société civile, la démarche ne répond pas au principe d'appropriation selon l'esprit de la DP. En effet, suivant le sens des indicateurs du principe d'appropriation et de l'alignement, l'accent doit être mis sur les priorités nationales qui ne coïncident pas forcément aux objectifs fixés dans le cadre des politiques mondiales. Or, le Gouvernement malgache et les pays donateurs sont aussi contraints de privilégier les politiques communes pour contribuer ensemble à l'atteinte des objectifs communs. Ces deux niveaux d'intégration des politiques publiques mondiales dans les stratégies d'une part des pays (récipiendaires et donateurs) et d'autre part, des bailleurs de fonds est une nouvelle dynamique que les ces acteurs devront désormais faire face. La démarche actuelle de privilégier les politiques publiques mondiales par rapport aux besoins nationaux répondent –elle aux soucis de l'efficacité de l'aide et de développement local ou national durable recherché<sup>556</sup> ? Lors de la mise en œuvre de ces documents de politiques nationales, les secteurs publics arriveront –ils à les décliner en action de façon à le rendre plus opérationnel ? Cette procédure de conception répondra telle au souci de prise en main effective de sa politique ? Telles sont les questions qui se posent par rapport à cette étape franchie par Madagascar et se partenaires traditionnels.

L'évaluation dans la deuxième partie de ce travail au niveau des secteurs clés qui ont essayé de mettre en pratique les accords politiques et ces cadres budgétaires et institutionnels harmonisés au niveau opérationnel qui vont nous permettre de répondre à ces différentes questions soulevés. La première partie ne consistait à jeter les bases pour pouvoir appliquer l'agenda en matière d'appropriation, d'harmonisation et d'alignement.

---

<sup>556</sup> CHABOUD, Christian, FROGER, Géraldine et MERAL, Philippe, « L'expérimentation de développement durable à Madagascar », *Le Monde en Développement*, tome 36, année 2008, 2008/1/141, de Boeck, Environnement et décentralisation dans les pays en développement, pp. 47-66.





**DEUXIÈME PARTIE :**

**EVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'HARMONISATION ET DE MISE EN  
COHERENCE AU REGARD DES PRINCIPES DE LA DÉCLARATION DE PARIS**

Les analyses menées au niveau des départements ministériels ou secteurs publics dans cette deuxième partie du travail consistent à voir l'effectivité des principes de Paris auxquels le gouvernement s'est engagé à suivre. L'Effectivité sous-entend ici selon l'esprit de la Déclaration de Paris par l'application des principes lors de la mise en œuvre de toutes les mesures prises par le Gouvernement et ses partenaires. C'est-à-dire de voir si les ministères et les bailleurs qui interviennent et financent le programme d'un secteur donné arrivent à mettre en pratique les principes et travaillent dans le cadre institutionnel mis en place par le gouvernement. Enfin, il s'agit également d'évaluer les résultats en utilisant les indicateurs de résultats par pilier<sup>557</sup> comme outils pour mesurer le degré de cette mise en œuvre.

En effet, la mise en œuvre de l'Agenda D'HARMONISATION impliquerait la mobilisation de tous les acteurs nationaux (Gouvernement, acteurs locaux, etc.) et les bailleurs de fonds pour que les décisions ne restent pas de simples intentions ou des discours politiques. L'applicabilité et la possibilité de les mettre en pratique devraient être le but ultime pour une harmonisation et mise en cohérence des politiques, le tout dans un esprit de complémentarité, d'efficacité.

Autrement dit, il s'agit de voir si effectivement l'État a assuré que ces politiques soient relayées et poursuivies par les différentes autorités et structures au niveau des échelons administratifs et des collectivités territoriales décentralisées. L'objectif est d'assurer à ce que les politiques générales de soient appropriées c'est à dire que les décisions politiques prises en haut lieu soient comprises, suivies, opérationnalisées et concrétisées.

Ainsi, bien que le pays ne soit qu'au début du processus d'harmonisation, l'analyse de quelques secteurs clés, dites pilotes, va nous permettre de voir les réalités sur terrain et les difficultés rencontrées par les deux parties soit techniques, politiques ou logistiques ainsi que les enjeux ou défis qui les attendent.

Pour le Gouvernement, la conception d'une politique nationale suffira-t-elle pour obtenir les résultats escomptés ? Quelles vont être les difficultés pratiques rencontrées et quelles mesures l'État et les donateurs ont-ils adopté conjointement pour les contourner ? Quelles ont été les causes qui expliquent les résultats de l'évaluation de la DP en 2008 (avant la crise) et en 2010 (pendant la crise) ?

Par ailleurs, du côté des bailleurs, est-ce que l'élaboration de la politique nationale comme cadre favorisant l'appropriation des objectifs et l'alignement des bailleurs sur les priorités vont-ils suffire pour changer les positions et aussi le rapport de force entre « donateur/bénéficiaire » de « dominant/dominé » et « donateurs/donateurs » ? Quels ont été les effets des engagements mutuels des acteurs à l'interne dite de la coordination verticale) et/ entre les bailleurs intervenant dite la coordination horizontale ? Jusqu'où ces derniers sont-ils prêts à aller dans leurs démarches d'harmonisation pour qu'il y ait réellement mise en cohérence des stratégies d'accompagnement, d'alignement sur les systèmes nationaux et d'harmonisation des pratiques au niveau des secteurs<sup>558</sup> ?

---

<sup>557</sup> Rappelons qu'il y a quatre piliers dont la mise en œuvre de chacun est mesurée à travers les 10 indicateurs qui ont été définis et fixés par les acteurs conjointement lors des forums de haut niveau. La Déclaration de Paris a repris les principes mais de façon plus technique et précise.

<sup>558</sup> Les secteurs sont les niveaux pertinents pour voir réellement le degré d'implications des deux parties et ce par rapport aux engagements pris et fixés conjointement.

Ainsi, partant des principes arrêtés décrits globalement en première partie et des résultats de l'évaluation de l'OCDE<sup>559</sup>, la première partie de cette deuxième partie se focalisera sur l'analyse plus poussée des dispositifs ou démarches pratiques de mise en œuvre ou de l'implication des acteurs au niveau de l'Administration et des bailleurs de fonds dans les secteurs dites pilotes<sup>560</sup>. Nous essayerons ainsi de voir comment chaque secteur a procédé pour adapter les principes tout en tenant compte du contexte, des contraintes à la fois politique, organisationnel et financière. L'impact de la crise sur ce processus en marche sera également évalué<sup>561</sup>.

Par la suite, dans le deuxième titre de cette partie, nous tenterons d'évaluer le processus en essayant de dégager les principales difficultés. Quelques suggestions seront avancées avec à l'appui des propositions de dispositifs types d'harmonisation en vue de contribuer à l'amélioration de la gestion coordonnée et harmonisée des aides à Madagascar.

Dans le cadre de ce travail, il est à préciser que, l'analyse se situe :

- d'une part, à deux niveaux d'acteurs : celui des partenaires techniques et financiers et celui du Gouvernement récipiendaire ;
- d'autre part, à deux périodes très distinctes : la situation avant et après la crise de 2009 pour mieux apprécier la pertinence de la DP.

Ainsi, la deuxième partie sera subdivisée en deux titres. Le titre I<sup>er</sup> consistera à analyser comment les secteurs ont adaptés les principes de Paris et ce par rapport à leurs spécificités et le contexte national. Le titre I<sup>er</sup> sera ainsi subdivisé en deux chapitres dont :

- le premier (i) abordera d'une part, l'étude de mise œuvre, en temps de paix, au niveau de quelques secteurs clés ou prioritaires. La première section se penchera sur les cas des secteurs sociaux et la deuxième sur les secteurs transversaux ;
- d'autre part, dans le deuxième chapitre (ii), il sera analysé l'impact de la crise sur ce processus en marche. La section première étudiera si ces perturbations politiques influent ou pas sur les politiques, les dispositifs et les cadres normatifs, institutionnels de mise en cohérence et d'harmonisation des aides précédemment mis en place.

Pour ce qui est du titre II de la deuxième partie, il sera question d'évaluer le processus en essayant surtout de dégager les principales difficultés rencontrées et de tirer des leçons ainsi que de souligner les enjeux par rapport à la crise. Dans cette optique, quelques suggestions seront avancés pour contribuer aux réflexions actuelles concernant d'une part, entre la recherche de complémentarité et de cohérence et d'autre part, entre les enjeux globaux et nationaux face aux évolutions incontrôlés de la situation tant national que mondiale.

Pour ce faire, le premier chapitre sera consacré à l'évaluation du processus tout en soulignant les difficultés rencontrées au niveau de chaque partie. Le second chapitre quant à elle essayera par rapport aux défis qui attendent les acteurs

<sup>559</sup> Notre étude se basera surtout sur les résultats des années faites depuis 2008.

<sup>560</sup> Dispositif de mise en cohérence est pris dans le sens de « coordination de l'aide » au niveau de l'Administration (primature & ministères) et les autres acteurs (bailleurs et acteurs de développement).

<sup>561</sup> Les secteurs clés sont les secteurs définis comme prioritaires dans les OMD et dans le document de politique nationale, par exemple : la santé, l'eau et assainissement, le foncier, etc.

d'avancer quelques suggestions pour contribuer à faire avancer les réflexions actuelles sur l'efficacité de l'aide et la pertinence des politiques publiques et l'atteinte des objectifs mondiaux.

Partant de la diversité des positions des acteurs lors de l'application des décisions politiques- pourtant prises communément en haut lieu- et de la tendance actuelle de la politique internationale vers la globalisation des politiques, des normes et des outils, l'objectif de cette deuxième partie est de démontrer le décalage qui existe entre les principes et les réalités particulièrement les positions politiques des uns et des autres. En effet, il y a des principes qui font l'unanimité de tous mais dont la mise en pratique ne semble pas parfois et souvent facile compte tenu de nombreux facteurs de blocages, difficiles à appréhender et à contrôler. Cette deuxième partie nous révélera que ces derniers comment les acteurs ont procédé pour adapter ces principes aux systèmes et aux cultures administratives et culturelles du pays. De même, l'étude de ces cas nous révélera si ces principes sont ou ne sont pas maîtrisés et/ou appropriés par les principaux acteurs, gouvernement et bailleurs.

L'intérêt de cette deuxième partie est ainsi de démontrer l'impact de ces décalages entre les politiques et les réalités, sources d'incohérence des politiques d'APD<sup>562</sup>.

Enfin, il est à remarquer que les enjeux et les pistes d'action présentés dans cette deuxième partie de notre travail s'appuient surtout sur les réalités du terrain et les propositions des techniciens<sup>563</sup> qui sont les piliers de l'efficacité des actions de l'État. Nous avons essayé également de capitaliser les expériences personnelles vécues durant les seize années de service au sein de l'administration publique malgache.

---

<sup>562</sup> C'est l'avantage d'un travail académique qui permet d'aborder librement des thèmes ou des problématiques sensibles comme le cas de l'application des politiques par le Gouvernement et les bailleurs de fonds sur un pays donné.

<sup>563</sup> Malgaches, experts ou consultants étrangers travaillant au niveau des agences ou des organismes internationaux maîtrisant le sujet et connaissant le contexte national.

## TITRE I – DEBUT FRAGILE DE MISE EN ŒUVRE DES PRINCIPES DE LA DECLARATION DE PARIS

Pour prévenir d'éventuel blocage, le point 13 du titre II de la Déclaration de Paris (DP) précisant l'esprit et l'environnement dans lequel ces principes doivent être mis en œuvre au niveau d'un pays donné est très clair. Les balises et les conduites à adopter pour mieux réussir la mise en œuvre des politiques fixées dans le titre I<sup>er</sup> sont préalablement indiquées.

En effet, il est précisé que « conçus dans un esprit de responsabilisation mutuelle, les présents engagements de partenariat s'appuient sur les enseignements tirés de l'expérience. [...] qu'ils doivent être interprétés à la lumière de la situation propre à chaque pays partenaire »<sup>564</sup>.

Autrement dit, conformément à cette disposition, il revient aux acteurs du pays d'adapter ou de fixer ensemble les stratégies et les mesures à prendre en jouant sur leurs relations. Les liens de réciprocité, d'entente et de partage de responsabilité dans la prise de décision seront à privilégier. Indirectement, cette disposition écarte et déconseille l'usage de la force, de la domination et de l'imposition.

Pratiquement au niveau des secteurs de l'Administration, un modèle d'intégration unique n'existe pas. Par contre, il est possible que ce soit sur la base des expériences acquises des acteurs et du pays que ce mécanisme a été mis en place.

En effet, les démarches ou les mesures entreprises par exemple au Ghana ne produiront pas les mêmes effets ou ne s'adapteront pas forcément au cas de Madagascar et *vice versa*.

Ainsi, par rapport à ce qui a été annoncé dans le titre II de la première partie concernant l'esprit de base et les grandes lignes des mesures recommandées par la Déclaration de Paris ou des politiques d'aide internationale la prolongeant, les processus ne sont pas les mêmes et le degré d'effectivité n'est pas la même. Il peut arriver que les situations sur terrain ne coïncident pas toujours aux décisions prises théoriquement autour d'une table et en haut lieu. Des facteurs endogènes ou exogènes peuvent avoir des influences durant la mise en œuvre du processus. Par ce point 13 du titre II de la Déclaration de Paris, le législateur voulait déjà disposer aux acteurs un cadre souple pour prévenir d'éventuels blocages et difficultés.

Conséquemment, ce premier titre sera focalisé à l'analyse de la mise en pratique des principes en temps de paix pour le premier chapitre et en temps de crise pour le deuxième chapitre. Ces deux niveaux d'analyse nous permettront de voir l'impact sur le processus d'harmonisation.

- *Dans un premier temps*, pour le premier chapitre, la première section analysera les démarches d'harmonisation adoptées au niveau des secteurs clés : santé, éducation, là où les processus sont les plus avancés par rapport aux autres lors de la mise en œuvre effective de ce plan d'action d'harmonisation. Par la suite, dans la seconde section, nous aborderons

---

<sup>564</sup> Point 13 du titre II de la Déclaration de Paris (DP).

l'étude des autres secteurs dits transversaux étant donné que les réformes concernent l'administration en générale mais pas seulement les secteurs clés.

- *Dans un second temps*, les deux sections de la deuxième chapitre, analyseront d'une part, les impacts de la crise de 2009 sur le processus d'harmonisation lancé en 2006 et d'autre part, les mesures et dispositions prises par le gouvernement et surtout les bailleurs pour maintenir les acquis et redynamiser le processus une fois la situation revienne à la normale.

Il faut remarquer que l'objectif de ce titre I<sup>er</sup> de cette partie II n'est pas de trancher entre ces démarches antagonistes ou même de faire une évaluation de l'action publique dans ce domaine, mais d'expliquer plutôt la situation actuelle depuis 2006, compte tenu de la récente mise en œuvre tant au niveau national qu'à l'échelle internationale.

C'est ainsi que notre analyse va surtout s'appuyer, d'une part, sur les résultats de l'évaluation de l'OCDE sur la mise en œuvre de la DP et, d'autre part, sur les rapports de différentes institutions<sup>565</sup> et, enfin, sur les expériences personnellement acquises et les résultats des enquêtes et descentes sur terrain effectuées.

---

<sup>565</sup> Au niveau du Gouvernement par : le STPCA, les ministères techniques bénéficiaires et acteurs principaux. Au niveau des PTF les rapports généraux et pays de mise en œuvre de la Déclaration de Paris depuis 2006 et particulièrement en 2008 le chapitre pays pour Madagascar.

## **Chapitre I – Evaluation de la mise en œuvre au niveau des secteurs clés en temps de paix**

Si telles sont globalement les grandes lignes des mesures concernant l'harmonisation, il importe de voir maintenant comment ces mesures ont été mises en œuvre réellement sur terrain et quels ont été leurs impacts ? Autrement dit, qu'est-ce que cela implique au niveau des acteurs et des secteurs et quels seront les impacts de cette décision gouvernementale en matière de gestion des aides publiques au développement ?

Selon les secteurs, au niveau opérationnel, des démarches et des décisions ont été prises pour éviter que le système et les mécanismes d'aide ne s'éparpillent pas, malgré que le processus de coordination et d'harmonisation des aides demeure non formalisé et disparate et ce en fonction des réalités et des dynamiques sectorielles.

Ainsi, par rapport au dispositif national de coordination de l'aide<sup>566</sup>, le mécanisme au niveau sectoriel est combiné avec un mécanisme de coordination propre par département ministériel. En principe, les dispositifs et les mécanismes au niveau des ministères devraient être des déclinaisons sectorielles des principes de coordination pour permettre la continuité des politiques adoptées en haut lieu.

De ce fait, il appartient au ministère en charge des Finances et au ministère en charge des Affaires étrangères de s'y adapter en fonction et en conséquence. Ces diversifications de mécanisme sont surtout l'effet des politiques de gestion et de financement adoptées par les bailleurs mais aussi en fonction du degré de dynamisme et d'implication des responsables à l'interne chargés de la coordination des programmes, c'est-à-dire, l'effectivité<sup>567</sup> de la DP dépend surtout des politiques de financement et de gestion des aides adoptées et pratiquées par les bailleurs de fonds.

En effet, dans la pratique, par application du principe de subsidiarité, chaque secteur ou ministère a sa politique. Il est responsable de la coordination des programmes pour l'ensemble de leurs structures. La primature et le ministère des Finances n'imposent que les grands principes de gestion et ce en cohérence aux nouveaux principes de gestion des finances publiques et de suivi-évaluation fixés dans la politique générale du Gouvernement et les documents de référence nationaux (DSRP, MAP, etc.) validés par les acteurs notamment les bailleurs. Dans cette optique, en 2004, le rapport du PNUD sur l'étude de la mise en œuvre de la coordination sectorielle avait proposé qu'au niveau national, la présidence, la primature, le MEFB et le MAE devraient être les « cœurs » de ce mécanisme de coordination au niveau national.

---

<sup>566</sup> « Coordination » est le mot technique que l'Administration et les bailleurs adoptent pour parler d'harmonisation et de mise en cohérence de la gestion des aides. Il embrasse les politiques de gestion au niveau opérationnel : organisation, fonctionnement, modalités de gestion et de financement de tous les services et opérations concernant l'aide.

<sup>567</sup> Dans le cadre de ce travail, « effectivité » veut dire mise en application effective (se traduit en action) des principes posés. Dans le sens juridique du terme, il veut dire également « prend effet » ou « entre en vigueur » au niveau des différents échelons et au niveau de l'Administration.



Pourtant, force est de constater qu'au niveau sectoriel, il appartient aux ministères de prendre le leadership et le relais de la coordination et de la gestion de toutes les réalisations tout en veillant à la cohérence à la politique générale du Gouvernement. Pareillement, c'est cette même logique qui doit animer les niveaux régionaux et communaux. En principe, ce sont les chefs de région et les maires qui assurent la coordination. Ils doivent être les leaders de coordination des services de proximité et promouvoir une approche intégrée et intersectorielle de toutes les actions de mise en œuvre des programmes de développement<sup>568</sup>. Ils assurent en principe le relais dans la mise en œuvre du processus d'harmonisation et des réformes au niveau territorial. C'est par rapport à ces logiques de cohérence mais surtout à l'adaptation selon la lecture des acteurs concernés qu'il n'y a pas réellement de modèle unique de mécanisme de coordination ou de politique de financement commune des bailleurs. Au niveau de chaque secteur, il avait été essayé d'adopter des approches et des mécanismes différents en fonction de leurs réalités, des domaines de concentration, des nombres ou des types de bailleurs, de la culture et de l'organisation administrative ainsi que de la qualité du système de gestion des finances et de passation de marché des secteurs ou des thèmes concernés.

Notre analyse consistera ainsi, après une brève présentation du contexte de chaque secteur, à voir comment les deux parties ont réagi pour asseoir le principe d'harmonisation gage de l'efficacité de l'aide. Au niveau des politiques d'intervention, il ne s'agira pas de voir et d'analyser les pertinences des contenus des projets ou des activités initiées mais de voir s'il y a complémentarité entre eux. Au niveau de la politique de gestion, et ce par rapport aux directives centrales, il s'agit par ailleurs d'analyser la pertinence ou les faiblesses des politiques des bailleurs à travers les dispositifs et mécanismes sectoriels de coordination et sa cohérence avec la décision et les directives prises.

Autrement dit, il s'agit de voir comment s'articulent et se décline la politique et le dispositif national au niveau sectoriel. Est-ce que le processus se déroule conformément aux principes et schémas définis par l'Agenda d'harmonisation? Qu'est-ce qui a été fait, qu'est-ce qui n'ont pu être fait?

Ainsi, dans ce premier chapitre nous allons prendre comme base d'analyse quelques secteurs clés<sup>569</sup> qui ont mis en application dans leurs systèmes des mécanismes de coordination permettant de mettre en cohérence les politiques de leurs différents bailleurs.

La section I<sup>re</sup> traitera, pour ce faire, les deux secteurs sociaux : Santé et Éducation (i). La section II, quant à elle, analysera le cas des autres secteurs clés à caractère transversal (ii).

---

<sup>568</sup> Programme de développement régional pour les régions (PRD) et Programme de développement communal pour les communes (PCD). Ces documents existent mais leur conception ne suit pas forcément cette logique et méthodologie. Voir rapport annuel de 2010 sur le fonctionnement du Fonds de développement local, organisme rattaché auprès du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation mais dont les activités sont sous financement des bailleurs.

<sup>569</sup> Pour des raisons de disponibilité d'informations, il est choisi les thèmes classés prioritaires ou pilotes en matière d'AAH. Ils ont enregistré des résultats significatifs en matière d'harmonisation des aides. Ce choix des secteurs est aussi dicté par leurs aspects à multidimensionnel notamment concernant les grands débats sur l'articulation entre les politiques nationale et mondiale, la combinaison des aides à multi bailleur, etc.

## **Section I – Harmonisation des aides au niveau des secteurs sociaux : Santé et Éducation**

Dans le cadre de la mise en œuvre des OMD, les secteurs « Éducation » et « Santé » sont les deux secteurs clés et prioritaires et dont les financements abondent. Ce sont les avancées réalisées au niveau de ces deux secteurs en matière d'Alignement, d'Appropriation et d'harmonisation qui justifie notre choix.

### *Paragraphe 1 – Mise en cohérence du secteur Éducation à travers le programme « Éducation pour tous »*

Selon la Constitution révisée de l'État malgache, recevoir une éducation de base gratuite est un droit de tout enfant, fille ou garçon. Madagascar a en effet souscrit aux engagements internationaux du programme Éducation pour tous (EPT) depuis 2003<sup>570</sup>. Afin de guider le développement du secteur, un premier plan sectoriel a été établi en 2003 puis réactualisé à deux reprises, en 2005 et en 2008. Des réformes d'ordre curriculaire et pédagogique, ont été initiées depuis 2008 mais ont dû être suspendues à cause de la crise politique de 2009. La baisse continue des ressources financières de l'État a entraîné une dégradation rapide des principaux indicateurs de scolarisation. Le dernier rapport de l'Enquête permanente auprès des ménages (EPM), sortie en 2010, a ainsi révélé une baisse du taux net de scolarisation dans le primaire de 83 % en 2005 à 73,4 % en 2010.\* L'éducation est un des secteurs prioritaires où plusieurs bailleurs investissent énormément. C'est pour assurer la coordination des interventions de tous ces bailleurs qui veulent s'investir dans l'éducation de base que ce système d'harmonisation des bailleurs a été mise en place.

#### A- Justification et contexte du secteur Éducation

Compte tenu du niveau actuel assez bas de stock de capital humain, le Gouvernement malgache a bien compris l'enjeu de l'éducation pour le développement social et économique du pays. En effet, bien que des résultats positifs soient obtenus au niveau de l'enseignement de base (avant la crise de 2008), les résultats actuels des autres niveaux d'enseignement n'ont pas permis à Madagascar d'atteindre les objectifs de croissance économique et de réduction de la pauvreté fixés. La qualification de la population s'annonce préoccupante car seulement 9,3 % de la population en âge de travailler avait atteint en 2006 l'enseignement secondaire de second cycle ou le niveau lycée, et 1,7 % l'enseignement supérieur. De plus, les taux de fréquentation du primaire accusent une baisse significative entre 2010 et 2012 (108 % en 2012 contre 118 % en 2010 pour le taux brut de fréquentation et 69,4 % en 2012 contre 73,4 % en 2010 pour le taux net de fréquentation). Les disparités spatiales et socio-économiques sont non négligeables.

---

<sup>570</sup> Initiative pour la mise en œuvre accélérée du programme Éducation pour tous, Exercice de suivi de l'initiative FTI-EPT de 2011, Washington DC.

En effet, la fréquentation du primaire est nettement plus importante en milieu urbain (taux net de fréquentation de 86 %) qu'en milieu rural (taux net de fréquentation de 66 %). Plus le quintile de consommation et le niveau d'instruction du chef de ménage sont élevés, plus grande est la proportion d'enfants du ménage qui fréquentent le primaire. Le taux net de fréquentation scolaire passe ainsi de 54 % chez les enfants des ménages les plus pauvres à 82 % dans les ménages les plus aisés.

De par ces chiffres, Madagascar se révèle l'un des plus bas en Afrique et dans le monde avec un taux brut de scolarisation autour de 3 % de la cohorte d'âges de 18 à 24 ans contre une moyenne de 8 % pour les pays de l'Afrique subsaharienne, de 15 % pour l'Asie et l'île Maurice<sup>571</sup>. La capacité du système à accueillir les enfants demeure insuffisante : la scolarisation au niveau primaire est encore loin d'être universelle et elle ne représente que 73,4 % des enfants (taux net) du groupe d'âges 6-10 ans : près d'un million d'enfants de 6 à 18 ans n'auraient jamais fréquenté l'école<sup>572</sup>.

Au vu de ces résultats et étant donné que ce secteur figure parmi les axes prioritaires de la politique nationale (MAP)<sup>573</sup> et internationale (OMD<sup>574</sup>), nombreux sont les bailleurs (bi et multilatéraux) qui font d'elle comme la lutte contre le SIDA une des priorités de leur aide au développement.

#### B- « Aide thématique par programme » dispositif d'harmonisation des aides

Comme pour le cas des autres secteurs, la mise en œuvre des principes de Déclaration de Paris s'est concrétisée par la mise en place des mécanismes adaptés aux spécificités du secteur. Le but est de permettre d'une part, l'alignement des différentes politiques de ses plusieurs bailleurs aux priorités et d'autre part, d'arriver à harmoniser dans la mesure du possible les procédures entre bailleurs. Compte-tenu du nombre et des types de bailleurs intervenant dans ce secteur, l'éducation nationale a poursuivi sa démarche par la conception d'un plan sectoriel contenant les programmes des sous-secteurs les composant et particulièrement l'éducation primaire. C'est la disponibilité de ce plan qui va permettre aux responsables du Ministère de coordonner et harmoniser les interventions des principaux bailleurs<sup>575</sup>. Concernant le financement, il faut remarquer que le fonds mondiaux créé au niveau mondial pour financer le programme mondial « d'éducation pour tous » ou « Fast Track » assure le financement d'une grande partie des activités de l'éducation primaire. Cependant, la totalité des activités prévues dans le cadre du programme national n'est pas couvert. C'est ainsi que d'autres bailleurs viennent en appui pour implanter le GAP ou manquement. C'est par rapport à ce schéma d'intervention que différents outils de cadrage, de gestion et d'analyse sont mis en place.

<sup>571</sup> Ministère de l'Éducation Nationale, *Enquête nationale sur le suivi des objectifs du millénaire pour le développement à Madagascar*, 2012 ; BANQUE MONDIALE, *Note de politique sur « Madagascar vers la relance économique »*, juin 2010, p. 275-294.

<sup>572</sup> M. RWEHERA, P. FILLION, *Rapport d'évaluation technique du PIE*, déc. 2012, p. 8.

<sup>573</sup> *Objectif du Madagascar Action Plan, 2007-2012* : Cibles 4, 5 (a, b) et 6 (a, b, c).

<sup>574</sup> Objectifs 4, 5 et 6.

<sup>575</sup> AFD/SCAC, UNESCO, Norvège, UE, UNICEF, JICA, PAM, BIT, Banque Mondiale.

## 1. Dispositifs de mise en cohérence et d'harmonisation

Dans un premier temps, du côté de la partie malgache, l'outil principal de mise en cohérence des politiques d'aide des bailleurs commence par la mise en place **d'un cadre de politique sectorielle** afin de définir les domaines et les coûts des interventions des partenaires du secteur Éducation. Un appui technique est apporté par la Banque Mondiale à la conception de cette politique sectorielle pour que ce document devienne l'outil de base de la négociation auprès de la communauté des bailleurs. Ce document est communiqué à tous les niveaux pour l'établissement à leur tour des bailleurs de leur document d'appui.

Ainsi, pour ce qui concerne particulièrement le cadre politique de l'éducation primaire, un programme est établi au niveau national pour fixer les priorités et les activités à mettre en œuvre. C'est autour de ce programme que les bailleurs s'arrangent sur le plan organisationnel et institutionnel et définissent les activités sur lesquelles ils veulent appuyer. Cette démarche de conception va permettre de revenir à une approche programme unifiée autour du PSE ou « Plan Sectoriel de l'Éducation ». Ce programme dit « PSE » est conçue pour un programme à réaliser pour cinq ans, est le cadre unique d'interventions de l'ensemble des parties prenantes contribuant à l'amélioration de l'éducation primaire à Madagascar. Les bailleurs contributeurs bilatéraux ou multilatéraux interviennent soit directement soit indirectement.

Ainsi, la particularité du mécanisme d'aide du secteur éducation est ainsi la coexistence de ces plusieurs dispositifs d'aide qui va financer le PSE. C'est cette multiplicité qui nécessitera par la suite la mise en place des **structures d'exécution du programme commun** afin de faciliter la gestion et le suivi de la mise en œuvre des composantes au niveau du secteur éducation de base et particulièrement de l'enseignement primaire.

Enfin, étant donné ces multitudes de bailleurs qui interviennent, **des mécanismes de financement** adaptés sont aussi mis en place pour assurer l'harmonisation des procédures. En effet, comme le cas du secteur santé, le plan sectoriel est aussi subdiviser en plusieurs thématiques liées à l'éducation. Ces autres thématiques comme éducation secondaire ne sont pas concernées par ce dispositif.

### *a) Comité de pilotage du plan sectoriel*

Etant donné que c'est l'Etat malgache qui connaît sa politique et ses besoins, la responsabilité générale de la mise en œuvre du Plan incombe au ministre de l'Éducation nationale. Ainsi, le pilotage et la coordination stratégique ainsi que le suivi de l'exécution du Plan sont confiés au « Comité de pilotage ». Cette structure est dirigée par le premier responsable du ministère. Dans ce sens, il est constitué de l'ensemble des décideurs du MEN (secrétaire général, directeurs généraux, directeurs centraux). Il assure le leadership dans la mise en œuvre du Plan et dans l'atteinte des résultats. Il coordonne et facilite les prises de décision au niveau du MEN et aussi avec les autres ministères, donne des conseils au ministre sur le développement des stratégies et des politiques, mobilise les ressources nécessaires pour la mise en œuvre du Plan, et donne des orientations sur l'utilisation des ressources mobilisées. Ce comité ainsi aura la lourde tâche de réfléchir sur la stratégie de coordination des interventions des différents bailleurs qui appuient le

programme. Le travail de validation du plan cadre et des rapports de suivi-évaluation de chaque programme d'appui relève également de cette structure. Ce comité aura ainsi en charge de la validation du rapport de l'Etat de mise en œuvre du PSE. L'établissement de ce rapport conditionne la continuité des appuis des PTF au nouveau programme annuel. Les négociations avec les bailleurs s'effectuent à travers lui. C'est de par cette approche et ses dispositifs que les responsables du ministère et ses partenaires développent les dialogues politique et fixent les ententes ou directives nécessaires pour la bonne mise en œuvre du plan ou programme.

#### *b) Unité d'appui technique(UAT)*

Pour les parties opérationnelles, l'unité de gestion chargée d'appui technique est mise en place. Le rôle central de l'« Unité d'appui technique »(UAT) comme unité commune de gestion est renforcé à travers la mise en pratique des principes de prédictibilité des financements externes. L'objectif est de sécuriser les engagements à long terme de financements et le dispositif commun de monitoring et de pilotage des interventions sectorielles. Des experts sont mises à la disposition de cette unité pour l'accomplissement de ses tâches telles que : la mise en œuvre proprement dites des activités, le lancement des appels d'offre, la conception des rapports, ...

#### *c) Plateforme des partenaires*

Le ministère en charge de l'Éducation prévoit encore de mettre en place un cadre de concertation et de coordination pérenne avec les partenaires du ministère notamment en encourageant leur implication dans l'élaboration de la politique sectorielle, étape prochaine pour les années futures, après l'expiration du PSE. Si l'attention portée à l'enseignement privé s'est déjà traduite par la réactualisation des textes et la volonté de poursuivre l'octroi des subventions, il reste à disposer d'un espace de coordination pérenne au niveau de ce secteur.

Ainsi, pour faciliter la coordination de l'aide et à l'image de la structure de coordination au niveau de la primature, une **plateforme** a été créée permettant de promouvoir les dialogues politiques entre les PTF dont les compréhensions et les intérêts ne sont pas toujours au rendez-vous. L'approche programme pour l'éducation pour tous en fonction de la situation et de la réalité nationale a été adoptée mais reste difficile à mettre en œuvre du moment que les PTF n'arrivent pas à s'entendre sur l'organisation et sur les procédures à suivre. Mais, les avancés sur ces réflexions visant à améliorer les acquis de ce secteur de venu pilote en matière d'harmonisation de l'aide vont être perturbées par la survenance de la crise en 2009.

## 2. Politique de financement

Le financement de l'éducation à Madagascar provient essentiellement du financement public et des ménages. La baisse des recettes totales de l'État et la suspension des aides extérieures ont conduit à des coupes budgétaires importantes dans les dépenses d'éducation depuis les crises de 1991 à 2009. Les dépenses publiques ont chuté en volume, du fait notamment de la contraction du PIB depuis surtout la crise économique mondiale en 2006 qui a beaucoup impacté le pays.

Par ailleurs, au niveau mondial, la politique de partenariat a pris une propension énorme arrivant à mobiliser différents partenaire pour le secteur éducation surtout que ce volet fait partie d'un des OMD. Madagascar avait rejoint le Partenariat mondial pour l'éducation en 2005, un instrument créé au niveau mondial

pour fédérer les actions d'appui financier de toutes les actions relatives à l'éducation dans les pays pauvres. Ce partenariat mondial (*Global Partnership for Education* ou GPE) fixe des stratégies de mobilisation de ressources additionnelles pour l'éducation. A travers l'appui qu'il apporte en termes d'expertise pour la conception du PSE, le GPE vise à reconstruire le secteur de l'éducation de manière à arriver à l'élaboration d'un plan sectoriel de l'éducation complet ou pour l'ensemble des secteurs pas uniquement l'éducation primaire ou de base. Madagascar a bénéficié des financements suivants auprès pour soutenir la mise en œuvre de ses plans sectoriels de l'éducation : 60 M\$ pour 2005-2010.

Le Plan sectoriel pluriannuel de l'éducation, élaboré sous l'accompagnement des bailleurs, est le document de base indispensable pour arriver à aligner les bailleurs sur les priorités nationales et harmoniser leurs interventions tout en tenant compte des OMD à atteindre. L'établissement du rapport d'Etat du système éducatif national est le préalable exigé par les bailleurs traditionnels à la conception de cette politique nationale. Désormais, l'allocation des aides sera conditionnée par la disponibilité de ces deux documents politiques. Ils servent de cadre stratégique des interventions coordonnées tant en terme d'activités que surtout de financement. Ce sont également des outils permettant d'harmoniser les pratiques des bailleurs. De par leurs modes de conception sous forme de programme, ils permettent la prévisibilité et la transparence de l'aide, tant en quantité qu'en qualité. Ces deux aspects sont des facteurs permettant d'asseoir l'assurance et la confiance entre les acteurs : bailleurs et pays récipiendaire.

C'est en ayant réussi à les établir que l'Etat a bénéficié en 2005 du Fonds mondial et d'autres types d'APD alloués par les bailleurs traditionnels.

Ainsi, de tout ce qui précède, le secteur éducation malgache a obtenu l'appui de bon nombre des PTF car sa politique répondait aux politiques de financement des bailleurs privilégiant la fiabilité de son système et l'opérationnalité de sa politique. Il faut aussi reconnaître que le fait que les priorités coïncident avec les OMD qui avantagent la partie malgache. A ce titre, les financements les plus récents ont été surtout apportés pour faciliter l'accès et la rétention des élèves en primaire grâce à des subventions pour les salaires des enseignants communautaires et des kits scolaires pour les enfants. Il vise aussi à l'amélioration de l'environnement d'apprentissage par la formation continue des enseignants et des directeurs d'écoles, l'augmentation des financements scolaires dans les régions vulnérables, l'amélioration des infrastructures scolaires, ainsi que l'alimentation scolaire<sup>576</sup>. Le Plan Sectoriel pour le secteur de l'éducation a servi ainsi aux bailleurs d'établir leurs documents de plaidoyer à soumettre auprès des sièges respectifs. Le rapport établi par le PNUD, chef de fil, via ses systèmes ont permis une certaine visibilité concernant les résultats obtenus qui d'ailleurs contribuent à l'atteinte des OMD. Entre 2006 à 2008, le taux de scolarisation a augmenté. De même, le taux d'abandon scolaire surtout dans les milieux reculés a baissé. Ce sont ces résultats réconfortants qui vont motiver les partenaires à poursuivre leurs financements.

En ce qui concerne les types de financement, trois types sont appliqués, la première par la mise en place d'un basket funds au niveau international suite à la mise en place GPE, le deuxième, des aides programmes assurées par les bailleurs multilatéraux et le troisième des aides bilatérales.

---

<sup>576</sup>Global partnership for Education – Implementation Status & Results Report, mars 2015.

*Concernant le premier type de financement, il s'agit d'un mécanisme innovant sous forme de « basket funds » ou « fonds mondiaux<sup>577</sup> » où les Etats et les secteurs non –étatiques comme des grandes firmes internationaux contribuent. Ce fonds est constitué en vue de la réalisation d'une politique mondiale. Les pays qui souhaitent être financés souscrivent et obtiennent des financements sous certaines conditions à la fois politiques mais aussi techniques. Exemples : un pays classé en situation précaire, un pays dont les résultats enregistrent un taux le plus bas par rapport aux objectifs fixés<sup>578</sup>, le pays dispose d'un programme sectoriel clair ou d'une politique sectorielle. En somme, un appel à manifestation d'intérêt est fait aux pays qui souhaitent bénéficier de ce fonds. Il en est de même pour les contributeurs.*

Dans le domaine de l'éducation, cette forme d'aide innovante, une initiative dénommée « *Fast Track* » a été créée et lancée en 2005 mobilisant tous les acteurs pour financer le « Programme Education pour Tous » (EPT). La souscription de Madagascar à ce programme lui a permis d'obtenir des aides venant de ce fonds mondial créé spécialement pour appuyer les pays pauvres à atteindre les OMD. Il s'agit d'un dispositif de financement coordonné sous forme de « fonds mondial », une sorte de basket funds qui verra la participation des bailleurs bi, multilatéraux et des acteurs non étatiques agissant dans le secteur éducation. C'est une coalition d'acteurs fédérant leurs forces pour atteindre l'objectif commun des OMD. Le programme « Éducation pour tous » ou « *Fast Track* » est un des premiers modèles en matière d'harmonisation de l'aide initiée sous l'impulsion des Nations unies dans tous les pays à faible croissance comme Madagascar. Des conventions de financement sont établies par bailleurs et fixent les obligations, les engagements et la mobilisation des signataires.

Le deuxième type de dispositif est érigé au niveau d'un système d'aide multilatéral traditionnel ou classique sous forme de « basket funds » pour financer un programme national d'un secteur ciblé. Les aides sont apportées par les pays donateurs par le biais d'un système traditionnel tels que par exemple les systèmes des nations-unies comme l'UNICEF ou la Banque Mondiale. A la différence du premier dispositif, les contributions éligibles sont exclusivement des allocations des pays ou des groupements régional ou continental de pays. C'est-à-dire un système de financement international des bailleurs traditionnels régit par les règles de coopération et des relations publiques internationales. Des démarches de négociation sont initiées par le bailleur leader pour inciter les PTF à verser leurs aides dans ce dispositif harmonisé au lieu d'intervenir bilatéralement ou isolément. Pour le compte de l'UE par exemple, le programme d'appui dénommé « PASOBA » est établi sur la base des priorités du plan sectoriel malgache sauf que les domaines et les zones de concentration sont déjà limités. Pour les zones de concentration, 5 régions de Madagascar en bénéficient. Pour les domaines, les financements sont en général alloués pour la construction et équipement en matériel des écoles publiques. Pour les systèmes des nations-unies, par ailleurs, le pays verse leur contribution dans le fonds constitué par le PNUD. C'est le cas par exemple de Norvège qui préfère contribuer les actions de l'UNICEF au bénéfice de ce programme national.

Enfin, pour le troisième type de financement qui va contribuer à la réalisation du programme d'éducation national, il s'agit des financements des Etats par le biais de l'aide bilatérale. Ces Etats optent pour la une contribution directe soit par aide projet soit à travers des assistances techniques. Les principaux pays donateurs du

---

<sup>577</sup> Deux exemples très connus : « *Fast Track* » pour l'éducation et « GAVI » pour la vaccination.

<sup>578</sup> Pour le secteur éducation il s'agit de taux d'inscription ou de taux d'abandon scolaire

secteur santé sont la France via ses agences d'exécution comme l'AFD; le Norvège, le Japon par le biais de son agence le Jica, la Chine directement par la dotation des kits scolaires. Ces financements viennent combler les manquements ou GAP de financement enregistrés après que les fonds mondiaux et les fonds multilatéraux aient intervenus. Il peut aussi arriver que ces aides soient allouées pour financer des activités précises et ponctuelles proposées par les donateurs.

### 3. Politique de gestion et d'intervention des bailleurs

En terme d'intervention, tout d'abord, les grands axes des OMD sont la base d'intervention de tous les bailleurs qu'il soit traditionnels ou nouveaux. L'éducation fait partie d'un des axes prioritaires. Toutefois, comme il a été déjà soulevé dans la première partie, le domaine de l'éducation ne rencontre pas de problème en terme de priorisation et ce concernant la problématique liée à l'harmonisation entre OMD et priorité de la politique nationale. Madagascar est un des pays qui enregistre un taux de difficulté en matière éducation. La disponibilité du PSE va ainsi clarifier et faciliter la répartition des bailleurs. L'intervention à la fois de plusieurs bailleurs ne pose pas problème car les besoins sont énormes et parfois un volet demande un financement conséquent. C'est le cas par exemple de la construction des écoles, la dotation en matériels et l'appui en vivre aux enfants en milieu scolaire dans les zones reculés.

Pour ce secteur, il y a des rubriques ou des volets où il n'y a pas assez de financement. C'est à ce niveau que les bailleurs bilatéraux interviennent pour venir combler le manquement. Il s'agit des domaines qui ne sont pas couverts par l'aide alors qu'ils constituent un problème de fonds dont le gouvernement n'arrive pas à résoudre jusqu'à maintenant. C'est le cas de la prise en charge des enseignants recrutés par l'association des parents d'élève ou maîtres FRAME. Le domaine de la sécurisation rurale. Dans le cadre de la coopération, ces domaines sont classés par tous les bailleurs, comme des domaines non éligibles car ils peuvent soit relever du fonctionnement ou des domaines en dehors des priorités des OMD ou de la politique même des bailleurs. C'est ainsi que même si les autres volets sont couverts par les aides, c'est-à-dire coïncident bien avec les domaines de concentration des bailleurs, l'impact de l'absence de l'aide sur ces volets par rapport à l'atteinte des objectifs sont ressentis. Si l'école existe ainsi que les matériels mais que les enseignants ne sont pas suffisants pour assurer l'enseignement dans les zones reculés, les résultats ne sont pas totalement satisfaisants. Certes, certains bailleurs par exemple comme le PNUD ou la Banque Mondiale ont accepté de prendre en charge les impayés de ces maîtres FRAME, mais ces interventions ne suffiront pas car ce ne sont pas des solutions pérennes. La question est ainsi de savoir si des politiques de redressement sont définies à ces sujets, les activités relevant ces domaines seront-elles éligibles ou pas sachant que les principes et les critères d'intervention sont limités malgré le fait que les bailleurs interviennent de façon harmonieuses et en complémentarité.

En ce qui concerne les zones de couvert ou d'intervention, le même problème comme dans d'autres secteurs est vécu. Il existe des zones orphelines qui ne sont pas dans la liste des bailleurs. Certes, le gouvernement les prend en charge, mais les moyens sont limités car le budget de l'Etat ne peut pas couvrir l'ensemble des besoins. Les zones se trouvant dans le sud et les toutes les zones enclavés dans le nord ou à l'est de Madagascar sont les plus touchés. Les zones urbaines comme Analamanga sont les mieux lotis. Ces problèmes de sélectivité géographique sont – elles abordées au niveau des plates-formes et du comité de pilotage ? Durant nos études, nous n'avons pas eu de réponse par rapport à ces questions. Les bailleurs le



constatent mais l'harmonisation des interventions par rapport à la problématique n'est pas rendu possible.

En terme de gouvernance du secteur Éducation, elle est basée sur un modèle centralisé dans lequel le ministère en charge de l'Éducation nationale met en œuvre la politique générale de l'État et en particulier la PSE en matière d'éducation nationale et d'alphabétisation en s'appuyant sur ses services techniques déconcentrés (STD). Ainsi, si les aides sont des aides sectorielles, le ministère se charge du suivi mais ce sont les structures de gestion mis en place suivant des arrangements institutionnels qui sont en charge de la gestion des aides proprement dites. Si trois types d'aide sont alloués au ministère, les structures de gestions adaptées à ces types d'aide sont érigées en conséquence. C'est à ce niveau que des améliorations sont à faire si on veut alléger autant que possible la charge de la gestion de services de l'aide. Enfin de compte, l'alignement des interventions existent. Même si ces interventions sont harmonisées, comme les politiques de gestion des bailleurs privilégient la création des organes parallèle même à l'interne du ministère, cela demande beaucoup de compétence en matière de planification, de suivi et d'évaluation. En effet, les rapports conjoints et la mise en place d'un mécanisme de suivi-évaluation conjoint ne sont pas toujours possibles. Les bailleurs exigent encore l'établissement des rapports et l'organisation des évaluations séparées sauf pour les cas du basket funds. Pour ces cas, le problème de lourdeur de procédure et de résistance au changement de pratique persiste même si c'est allégé.

Pour illustrer les cas de la politique d'intervention et de gestion, prenons le cas du GPE. Le financement actuel du GPE est de 85,4 M\$. Ce fonds est constitué par les fonds mondiaux et les contributions des pays partenaires. Il soutient un projet qui se concentre sur l'accès à l'éducation primaire, la qualité des enseignants et l'amélioration de l'environnement d'apprentissage dans des **zones ciblées**. Le projet est composé de trois éléments : (i) faciliter l'accès et la rétention en primaire en réduisant les coûts de scolarité pour les familles grâce à des subventions pour les salaires des enseignants et à des kits scolaires pour les enfants ; (ii) soutenir le processus d'éducation en améliorant l'environnement d'enseignement et d'apprentissage grâce à des formations pour les enseignants et les directeurs d'école, à des financements scolaires dans les régions vulnérables, à l'amélioration des infrastructures scolaires, ainsi qu'à l'alimentation scolaire ;(iii) et renforcer les fondements du système de l'enseignement primaire en reconstruisant la capacité des parties prenantes, et en améliorant la participation communautaire ainsi que la responsabilité sociale. Le ministère en charge de l'Éducation nationale gère le projet en partenariat avec la Banque mondiale, qui a été choisi par tous les bailleurs pour assurer la supervision. Par contre, l'UNICEF fait office d'agence de coordination des aides de tous les bailleurs.

Enfin, pour ce qui concerne les autres aides allouées par d'autres bailleurs pour financer d'autres volets du PSE, ces derniers sont gérés sous forme en grande partie d'aide projet. Des dossiers par projet sont ouverts pour couvrir des activités précises. En majorité, il s'agit des aides bilatérales, le ministère est en charge de la coordination des interventions en général et des relations avec les agences ou service d'exécution parallèle par pays donateurs.

De tout ce qui précède, l'alignement sur les priorités nationales est effectif car la politique sectorielle est disponible et opérationnelle. Le fait que sa disponibilité est la condition sine qua none du déblocage des fonds, cette procédure a obligé le

Ministère à le faire. L'harmonisation des interventions avec des aides plus prévisibles sont rendus possibles puisse qu'avec une politique bien claire, la répartition et la coordination des bailleurs ont été facilité. Par contre, c'est au niveau de la gestion et l'harmonisation des pratiques au niveau opérationnel que les mêmes problèmes d'avant résident. Les difficultés d'harmonisation des pratiques sont liées au fait que les procédures et les critères d'éligibilités des bailleurs sont souvent difficilement conciliables. De par le système d'aide des bailleurs, c'est plutôt l'Etat malgache qui est obligé de s'aligner au système des uns et des autres. Par exemple pour le GPE, la procédure est déjà standardisée, tous les pays qui bénéficient cette aide sont obligés de le suivre au risque de perdre le financement. De même, les autres bailleurs qui souhaitent y contribuer sont aussi soumis à cette même procédure. C'est à cause de cadre d'intervention que dans la majorité des cas, les bailleurs préfèrent en général intervenir en dehors de ce système harmonisé de l'aide. Conséquemment, ces deniers font appliquer à la partie malgache leurs politiques de gestion et d'intervention. D'où, cette multiplicité de pratique et de procédure et la persistance de la lourdeur des charges liés aux services de l'aide.

### C- Applicabilité des principes de la DP

Le système éducatif de Madagascar bénéficie du soutien d'un partenariat fort tant au niveau national qu'international. La disponibilité d'un cadre unique d'orientation des interventions permet au pays de démontrer son appropriation et son engagement pour l'éducation pour tous. De même, pour les PTF, ce cadre unique facilite l'alignement et la répartition des responsabilités tels qu'exige la politique d'aide publique actuelle. L'impact de cette unicité se ressent à travers les trois piliers de la déclaration.

#### 1. Appropriation des mécanismes et cadre opérationnel

L'appropriation est à deux niveaux : au niveau des PTF et celui du ministère. L'existence d'un cadre claire de mise en œuvre de toutes les actions financées par le fonds mondial.

##### *a) Différence de degré d'appropriation de la partie malgache*

*Pour le secteur bénéficiaire*, le ministère doit avoir une stratégie de développement opérationnelle du secteur Éducation.

Le système éducatif malgache est géré par trois ministères, un chargé de l'Éducation nationale, un deuxième chargé de l'Enseignement technique et de la Formation professionnelle et un troisième chargé de l'Enseignement supérieur. Le cycle primaire dure cinq ans, le collège quatre ans et le lycée trois ans. Le privé représente une part non négligeable du système : 81,8 % des effectifs du préscolaire, 17,8 % de ceux du primaire, et 33 % du collège. Les activités d'alphabétisation et celles organisées à l'endroit des enfants non scolarisés ou déscolarisés sont en grande partie supportées par des ONG.

L'amélioration de la gouvernance du secteur Éducation constitue un axe stratégique majeur du PSE. Un état des lieux approfondis de la situation de la coordination de la mise en œuvre du PSE et des défis à relever ont contribué à la clarification de la répartition des rôles et responsabilités des parties prenantes et des chaînes de pilotage à tous les niveaux du système. Cette approche a assuré

l'effectivité de la mise en cohérence des aides et l'harmonisation à l'interne même de la gestion de ces sous-secteurs. Ce travail de fonds a été l'atout et que le ministère doit capitaliser et poursuivre pour renforcer son appropriation de la gestion du secteur et l'élargir au niveau des deux autres thématiques sous sa responsabilité.

Dans cette optique, le cadre stratégique de mise en œuvre est conçu sur la base d'un rapport sur le système éducatif appelé « RESEN ». Le PTF appuie le processus allant de l'état des lieux jusqu'à la conception d'une politique sectorielle et du plan de mise en œuvre équivalent du PSE actuel. La conception de ce rapport « RESEN » est la condition d'appui et de financement non seulement du PME ou Partenariat mondial pour l'éducation mais aussi des autres PTF. L'obligation du respect de cette procédure de conception vise la pertinence et l'objectivité des programmes et ainsi l'opérationnalité de la politique sectorielle. En recevant des appuis techniques et des formations, les techniciens, cadres du ministère, ont bien internalisé ce processus et se sont familiarisé aux outils et méthodes de travail bien que ces derniers soient plus ou moins imposés. Il faut encore souligner que ce cadre d'analyse et ces outils sont standards et utilisés par tous les pays bénéficiaires et PTF contributeurs au fonds.

Par contre, malgré ces points positifs, le fait que le ministère en charge de l'Éducation se positionne en tant qu'entité opérationnelle et non de cadrage politique et stratégique, ni de coordination de toutes les ressources mises à la disposition du secteur, ce statut remet en cause le niveau d'appropriation et de reconnaissance de son leadership vis-à-vis des PTF. La coordination de l'unité de gestion des projets par le ministère devient une nécessité et est incontournable si ce secteur souhaite arriver à une véritable appropriation des programmes<sup>579</sup>. En effet, même si le ministère s'est approprié des nouvelles cultures et méthodes en matière de gestion coordonnées des aides, l'internalisation de ces approches pour qu'elles soient appliquées au niveau des trois sous-secteurs ne s'est pas faite. C'est ce qui explique jusqu'à ce jour l'absence de la politique nationale du secteur Éducation. Jusqu'ici, seule la stratégie au niveau du sous-secteur Éducation de base a été établie. La position actuelle du ministère en tant qu'entité opérationnelle en est la source.

Par conséquent, afin d'élaborer une politique nationale plus pérenne en matière d'éducation, le ministère reprend actuellement l'analyse plus approfondie du secteur, des acquis, des problématiques ou obstacles à l'amélioration des résultats en matière d'éducation pour tous. L'uniformisation des cultures et méthodes de travail ainsi que de la stratégie entre les trois volets de l'éducation sera également une des étapes importantes que ce secteur aura à développer pour une cohérence de la politique et une efficacité d'ensemble, non d'un sous-secteur (jusqu'ici éducation primaire uniquement).

Enfin, concernant les relations entre le secteur et le ministère des Finances qui se charge du blocage des crédits pour le financement des programmes, le problème se situe au niveau du décalage entre la méthodologie de travail appliquée suite au financement *via* le fonds commun et celle du ministère. Exemple : si au

---

<sup>579</sup>RAKOTOARIMANANA (M.), RAKOTOZAFINIAINA (C.)RA, ZAFINDRAVAO (T.), ET VELONTRASINA (L.), « L'éducation à Madagascar : repenser le système éducatif pour un meilleur avenir », FES, nov. 2012.

niveau du ministère, les agents au niveau central et territorial ont été déjà responsabilisés entant que gestionnaires de crédit, l'organisation des services du budget est encore au niveau régional. Cette différence d'organisation crée un frein à la mise en œuvre des activités. De même, dans le cadre du renforcement de capacité, le ministère et l'Union européenne dans le cadre du programme PASOBA avaient décidé de former les mêmes responsables à la planification opérationnelle dans l'objectif à terme de régulariser le processus normal de conception et mise en œuvre des politiques.

*De facto*, même si le ministère enregistre des avancés, la différence de degré d'appropriation des nouvelles cultures de travail au niveau des ministères retardent les activités et les changements.

#### *b) Appropriation limitée des contributeurs aux fonds*

*Pour les bailleurs*, le dispositif de mise en commun doit découler une stratégie de mise en œuvre opérationnelle, unique pour rendre efficace les aides allouées et fédérer tous les PTF quelque soit son type (étatique ou non étatique). Cette mise en commun est également à deux niveaux :

- sur le plan financier, le « fonds commun » ou « *Basket Fund* » dans lequel tous les partenaires va concourir à la conclusion d'un d'accord global de financement. Étant donné que c'est le SNU qui parraine ces opérations au niveau national, la modalité de fonds fiduciaire<sup>580</sup> (*Trust Fund*) ou fonds d'affectation spécial est adoptée pour faciliter la réception des contributions des différents partenaires;
- sur le plan mise en œuvre, il s'agit d'ériger une structure ou cadre commun de coordination, conçu sur la base du programme national, une sorte d'arrangement institutionnel entre bailleurs.

Autrement dit, quels que soient les volets, dans le cadre de la mise en œuvre du PME, tous les partenaires doivent adhérer à toutes les politiques et s'imprégner de la procédure standard applicable pour ce type de financement. Les règles et les règlements financiers de l'entité chef de fil s'appliqueront systématiquement à tous les aspects de la gestion, de l'établissement des rapports, de la gestion financière et de la comptabilisation des fonds. Les arrangements institutionnels sont mis en place en fonction du contexte et des affinités entre PTF. Ce principe de travail est accepté par tous.

## 2. Alignement intra bailleurs : un dispositif de mise en commun

Les principaux partenaires de Madagascar pour le secteur éducation sont l'UNICEF, fait office d'agence multilatéral d'exécution et de coordination. Il agit entant que chef de file, suivant les arrangements entre les bailleurs. La Banque mondiale assure la supervision de l'utilisation des fonds notamment la procédure de passation de marché et le respect des règles de transparence de la gestion et utilisation. Les autres partenaires comme l'Union européenne, la France, la Norvège, le Japon, l'AFD, l'Unesco, la BAD, le PAM, le BIT et le Partenariat mondial pour l'éducation

<sup>580</sup> Instrument juridique requis pour tous les fonds d'affectation spéciale du PNUD. Il détermine les modalités en vertu desquelles le donateur verse des fonds au PNUD et le but spécifique pour lequel les fonds doivent être utilisés.

(PME) contribuent via l'UNICEF soit directement dans les fonds mondiaux en dehors de leurs appuis particuliers par le biais de la coopération bilatérale. L'adoption de ce système de chef de file va permettre l'alignement interne entre bailleurs d'abord notamment concernant le programme à appuyer, la procédure et les modalités des contributions financières. Le PSE mentionne les contributions programmées de ces PTF au financement de sa mise en œuvre. Par contre, pour ce qui est de l'alignement avec le système national, le mécanisme d'appui de ce programme n'est que la déclinaison nationale du dispositif de PME. Enfin, pour la mise en œuvre, la mise en place de l'unité de gestion et d'appui technique ou UAT est le fruit d'un arrangement entre ces bailleurs bien qu'à la tête, est nommé un haut fonctionnaire du ministère pour le diriger. Ce dispositif institutionnel témoigne de l'existence d'une dialogue et entente politique entre bailleurs.

Ainsi, le financement et la mise en œuvre respectent déjà un cadre et des modalités bien définies et fixées dans l'accord de financement. C'est ainsi, par exemple, qu'un cadre d'analyse global pour l'alignement des interventions sur les priorités nationales, des méthodologies de travail et des techniques bien rodées sont appliqués dans tous les pays bénéficiaires de fonds mondial. Le pays et les PTF s'alignent sur ces cadres et ces procédures du moment qu'ils intègrent ce système. D'ailleurs, une unité de coordination et d'appui technique est érigée pour accompagner les PTF et le pays bénéficiaire. *De facto*, l'application de ces mécanismes nationaux n'est pas systématique. Selon le contexte un arrangement institutionnel est fait pour mettre en cohérence les actions des parties prenantes. Pour le cas de Madagascar, l'UNICEF est en charge de la coordination. Par contre, la Banque mondiale assure la supervision. C'est ainsi que les commandes publiques effectuées dans la cadre de la mise en œuvre du Plan intérimaire pour le secteur de l'éducation (PIE), c'est la procédure de la Banque qui a été appliquée. Comme le secteur bénéficie périodiquement des appuis financiers des bailleurs, la mise en place d'innovations et de gestion souples et transparentes des financements (Fonds catalytique, etc.), l'organisation des actions par chantiers, l'application du budget de programme, la tenue des revues périodiques en interne avec le ministère des Finances et du Budget et avec les partenaires techniques et financiers ont été recommandées pour une meilleure coordination du partenariat, une efficacité et une efficience des interventions.

Pour renforcer le partenariat, depuis 2003, des revues conjointes, qui va être suspendues durant la période de crise politique, sont organisées par le ministère en charge de l'Éducation deux fois par an. Les rapports donnent des recommandations aux parties prenantes pour le pilotage, la programmation et la cohérence des interventions au niveau du secteur.

L'adhésion des partenaires a été appréciée durant l'élaboration et l'endossement du PSE. Depuis l'obtention du financement du PME, les partenaires techniques et financiers de Madagascar ont revu leurs modalités d'appui pour être en phase avec le cadre institutionnel, politique et opérationnel. L'unité en charge de la gestion du fonds du PME a été depuis sous la responsabilité des bailleurs. Dans le cadre du processus de transfert de compétences, il est prévu de transférer cette responsabilité au ministère du moment que le Ministère maîtrise cette nouvelle technique de travail harmonisée. Les procédures communes de transferts de fonds jusqu'au niveau des établissements scolaires utilisées actuellement par le ministère sont généralement jugées satisfaisantes et efficaces par les partenaires.

La disponibilité de ce fonds de PME constitue la pierre angulaire d'une meilleure coordination des aides et l'alignement des financements à un programme unique formulé dans les PSE ou la politique sectorielle à venir. Le secteur Éducation devient ainsi l'initiateur de la mise en commun des fonds alloués au niveau sectoriel au travers de ce dispositif de mise en commun tel que le PME.

### 3. Harmonisation des procédures

Si l'harmonisation des procédures de gestion des financements, un volet de la politique de financement des bailleurs s'avère difficile, la mise en commun des fonds au sein du PME constitue un levier formidable d'une meilleure coordination des autres apports des partenaires alloués à ce secteur. La nomination par le ministère d'un responsable issu du ce même ministère pour assurer la gestion de l'unité d'appui technique va être faite afin de permettre la cohésion et la reconnaissance par les partenaires de son leadership national. En effet, comme cité précédemment, l'UAT œuvre pour l'harmonisation des appuis des bailleurs et la mise en place d'un dispositif commun de suivi et de pilotage de la mise en œuvre de la politique sectorielle.

### 4. GAR & responsabilité mutuelle

Si le ministère est fortement engagé tant au niveau national qu'au niveau de ses services techniques déconcentrés dans le pilotage de sa politique, la division de travail et des responsabilités s'avère préoccupante. En effet, dans la pratique la répartition et la détermination précise des domaines et les limites de ces responsabilités ne sont pas claires. Jusqu'ici, le seul volet qui est claire touche la responsabilité de l'Etat bénéficiaire en matière de respect des conditionnalités tant politiques que surtout techniques. Du côté des bailleurs, les dispositions des conventions de financement se limitent aux obligations en matière d'allocations ou de contributions.

#### *Paragraphe 2 – Mise en cohérence du secteur Santé par la mise en œuvre du SWAP*

Cette étude est faite sous l'angle de la politique de gestion des aides au niveau d'un gros ministère, dont la majorité des programmes le composant sont largement dépendants des aides extérieures allouées par de multiples bailleurs bilatéraux et multilatéraux. L'intérêt de ce cas réside au niveau de la dimension complexe de l'organisation du ministère même et de l'approche politique et méthodologique adoptée par les responsables des secteurs et sous-secteurs pour faciliter les relations avec les bailleurs et la gestion des différentes sources et formes d'aide. En somme, il sera décrit comment le ministère et ses PTF ont procédé afin d'alléger et faire fédérer les bailleurs d'une part et obliger le pays à se pencher sérieusement sur la mise en place d'une bonne gouvernance d'autre part.

#### A- Justification et contexte du secteur

Le ministère de la Santé a pour mission de mettre en œuvre la politique nationale de santé et le programme national de la population pour le développement économique et social afin de réduire toute forme d'exclusion sociale et sanitaire<sup>581</sup>.

---

<sup>581</sup> Suivant les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2008-880 fixant les attributions du ministère de la Santé et du Planning familial ainsi que l'organisation générale de son ministère.

Le ministère est organisé de façon à répondre aux différents besoins en matière de protection sociale et sanitaire. Ces activités à dimension multiple sont réparties par programme. Ces derniers contiennent des thèmes et des sous-thèmes en cohérence avec les axes stratégiques des OMD, actuellement de l'ODD, et du document de politique ou stratégie nationale (du MAP et du PND). En tant que domaine à caractère social et humanitaire – classé comme un des secteurs prioritaires dans les politiques publiques mondiales – ce secteur bénéficie de toutes les formes et natures d'aide notamment et surtout d'APD. Ses partenaires sont aussi multiples et interviennent ou apportent leurs contributions en fonction de leurs disponibilités budgétaires, de leurs domaines et zones d'intervention, de leurs avantages comparatifs ainsi que de l'importance accordée à l'objectif à atteindre.

Devant cette situation, les responsables du ministère surtout les responsables des programmes avaient comme défi de maîtriser le contexte et la situation par secteur et sous-secteur ou sous-thème. Normalement, la politique et la position de chaque partenaire devrait être maîtrisée par les responsables, décideurs pour avoir une vision globale et agir en complémentarité ou en synergie tenant compte de la rareté des ressources disponibles.

Pourtant, force est de constater que la perception de l'importance de cet aspect multidimensionnel n'est pas vraiment prise en considération par les responsables qui se sont succédés malgré les explications et les rapports des techniciens en charge de la mise en œuvre.

Par ailleurs, sur le plan informationnel et de communication, la gestion des flux d'information entre, d'une part, le ministère et les bailleurs et, d'autre part, le ministère et ses services déconcentrés est aussi un volet important, gage d'efficacité des aides. Cependant, à ce niveau une grande lacune est constatée concernant le système d'information et de communication interne et externe de ce grand ministère.

Au niveau régional, les mêmes problématiques et défis liés à la maîtrise de la situation sont aussi palpables. Dans le cadre de la décentralisation technique des services, il est prévu la mise en œuvre du plan de transfert du budget au niveau des STD<sup>582</sup>. Or, ce plan n'a pas été respecté par l'Administration centrale. En effet, la dotation en PIP régional a débuté en 2007 avec un taux de 6 % qui atteindra les 35 % en 2009<sup>583</sup>. Ces dotations ont été réduites à la baisse depuis la crise, ce qui explique :

- d'une part, la baisse des performances du secteur Santé au cours des trois dernières années ;
- d'autre part, l'existence des aides reçues ou des projets initiés directement par les élus et les responsables régionaux qui échappent totalement au contrôle de l'Administration centrale si les partenaires ne signalent pas leurs appuis au niveau du STPCA ou du ministère des Finances.

Ces initiatives peuvent pourtant perturber ou créer des doublons avec les actions arrêtées au niveau central. Une forte volonté du central à avancer réellement dans les politiques engagées ne serait pas ressentie. La capacité de planification et de pilotage de l'ensemble du système fait défaut. Une bonne coordination du central, du

<sup>582</sup> La politique nationale de la décentralisation et de la déconcentration ou PN2D, volet : secteur Santé.

<sup>583</sup> Annuaire statistique 2006 et 2007, Direction des études et de la planification, évolution du budget de fonctionnement et PIP par SOA de 2008 à 2011.

régional et du local serait à instaurer selon le responsable en charge de la mise en œuvre de l'IHP+<sup>584</sup>.

Sur le plan financier et budgétaire, par rapport à ces dimensions assez multiples et variées des programmes à mettre en œuvre, le ministère n'a pas à sa disposition les budgets nécessaires. Il est rappelé que le pays ne couvre que 30 % des dépenses d'investissement engagées. Le ministère consacre la grande partie de son budget au financement des dépenses de fonctionnement. Tous les ans, les ressources internes allouées par l'Etat malgache ne peuvent pas suffire à elles-mêmes pour réaliser la totalité des programmes.

C'est ainsi que toutes les activités de mise en œuvre des différents programmes thématiques sont financées par les aides extérieures. Le tableau et le schéma suivants démontrent la dimension de l'aide et la multiplicité des bailleurs de fonds pour réaliser les actions prévues dans chaque programme fixé par sous-secteur ou sous-thème est appuyée par plusieurs bailleurs.

**Tableau 37 : Les principaux Bailleurs de Fonds du secteur Santé**

Axe stratégique (thématiques)	Renforcement du système de santé	Survie de la mère et de l'enfant	Lutte contre les maladies liées à l'environnement	Protection de la santé et promotion des comportements sains	Sécurisation et amélioration de la condition de vie de la famille, de la population vulnérable et promotion de genre
Montant en USD	532 610 923	299 669 883	330 737 104	59 837 701	145 637 052
Pourcentage	39 %	22 %	24 %	4 %	11 %
PTF	Banque Mondiale Union Européenne BAD/FAD USAID KFW	Unicef AFD JICA OMS FNUAP PNUD USAID GAVI Global funds États-Unis KFW	Global funds OPEP USAID AFD KFW	Union Européenne AFD KFW BAD USAID OMS FNUAP PNUD Norvège	Banque Mondiale Union Européenne BAD USAID IDA AFD KFW Unicef JICA OMS FNUAP PNUD

*Source: GAVI HSS, Applications of Madagascar, PDSSPS 2007-2011*

Les mêmes bailleurs peuvent également financer plusieurs projets dans plusieurs programmes dans des sous-secteurs ou sous-thèmes des programmes différents. La BAD par exemple finance trois thématiques concurrentement avec d'autres bailleurs : renforcement du système de santé, protection de la santé et promotion des comportements sains, sécurisation et amélioration de la condition de vie de la famille, de la population vulnérable et promotion de genre. À l'intérieur de ces trois thématiques, les bailleurs s'organisent entre eux concernant la part de financement à allouer et ce sous leadership du ministère.

Conséquemment, il appartient au ministère de gérer la cohérence des interventions par thème. Il en est de même pour la gestion des financements et des procédures à appliquer en fonction des bailleurs composants. L'influence de la

<sup>584</sup> Information confirmée par le responsable du STPCA et du ministère des Finances.



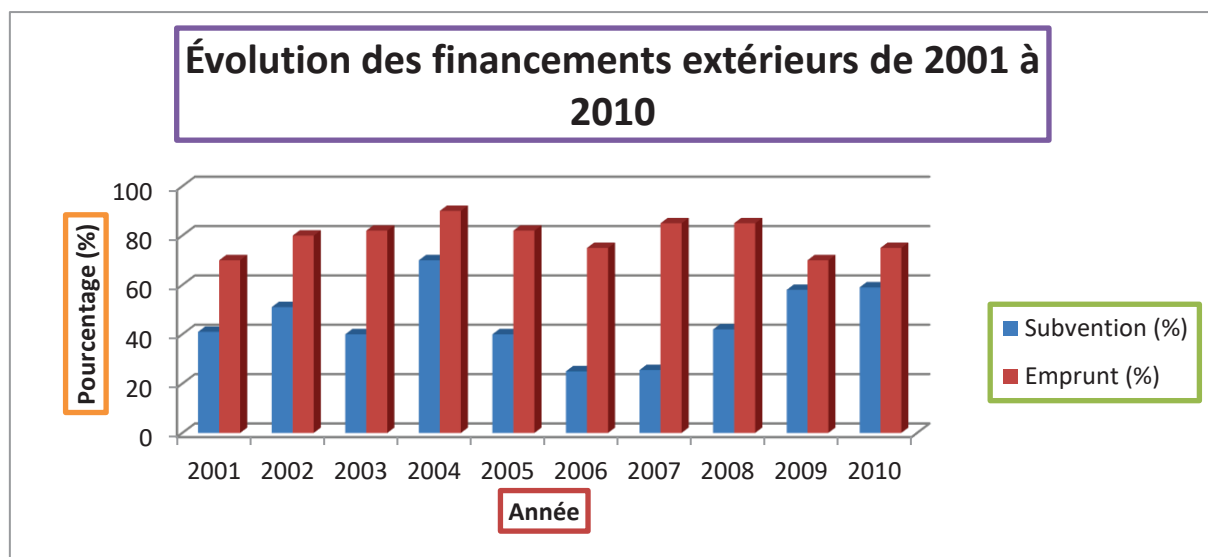
sensibilisation pour l'application des principes de la Déclaration de Paris depuis 2005 va améliorer l'environnement global et va alléger les problèmes liés à la coordination des aides vécues jusqu'ici.

Il faut remarquer qu'avant 2006, période où Madagascar a bénéficié de l'IPTE et après 2006 jusqu'en 2010, période de l'éclatement de la crise, le ministère a enregistré en moyenne une participation de 70 % des aides extérieures par rapport aux ressources propres internes qui sont de 42 % seulement. Tous les PTF figurant dans ce tableau ci-dessus appuient le secteur avec des aides remboursables en général. Le financement des programmes a un coût non négligeable en termes de dette de l'État. Il est exigé de ce dernier une certaine efficacité non seulement dans les choix des actions à mettre en œuvre par programme mais également de défendre ces choix devant les multiples bailleurs qui sont intéressés.

Nonobstant la démarche de programmation et l'importance des engagements financiers, il se trouve que le ministère ne dispose pas encore d'une cartographie fiable de l'aide et la situation des bailleurs par sous-secteur. Cette situation est aggravée par le manque de fluidité de partage d'informations entre les directions bénéficiaires des aides. Certes, le service travaille avec la DDP de la direction générale du Trésor, mais ce n'est pas suffisant pour bien piloter l'ensemble s'il y a un dysfonctionnement interne. La mise en place de la BD au niveau STPCA ne pourrait que résoudre en partie ce problème étant donné que les secteurs peuvent y accéder et le consulter régulièrement.

À travers la figure suivante, on peut voir le pourcentage assez conséquent des aides et l'intérêt qu'accordent les bailleurs malgré la crise : l'évolution des financements obtenus par ce secteur depuis 2001. Comme tous les ministères des autres pays africains, le ministère de la Santé malgache est un des secteurs qui mobilise le plus d'aides extérieures se référant à d'autres secteurs. 70 % des dépenses engagées dans le cadre de mise en œuvre des programmes sont financés par les ressources extérieures<sup>585</sup>.

**Figure 17 : Évolution des financements externes du secteur Santé**



*Source : Page 38 du Rapport d'évaluation budgétaire du secteur Santé*

<sup>585</sup> Source : Mise à jour économique de la Banque mondiale, avr. 2011.

Concernant le mécanisme de suivi et évaluation, il fait partie de la principale composante à moderniser. En effet, avant la mise en œuvre de la DP, le ministère avait déjà son système propre (comme le cas du suivi des opérations de vaccination, du taux de natalité) mais à cause de l'évolution des besoins son système est devenu désuète. Par ailleurs, les nouvelles exigences en matière de santé publique et d'impact de l'aide vont obliger le ministère à améliorer son mécanisme de suivi et d'évaluation des opérations dans toute l'étendue du territoire. Pour y répondre, un système fiable facilitant le transfert à temps de toutes les informations est à mettre en place. Ce nouveau système devra également s'adapter à la nouvelle culture de gestion des programmes accès sur les résultats et de l'orientation des politiques publiques mondiales en matière de santé.

Il est à souligner que, quels que soient les outils ou actes adoptés, il importe de préciser que la condition *sine qua non* de réussite repose avant tout sur le fort leadership, la compétence et la forte capacité de gestion des responsables du secteur Santé. Ce sont les cas concernant l'application et le respect des acteurs et responsables nationaux des décisions prises en haut lieu concernant le secteur. La continuité et la stabilité politique et technique seront à considérer par les décideurs comme des facteurs non négligeables dans ce processus d'harmonisation.

C'est ainsi que sous l'influence forte de la DP, il a été amorcé en 2006 la mise en œuvre du **processus IHP+ pays** ou **Compact/IHP pays**.

#### B- » SWAP » mécanisme d'harmonisation de l'aide

Madagascar fait partie des pays qui participe au **building block de l'IHP+**<sup>586</sup>, un mécanisme mis en place à l'échelle mondiale pour harmoniser les interventions et toutes les actions d'appui à l'amélioration des systèmes de santé dans les pays en développement. En termes de coordination des financements, le ministère de la Santé, du Planning familial et de la Protection sociale a récemment établi les bases pour entreprendre une aide budgétaire sectorielle dans le secteur de la santé. L'approche SWAP<sup>587</sup> est adoptée au niveau du secteur Santé malgache à l'image des expériences vécues des autres pays d'Afrique<sup>588</sup>.

#### 1. Établissement des bases du processus SWAP

Le déclenchement de ce processus fait suite, d'une part, aux résultats décevants des politiques entreprises et, d'autre part, à la non-performance des anciennes pratiques de gestion des aides. Suite aux différentes études<sup>589</sup>, il a été constaté que l'assistance à la mise en œuvre des actions de développement au niveau de ce secteur basée sur l'approche gestion de projet a été jugée fragmentaire et coûteuse en termes de transaction. Les milliards de dollars versés depuis des

---

<sup>586</sup> Association internationale de la santé et initiative apparentée ou *International Health Partnership* (IHP+) a vu le jour dans le but de préparer et présenter un projet de politique basée sur la DP.

<sup>587</sup> Le concept d'approche sectorielle (AS ou *Sector Wide Approach – SWAP en anglais*) est apparu aux années 1990 pour désigner un processus de coordination entre un Gouvernement et ses partenaires au développement afin de soutenir de manière cohérente et globale un secteur<sup>587</sup> et d'améliorer l'efficacité de l'aide au développement.

<sup>588</sup> Mali, Burkina Faso, Ouganda.

<sup>589</sup> Rapport annuel de la Banque mondiale, du PNUD et du CAD sur les aides publiques au développement.

années n'ont pas produit les effets durables et palpables attendus au bénéfice des populations vulnérables.

Ainsi, un plan d'action a été conçu pour remédier à cette défaillance du système de santé malgache. Il a été initié la conception des documents de programme et réorganiser son fonctionnement de manière à rendre plus cohérente les actions. Un comité technique SWAP au sein du ministère pour la préparation des documents techniques est érigé. Une mission de présentation et de plaidoyer du « Plan national de développement du secteur Santé et de la protection sociale » et le SWAP à Washington a été organisée en septembre 2006.

L'adoption de ce « Plan national de développement du secteur Santé et de la protection sociale » 2007-2011 (PDSSPS) et du « Cadre de dépenses à moyen terme » 2009-2011 (CDMT), ainsi que le développement d'un *draft* du Plan de développement des ressources humaines vont permettre dans un premier temps de mieux harmoniser les actions dans le secteur.

Depuis septembre 2007, le ministère de la Santé et de la Planification familiale (ministère de la Santé) a commencé à organiser des revues conjointes biennuelles avec la participation de toutes les parties prenantes (représentants de la société civile, du secteur privé, des ministères pertinents et des partenaires au développement), fournissant l'occasion d'évaluer l'avancement du programme national. Ces revues ont été rendues possibles grâce au financement conjoint du Gouvernement malgache, de la Banque mondiale et de l'AFD.

Sur le plan gouvernance, de 1991 à 2008, il a été procédé à l'assainissement du secteur par la relance des réformes du SGFP notamment : l'organisation de la revue des dépenses publiques, l'évaluation de la responsabilité financière, le renforcement du système de gestion des commandes publiques, la réorganisation du secteur par sous-thème en harmonie avec les axes stratégiques des politiques publiques nationales. Ces étapes rentrent dans les processus de conception d'une politique sectorielle de développement et un programme de mise en œuvre thématique. L'organisation administrative a été améliorée de façon à rendre plus cohérente et transparente la gestion de toutes les aides venant de nombreux partenaires. La réorganisation s'est faite suite à la revue de la gouvernance au niveau de tous les organismes et entités rattachés au ministère.

Par ailleurs, la mise en place d'une équipe de suivi-évaluation du processus travaillant de concert avec les PTF et le *building blocks* au niveau international a été faite. Ce *building* est un groupe de travail chargé de concevoir les initiatives lancées lors des forums de haut niveau et d'éclairer les PTF au niveau pays. L'objectif est de s'unir derrière des questions de développement urgent afin de fournir des efforts concertés nécessaires et de faire des progrès dans ces domaines par rapport aux résultats précédemment obtenus. Ils sont en relation avec les organes de relais au niveau sectoriel. Pour assurer une appropriation de ces nouvelles politiques, des formations de renforcement de capacité des techniciens ont été également organisées (confection budget programme, CDMT, gestion de programme, planification stratégique et opérationnel, etc.). L'objectif est de faire en sorte que les deux parties aient les mêmes grilles de lecture, visions, principes et culture de gestion.

Enfin, en décembre 2008 suite à ces différentes mesures et démarches, le ministère de la Santé et vingt-deux partenaires au développement ont signé les principes directeurs du SWAP. Le tableau suivant récapitule les réalisations faites en la matière :

**Tableau 38 : Récapitulatif de la mise en place du SWAP, secteur Santé**

Plan d'action	Réalizations	Conditionnalités des Bailleurs	Atouts et limites
<p>(i) Mise en place d'une politique sectorielle claire et cohérente avec les orientations du MAP</p> <p>(ii) Élaboration d'un cadre de dépenses à moyen terme CDMT(2009-2011)du secteur Santé cohérent avec le MAP, la PGE, la politique sectorielle et déclinée au niveau des régions, district, CSB</p> <p>(iii) Mise en place d'un processus de coordination formalisé par les différents comités pour réaliser le processus (comité décisionnel, comité de pilotage, comité technique)</p> <p>(iv) Une planification stratégique par le ministère et une planification opérationnelle par les régions (déconcentration, décentralisation)</p> <p>(v) Opérationnalisation d'un système de suivi – évaluation unique et d'un canevas de rapport unique (revue conjointe)</p> <p>(vi) Signature du compact définitif entre le MSP et les PTF</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PDSSPS déjà fonctionnel</li> <li>• Lettre d'entente avec les partenaires (déc. 2006)</li> <li>• Déclinaison en plan de mise en œuvre opérationnelle (PMO) pour 2008</li> <li>• Mission conjointe : MinSanT-OMS-BM-BAD-UNICEF-UNFPA (juill. 2007)</li> <li>• Organisation de deux revues conjointes avec les partenaires (oct. 2007, mai 2008), prochaine revue en octobre 2008.</li> <li>• Redéploiement des ressources (humaines &amp; financières) déjà effectué au sein du MSP</li> <li>• Études différentes en cours pour renforcer le système de santé et de la protection sociale (performance du système budgétaire de la santé, etc.)</li> <li>• Manifestation de la BM pour l'appui financier du PDSSPS contrairement à l'AFD qui a manifesté sa volonté sous certaines conditions</li> <li>• Signature du MSP et ses partenaires mondiaux de la santé (PMS) concrétisant leurs engagements sur le processus IHP+ (Lusaka)</li> <li>• Recrutement d'un consultant SWAP pour l'appui du secteur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcement des partenariats entre les bailleurs autour du programme sectoriel santé &amp; protection sociale</li> <li>• Amélioration de la performance des institutions nationales (UGPM, PDSSP, etc.)</li> <li>• Harmonisation des procédures existantes</li> <li>• Financements accordés conditionnés par les résultats obtenus mais aussi par le volume d'allocations budgétaires par l'État (15 % du budget général de l'État, selon déclaration d'Abuja)</li> <li>• Visibilité, transparence et traçabilité des décaissements &amp; utilisations des fonds</li> <li>• Existence d'un protocole d'accord... ministère et bailleurs.</li> <li>• <i>Basket funds</i> (États malgache et bailleurs)</li> <li>• Systèmes communs de gestion des fonds</li> <li>• Appui à un programme commun de travail</li> <li>• Des mécanismes communs de suivi : descente de terrain, soumission des rapports (rapports consolidés)</li> </ul>	<p><b>Atouts</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministère comme leader du secteur</li> <li>• Planification accès sur des résultats</li> <li>• Vision et stratégie clair pour le secteur</li> <li>• Amélioration de la coordination de l'aide extérieure (revue conjointe)</li> <li>• Prévisibilité de l'aide : financement total plus clair et explicite (1,5 Md\$)</li> <li>• Réduction des coûts de transaction (décentralisation des ressources)</li> <li>• Insistance sur le développement des capacités Institutionnelles (gestion des fonds par UGP et UGPM pour les passations de marché)</li> </ul> <p><b>Limites</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Risque de divergence de vision de la politique sectorielle au niveau de chaque partie par rapport à la dimension multiple des domaines d'intervention (État malgache, bailleurs)</li> <li>• L'harmonisation des procédures entre les différents partenaires risque de ne satisfaire les exigences certaines (multiplicité des procédures des PTF)</li> <li>• Un <i>basket funds</i> immédiat pour l'ensemble du programme demeure impossible, il faudrait ainsi compter sur des petits projets pour les domaines sensibles (urgences, risques &amp; catastrophes, épidémies, etc.)</li> </ul>

Source : Ministère de la Santé

En le parcourant, on peut relever les avancées significatives enregistrées concernant par exemple : l'uniformisation des approches et des visions, la lutte contre la corruption et la redevabilité, la mise en place des comités de coordination

thématiques, la mise en place des dispositifs d'évaluation mutuelles à travers les réunions des partenaires et de la revue conjointe, l'organisation systématique des séances de compte-rendu de l'exécutif aux législatifs, le renforcement du rôle de la Cour des comptes, l'organisation des ateliers de travail de suivi et de débat budgétaire, l'opérationnalisation de la plateforme de la société civile.

Par contre, le risque de divergence de vision de la politique entre acteurs, l'harmonisation de la procédure ainsi que la mise en œuvre dans certains domaines du *basket funds* semblent être encore des volets rencontrant des problèmes. Pourtant, la signature du « Compact pays » devait faciliter la concrétisation de ces approches de travail. Le recrutement d'un consultant, spécialiste dans la mise en place du SWAP, a été décidé pour faire avancer le processus et appuyer techniquement la démarche d'appropriation des techniques de SWAP.

## 2. Soutien au niveau international par l'IHP+

Le dialogue politique et le cadre institutionnel international ont été favorables à cette démarche nationale<sup>590</sup>. Tenant compte des retards dans l'atteinte des OMD et de la dégradation du système de santé dans les pays du Sud, en 2007, le Gouvernement britannique et les partenaires ont pris l'initiative de travailler ensemble pour mettre en pratique les principes internationaux d'aides efficaces et de coopérations au développement dans le secteur Santé. Ils se sont regroupés au sein d'une association dénommée « *International Health Partnership+* » (IHP+<sup>591</sup>). Ils se sont engagés à améliorer la santé des citoyens des pays en développement. Ce pacte mondial du partenariat IHP+ vise principalement à atteindre des objectifs mondiaux du développement et à mettre en pratique les principes de la DP. Un projet de programme basé sur la DP a été déposé et discuté en 2010 à Busan. L'IHP+ est un dispositif d'harmonisation des politiques d'intervention et de financement pour le secteur Santé. Le but est de renforcer la confiance entre le Gouvernement, la société civile, les partenaires de développement et les autres partenaires dont les activités ont un impact direct sur la santé. Pour se faire, autour des principes véhiculés par la DP, les pays, les donateurs et les nouveaux partenaires sont sensibilisés à concentrer leurs interventions sur les priorités nationales<sup>592</sup>. Depuis 2007, ce partenariat mondial a évolué car les signataires sont passés de 27 à 55.

Ainsi, en mai 2008, Madagascar a également signé comme adhérent à la convention mondiale du « Partenariat international de santé+ ». Ce pacte aligne les partenaires au développement sur une seule stratégie nationale budgétisée, un cadre de « suivi et évaluation » (S & E) et un processus de revue conjointe pour améliorer l'harmonisation. Il met l'accent sur les résultats et la redevabilité mutuelle pour réaliser les objectifs mondiaux du développement dans le domaine de la santé.

Ce *Compact pays/ IHP+*, un document d'engagement qui est non seulement signé par les bailleurs de fonds<sup>593</sup> mais également par le Gouvernement malgache

<sup>590</sup> Orientation politique vers une approche intégrée de l'aide : par rapport à la rareté des ressources survenues suite à la crise financière internationale, l'esprit prédominant est que l'APD devrait être un investissement pour l'avenir pour les pays riches. Il devrait permettre d'ouvrir de nouveaux marchés tout en réduisant la pauvreté et en promouvant le développement durable.

<sup>591</sup>IHP+ RESULTS, Renforcer la responsabilité pour atteindre les objectifs relatifs à la santé- Rapport annuel de la performance 2010, *Responsible Action UK/Re-action ! Consulting, Londres/Johannesburg*, 2011.

<sup>592</sup>Banque Mondiale, *op. cit.* p. 4.

<sup>593</sup> Depuis 2007, le partenariat a évolué et est passé de 27 à 55 signataires dont 30 pays en voie de développement.

devrait permettre de renforcer progressivement l'harmonisation et l'alignement des partenaires sur les systèmes nationaux. Il réconforte le pays dans son processus de réforme pour permettre la dotation des aides sectorielles *via* le système SWAP.

### 3. Renforcement des organes de coordination

Le renforcement de capacité des pays et l'engagement autour d'un même objectif sera accompagné d'un cadre de gestion et de mise en œuvre adapté. Ainsi, le secteur Santé emboîte le pas des autres secteurs prioritaires par la mise en place des structures de coordination comme :

- le « *groupe thématique* », tel qu'a été fait dans les secteurs Éducation et Développement rural. Ce groupe est composé de techniciens qui sont en charge de donner les recommandations au groupe stratégique, structure relais du « *building block* ». Le chef d'équipe du GT est également le point focal du STPCA par secteur. Ils sont appelés à participer aux groupements de tous les GT lors des séances de travail dit « *working group* » ;
- le « *comité de pilotage ou de coordination* » pour chaque groupe thématique est soutenu par le groupe de bailleurs qui interviennent en finançant les services liés à ses activités. Ces comités sont rattachés directement au ministre. Il y avait ainsi autant de comités par thème. À titre d'exemples, citons les cas :
  - du « comité ou dispositif de coordination pays » (*Country Coordinating Mechanism [CCM]*) pour le programme relatif à la réalisation de l'axe 6 de l'OMD ou thème « Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et les autres maladies », dont le rôle est de donner ses avis et son aval aux propositions et requêtes soumises au Fonds mondial dans le cadre de la lutte contre le paludisme (sous-thème 1<sup>er</sup>), le VIH/SIDA (sous-thème 2) et la tuberculose (sous-thème 3), autres maladies (sous-thème 4). Le CCM se charge particulièrement de lancer les appels d'offres afin d'identifier le principal bénéficiaire, c'est-à-dire qu'il est l'interface du fonds mondial pour l'ensemble des sous-thèmes,
  - le « comité national de coordination du secteur Santé » (CCSS) qui se rapporte quant à lui aux bailleurs regroupés au sein du GAVI. Il est dénommé « Comité de coordination inter agences » (CCIA) ou « sénior » au niveau pays. C'est une structure de suivi, de contrôle et de décision au niveau du ministère. Le président d'honneur est le ministre lui-même. La vice-présidence est assurée en alternance par les agences d'exécution telles que l'OMS, l'Unicef, etc. Il coordonne les interventions des différents partenaires qui soutiennent les services de vaccination. Il conçoit et prend les grandes décisions sur les orientations stratégiques du programme élargi de vaccination (PEV). C'est un mécanisme inter agence, une plateforme d'échange entre le secteur et les PTF. Il contribue également à la mobilisation des ressources pour la vaccination ;
- organisation des *revues conjointes*, un cadre privilégié de dialogue et de prise de décision. Les revues se font en général deux fois par an. La première

séance de travail consiste à évaluer la performance de chaque programme par rapport aux objectifs fixés. La deuxième séance se rapporte à la fixation de nouveaux objectifs et l'évaluation des besoins en financement pour leur réalisation au titre de l'exercice budgétaire n+1. Le ministère a organisé ces revues conjointes depuis 2007. La dernière en date a été effectuée en 2008. Les revues sont systématiquement suivies par des travaux techniques (*Technical working group*) auxquels les groupes thématiques sont associés à la réflexion. Si normalement le résultat de ces travaux devait être utilisé pour la conception du nouveau plan de développement du secteur, le processus a été interrompu par la crise de 2009.

Le comité de coordination est mise en place par grand thème. Même si l'objectif est d'alléger la procédure, cette pluralité d'organes démontre la lourdeur du système de coordination et l'ampleur des tâches. Par conséquent, les questions d'harmonisation ne sont pas complètement résolues pour le cas du ministère de la Santé malgache. De même, en ce qui concerne le mécanisme d'association du secteur privé dans le processus de mise en œuvre de la DP, aucune proposition de stratégie et de mécanisme n'a été formulée jusqu'ici. C'est aussi un autre chantier qui attend les autorités malgaches en termes de gouvernance et de partenariat public-privé. Il faut toutefois rappeler que la majorité des bailleurs exigent l'association de la société civile dans le processus de prise de décision. Pour le cas de la santé, le mécanisme de participation de ce groupement n'est pas structuré. De même, la définition de la nature et du niveau de leur intervention n'est pas aussi claire dans la réalité. En effet, il existe des domaines où les conditionnalités de ce genre ne semblent pas être appropriées. C'est ainsi que les dérives peuvent se produire entraînant souvent des récupérations politiques, facteur de déstabilisation<sup>594</sup>.

### C- Effectivité des principes de la DP

À travers ces démarches entreprises dans le cadre de la mise en place des appuis d'aide au niveau d'un secteur donné, les attentes en matière de cohérence, d'appropriation et d'alignement seront-elles effectives ?

#### 1. En matière d'appropriation

Le MSPF a démontré sa volonté d'avancer dans les réformes pour permettre la mise en place du SWAP et de l'IHP+. Sa volonté malgré les difficultés à la fois politique et technique<sup>595</sup> d'être le leader lors de la conception de la politique nationale de santé pour la période 2005-2007 était manifeste.

Néanmoins, une appropriation totale du SWAP et de l'IHP+ exige un renforcement des aspects managérial du système de santé et de développement sanitaire compte tenu des exigences de qualité et d'efficacité. La définition des priorités politiques n'est pas une fin en soi. La situation de cloisonnement et de différence de degré d'internalisation de la nouvelle culture de gestion est une menace réelle. Il en est de même pour l'internalisation par les différents responsables techniques centraux et territoriaux de la culture de gestion véhiculée par la réforme de l'Administration et la nouvelle politique d'aide de coopération prônant la DP.

<sup>594</sup>Revue en décembre de la Banque mondiale. p. 5.

<sup>595</sup> Effet de la crise de 2002 et menace de l'éclatement de la crise de 2009.



En effet, le système facilitant la collaboration et la communication entre les différents acteurs, notamment entre les responsables nationaux et les bailleurs est un blocage car il est faible. Ces derniers ne s'approprient et ne maîtrisent pas le processus et technique d'harmonisation en cours. Les dispositifs de financement, d'intervention et de gestion diffèrent toujours par nature de financement. Cette non-adhésion au nouveau mécanisme de financement (SWAP), à l'organisation de travail et de partage de responsabilités sont des facteurs de risque d'échec. De façon plus réaliste, il y a des responsables qui ne connaissent même pas le lien entre les réformes et les principes de la DP. Devant cet état des faits, les bailleurs estiment qu'un effort est à fournir surtout du côté du Gouvernement qui doit renforcer sa capacité de coordination, de pilotage de l'ensemble du programme à réaliser allant du niveau central jusqu'au niveau local. Les orientations stratégiques ne sont pas claires et brouillent les pistes d'intervention. Il se trouve en effet que l'opérationnel domine par rapport au stratégique si bien qu'il y ait tâtonnement dans le pilotage.

Par ailleurs, bien que l'idée soit de coordonner les politiques et les actions, la réalité interne du ministère est tout autre car il existe une absence de collaboration et de partage en inter directionnel<sup>596</sup>. Il y a aussi des directions dynamiques par rapport à d'autres qui sont imperméables aux changements. Ce phénomène démontre un dysfonctionnement interne non encore maîtrisé jusqu'ici et auquel le ministère et les PTF doivent encore résoudre.

En ce qui concerne l'organisation administrative et le fonctionnement des services, la fixation et le respect des responsabilités par unité de coordination ou par direction sont incontournables. Pour le ministre, particulièrement le leader, celui-ci doit respecter le principe de continuité de l'État pour éviter qu'à chaque changement de ministre, il faut refaire les mêmes processus pour l'internalisation du nouveau principe de gestion basé sur la DP. En effet, il y a des ministres et des responsables des directions qui n'attachent pas d'importance à ces dimensions techniques et opérationnelles des processus en cours et occultent ou écartent complètement les anciennes actions entreprises. Ce qui fait que soit le ministère revient toujours à la case départ ou il change d'orientation ou priorité politique même en reconnaissant leur pertinence. Ce qui ne permet pas, d'une part, de capitaliser les acquis en gagnant la confiance des PTF et, d'autre part, de poursuivre la logique technique des actions. Cette situation engendre des retards pour le processus d'appropriation et décourage les techniciens.

À titre d'illustration, à un niveau secrétariat général et direction, le *spoil* système appliqué n'arrange pas les techniciens qui n'ont aucun pouvoir pour obliger les leaders de se soumettre ou à continuer les étapes déjà franchies. Sur le plan de coordination, ce niveau devrait permettre de gérer l'inter programme surtout en termes de budgétisation et de mise en œuvre. L'absence de relations inter directionnelles devrait être résolue si les responsables s'approprient de la démarche SWAP. Actuellement, il existe autant d'unités d'organisation avec autant de projets au titre d'un même programme.

Au niveau territorial, la situation est assez grave car, compte tenu du fait que la répartition et la gestion de ces financements externes soient en grande partie centralisées, les responsables locaux n'accordent pas non plus d'intérêt sur

---

<sup>596</sup> Constat fait lors des descentes sur terrain au niveau des différents services du ministère. Confirmé par le responsable du ministère des Affaires étrangères et de la direction générale du Trésor et le rapport sur l'évaluation du SWAP, secteur Santé à Madagascar, 2007.

l'importance de ces techniques d'harmonisation et de coordination. Comme au niveau central, il y a aussi une non-déclinaison des financements externes et de la gestion des programmes prioritaires au niveau régional. Le manque de conviction politique et/ou de stratégie et de choix d'orientation centralisée des dépenses sont autant de motif entraînant ces dérives. Conséquemment, il existe des aides allouées à ce niveau sans que les responsables centraux soient saisis ou informés. Le non-aboutissement de la mise en place d'une décentralisation technique justifie encore ces dysfonctionnements à la fois politiques mais également institutionnels. Par conséquent, il n'est pas surprenant :

- si la capacité de pilotage gage de l'opérationnalisation au niveau du responsable de programme, assuré par le ministre ou le secrétaire général, est quasi inexistant ou très faible. D'où, l'effritement dans la transmission et le respect des ordres ou des consignes ainsi que des recommandations arrêtées conjointement avec les PTF ;
- si nombreux sont les aides qui ne sont pas validées et ne transitent pas dans le système national mais qui sont initiées et programmées directement au niveau régional par les directeurs régionaux ou les élus locaux ;
- si les responsables régionaux ne s'approprient ou ne suivent pas les consignes concernant la politique adoptée au niveau centrale ;
- si les secteurs non étatiques refusent de s'intégrer dans le processus de prise de décision et de coopération suite au non-respect des responsables des engagements ou de l'indécision de ces derniers.

Globalement, on peut affirmer qu'il y a un manque de volonté politique, de capacité de pilotage et de leadership national pour assurer une mainmise sur la coordination de l'ensemble des opérations<sup>597</sup>.

Par ailleurs, pour ce qui est des relations de partenariat entre les bailleurs de fonds et les pouvoirs publics, elles doivent être conçues dans un esprit de confiance réciproque. En effet, si la politique de financement est de déléguer la grande partie des pouvoirs au Gouvernement, il est normal si on exige de celui-ci une appropriation de sa politique sectorielle et une fiabilité de son système. Du moment que ces deux indicateurs ne soient pas respectés, il ne sera pas possible d'exiger des bailleurs de s'aligner. La mise en place d'un système permettant de grouper les aides ne suffit pas, il faut que les services s'approprient des réformes et se décident à aller de l'avant au risque d'entraîner le retrait des bailleurs potentiels dans le processus et *de facto* le retour ou la persistance des anciennes pratiques. Ce qui est pour l'heure le cas dans la majorité.

Sur le plan budgétaire, l'appropriation signifie que le Gouvernement doit à terme assurer le financement des 50 % des dépenses engagées dans la mise en œuvre des programmes, jusqu'ici force est de constater que le Gouvernement est dans l'incapacité de remplir ce taux. Si le ministère n'est pas capable de tirer des leçons des résultats des évaluations d'une part, et de concevoir sa politique sectorielle afin d'anticiper et de projeter les stratégies futures à adopter d'autre part, il est fort probable que ces objectifs ne soient pas atteints. La plupart du temps, ce sont les bailleurs qui proposent avec un retour assez passif de l'Administration (inertie).

---

<sup>597</sup>Ministère de la Santé et du Planning Familial, Rapport sur l'évaluation du SWAP, secteur Santé à Madagascar, 2007.

## 2. En matière d'alignement

Concernant la coordination de l'aide extérieure, elle couvre trois aspects dont l'adhésion des PTF à un programme concerté, l'adoption de procédures communes et la définition des instruments de coordination.

L'adhésion des PTF à un programme arrêté communément par les deux parties a été un exercice assez innovant mais en partie réussi. Le ministère avec l'appui des bailleurs ont réussi à concevoir la politique nationale contenant les programmes thématiques. Exemple, pour le thème mère/enfant : vaccination, lutte contre le SIDA, lutte contre la tuberculose, lutte contre le paludisme, etc. Par contre pour les autres types de domaines, les aides restent encore assez éparpillées étant donné qu'il n'y a pas cohérence entre le cadre sectoriel, le cadre national et le cadre des bailleurs. Cette situation est aggravée par le fait que le ministère tel qu'a été déjà soulevé ci-dessus incapable de rassembler les politiques sous-sectorielles en un document unique cohérent. Ce qui fait que demander aux bailleurs de s'engager à financer les dépenses non prévues dans le programme est assez difficile. Ce qui explique également la confusion et le désordre dans la répartition des aides en termes d'intervention, de destination et de gestion. Pour illustrer, citons quelques exemples<sup>598</sup> : La Banque mondiale s'est positionnée pour le financement du PDSSPS dans le cadre du SWAP, les autres bailleurs sont alignés mais toujours dans le cadre des projets spécifiques. Pour la politique de financement, la Banque mondiale, l'AFD et le KFW ont démontré une grande volonté d'adhérer au *basket funds* dont les contributions de chacun sont connues. Par contre, les positions des autres bailleurs ne sont pas claires. Par rapport à l'alignement sur les procédures nationales, la Banque mondiale, l'AFD, le KFW affichent une forte dépendance au système et procédures de décaissement du projet Crédit supplémentaire pour le projet Santé (CRESAN). Pour le SNU, celui-ci est sous la contrainte de l'*United Nations Development Programme* ou Programmes des Nations unies pour le développement (UNDAF) qui est en accord avec le MAP mais ne répond pas à certains volets prévus dans le cadre sectoriel de la santé, c'est-à-dire que l'UNDAF s'aligne avec le MAP mais le MAP et la PS santé ne sont pas en cohérence<sup>599</sup>. Ce qui fait qu'il y a un fort risque d'impertinence par rapport aux besoins effectifs de la santé. Enfin, le SNU s'investit beaucoup dans les projets verticaux et très peu dans les aspects transversaux du programme sectoriel.

La mise en place des procédures communes pour assurer un alignement sur le système national et une harmonisation des interventions devrait être faisable une fois seulement les réformes du SGFP au niveau santé effectuées. L'idée de mettre en place un « fond commun » a été lancée en attendant l'opérationnalisation du SWAP. Seulement, l'application obligerait les partenaires, chacun en ce qui les concerne de revoir leurs politiques de gestion et de financement, c'est-à-dire de revoir leurs procédures de décaissement ou de passation de marché. Pourtant, face à ce désordre, les bailleurs, dans la majorité des cas, préfèrent pour le moment maintenir leurs « identités ». Ainsi, la grande partie des aides même inscrites dans le budget de l'État sont encore gérées par les bailleurs (à 90 %) à travers leurs unités de gestion ou directement par leurs agences. Cette situation explique en partie le faible taux d'exécution budgétaire puisque les procédures de décaissement diffèrent pour

<sup>598</sup> *Ibid.*

<sup>599</sup> C'est un aspect démontrant le non appropriation de la partie malgache de sa politique se référant au principe de parallélisme de forme et de déclinaison sectorielle quant au processus de conception de politique et de stratégie nationale (voir partie I).

chaque bailleur et rend difficile le volet management. Or, les ministères rencontrent beaucoup de difficultés à respecter et gérer ces procédures. Il est aussi à noter que les décaissements effectués par les bailleurs de fonds et inscrits dans le budget devraient être enregistrés en vue de l'engagement, liquidation et mandatement, dans le SIIGFP. Cette exigence du ministère des Finances fait que le ministère non informé du décaissement et de l'utilisation de ces fonds soit toujours dans l'obligation de procéder à la régularisation. *De facto*, procéder à un état du bilan annuel des aides est encore assez difficile.

L'alignement par la mise en place d'un dispositif de coordination de l'aide extérieure est une étape obligatoire pour les bailleurs de fonds. Des étapes ont été franchies à ce niveau depuis la mise en place du « groupe thématique » et de la fixation d'un bailleur, chef de file, assuré par la Banque mondiale, pour coordonner les interventions. C'est en quelque sorte la déclinaison nationale du *building block* pour la mise en œuvre de l'IHP+. C'est ce qui a été discuté en juin 2010 concernant la poursuite de la mise en œuvre des évaluations conjointes et de la fixation des priorités communes pour le secteur Santé en préparation de la tenue du forum de haut niveau à Busan en décembre 2011. Le défi majeur en termes d'efficacité de l'aide réside dans l'absence de prévisibilité ou de prédictibilité de l'aide. Par rapport au mécanisme de programmation qui sous-tend, pluri annualité de gestion et de financement, les bailleurs basent pourtant leur programmation et déblocage par an, non pas pluriannuelle. Cette position va à l'encontre de l'alignement systématique au fur et à mesure de l'avancement dans la réalisation des programmes. Cette situation s'est aggravée surtout durant la crise. Un autre défi que les bailleurs doivent relever également c'est la révision de leurs politiques d'intervention et de gestion par rapport à ce système d'unicité et d'intégration des interventions. Ce changement doit surtout s'opérer le jour où le SWAP sera fonctionnel.

### 3. En matière d'harmonisation

Pour l'heure, tant que la capacité institutionnelle n'est pas renforcée, il est encore difficile d'exiger des bailleurs d'harmoniser leurs politiques de gestion et de financement notamment concernant les procédures pour la globalité du secteur (aide budgétaire global pour le secteur). Par contre, pour les sous-secteurs ou les domaines thématiques dont les programmes bien précis ont été fixés et conçus, l'harmonisation s'avère possible car les modalités de financement prévues dans les accords de financement sont claires tant du point de vue temporel que quantitativement, c'est-à-dire, il est mis en œuvre les aides sous-sectorielles ciblées et programmables avec à l'appui un système de suivi rigoureux sous le leadership des bailleurs. À ce niveau, il peut parfois arriver<sup>600</sup> :

- qu'à l'intérieur d'un programme les bailleurs appliquent leurs propres procédures de décaissement. C'est la raison des faibles taux de décaissement ;
- que des concertations ne se fassent pas. C'est le cas avec le SNU ;
- que des conflits d'intérêt entachent le principe de chef de file ou de leadership.

---

<sup>600</sup> Constat recueilli auprès du responsable de la cellule de coordination et du suivi de la mise en œuvre de l'IHP+ rattaché au secrétariat général. Voir aussi: S. KNACK and A. RHAMAN, "Donor fragmentation and bureaucratic quality in aid recipients", *Journal of Development Economics*, 83: 1, p. 176-197, qui partage ce constat.

Par ailleurs, malgré ces points faibles, concernant la réalisation, un système de suivi-évaluation conjoint de la performance a été mis en place facilitant la réorientation des financements et de la politique de gestion au fur et à mesure de l'avancement. Le suivi de la performance porte sur le développement du système d'information destiné à appuyer la collecte et l'analyse des données, la préparation des rapports d'exécution et l'établissement de procédure relative aux revues de performance sectorielle réalisée ensemble par les deux parties. Les revues conjointes établissent aussi un cadre privilégié pour analyser et régler les problèmes d'ordre politique, institutionnel et opérationnel tout au long du processus de mise en œuvre. Il a permis d'accorder aux parties prenantes et acteurs un moyen de fixer ensemble les priorités des programmes sectoriels. En outre, son instauration comme une tradition de travail a permis de remplacer, de ce fait, les missions de supervision effectuée par les organismes d'aide ou pays donateurs, sauf dans le cas où les procédures internes des bailleurs les obligent à de telles missions. Un autre avantage est qu'il favorise le partage d'informations et d'expériences. La Banque mondiale, l'AFD, le KFW sont régulièrement impliqués dans les revues conjointes. Il existe des réunions mensuelles entre tous les PTF dont l'OMS est en charge de diriger.

Depuis le lancement du processus de suivi-évaluation, le secteur Santé est considéré comme un secteur pilote. Il pratique régulièrement cette méthode de travail. Malheureusement, les décideurs ne savent pas ni valoriser ni capitaliser les acquis. Il se trouve en effet que ces bonnes pratiques des années précédentes ne sont pas poursuivies et appliquées de façon rigoureuse alors que son efficacité a été reconnue.

Concernant l'alignement sur le système national de passation de marchés publics (SNPMP), les modalités changent en fonction du choix des bailleurs. Trois modalités s'appliquent actuellement au sein de ce secteur :

- **première modalité** : les partenaires de développement sanitaire s'alignent du moment que le programme est bien ficelé et que le mécanisme et le cadre d'évaluation pour le décaissement seraient respectés. À titre d'illustration, pour le programme de vaccination, financé par le fonds mondial GAVI, le rapport établi suite à l'audit financier a permis de démontrer que les marchés ont été faits soit conformément aux réglementations nationales, soit par l'intermédiaire de l'UNICEF. Concernant le crédit pour la reconstruction, l'Agence française de développement (AFD) et le KFW sont alignés sur le SNPMP<sup>601</sup> ;
- **deuxième modalité** : le code de passation du leader ou chef de file est adopté au lieu du code de passation national. Exemple : le code de passation de marché de la Banque mondiale (BM) est en vigueur au sein du PDSSPS et est accepté par le Fonds mondial ou *Global Funds* (GP) ;
- **troisième modalité** : la majorité des aides initiées par un organisme ou un pays à titre particulier, même au bénéfice du même secteur, les procédures ne considèrent pas les SNPMP et ne passent pas par la personne responsable marchés publics (PRMP). Pour l'AFD, par exemple, ce partenaire passe directement à l'Unité de gestion de projet (UGP), et fait appel à la PRMP que pour les ouvertures des offres.

---

<sup>601</sup> Rapport d'août du consultant chargé d'évaluation de l'avancement du processus de mise en place du SWAP dans le secteur Santé malgache.

#### 4. En matière de division de travail et de responsabilité mutuelle

Par rapport à la situation vécue en matière d'appropriation, d'alignement décrite précédemment, la question de division de travail et de responsabilité mutuelle est encore à approfondir. Des efforts seront à fournir tant du côté de la partie malgache que celui des bailleurs de fonds. Ce constat est partagé par l'OCDE lorsque celui-ci avait fait l'évaluation et a sorti un ouvrage sur les bonnes pratiques<sup>602</sup>. Se référant à la spécificité malgache, trois volets principaux peuvent faire l'objet de discordes et de discussion :

- **la puissance** : qui peut imposer sa puissance pour exiger des uns et des autres le respect des engagements signés en haut lieu et au niveau national ? Ou quelle puissance (organisation ou institution ou entité) peut imposer ou sanctionner les irresponsables et les entités qui ne respectent pas leurs engagements ? Jusqu'ici, les experts et les acteurs avancent comme réponse le rôle de police des Nations unies et évoquent la nécessité de réformer son mécanisme et son fonctionnement. Or, nous avons constaté d'après les exemples cités dans la partie alignement que c'est encore très compliqué ou du moins sensible. Il en est de même au niveau international, ce rôle reste encore un sujet de discussion politique entre les différents acteurs tant publics que non gouvernementaux surtout depuis l'avènement du 11 Septembre. Les contours politiques, techniques et juridiques de ce volet restent encore flous<sup>603</sup>.
- **le pouvoir** : les principes de la DP exigent qu'il y ait partenariat, complémentarité et synergie entre PTF alors que dans la réalité, il y a lutte de pouvoir et de conflits d'intérêt. Ce constat est courant et est confirmé par de nombreux auteurs. Le cas malgache n'est pas isolé car la même situation se produit dans de nombreux pays pauvres bénéficiaires de l'APD<sup>604</sup>. Exemple : Le groupe BM, AFD, KFW prédomine dans le choix des activités à financer au risque d'exclure les autres PTF, la concurrence entre les aides des bailleurs traditionnels et les nouveaux bailleurs créant une sorte de compétition<sup>605</sup>, entraînant des débats sur la nécessité de revoir l'architecture de l'aide<sup>606</sup> et la transformation du fondement même de l'APD.

<sup>602</sup> Principes internationaux de bonne pratique pour l'exercice de la division de travail et de la complémentarité sous la conduite des pays, Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide, OCDE, Paris, 2009.

<sup>603</sup> E. PAUL, « Ownership vs. Accountability ou Le Contrôle des fonds de l'aide au développement », *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2003/2, t. XLII, p. 29-43. DOI : 10.3917/tpve.422.0029, aborde une analyse du paradigme de l'aide depuis la nouvelle orientation politique appliquant les principes « d'appropriation » de la DP.

<sup>604</sup> RÉPUBLIQUE DU MALI, MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE / DÉLÉGATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE, « Appui à l'harmonisation de l'aide au Mali : matrice des principaux partenaires techniques et financiers du Mali », mars 2006, p. 24, qui explique les enjeux institutionnels et politiques en ce qui concerne la nécessité d'une relations équilibrées entre les acteurs publics nationaux et les bailleurs de fonds.

<sup>605</sup> Voir rapport d'études faites sur le « Doublement de l'aide : assurer une grande poussée », *Le Développement économique de l'Afrique*, CNUCED. Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. Genève. Suisse, p. 58-78.

<sup>606</sup> AGENCE FRANÇAISE DE DEVELOPPEMENT, *Development Aid : Recent Developments and Major Points of Discussion*, Agence française de développement, Paris, 2005 ; CHAVAGNEUX (CH.), « Aide au développement : de la théorie à la pratique », *L'Économie politique*, n° 36, 2007/4, p. 7-8. DOI: 10.3917/leco.036.0007; WORLD BANK, "Aid Effectiveness and Financing Modalities", *Background Paper for the Development Committee*, sept. 2004.

- **la gouvernance** : l'instabilité politique à Madagascar interrompant le processus de réforme, une des principales conditionnalités techniques, incontournables, exigées par les PTF, ne permettra pas d'aboutir au terme des processus et d'appliquer de façon effective les aides budgétaires globales ou sectorielles. Alors que, selon certains auteurs, la politique géostratégique mondiale des pays anciens colonies françaises est source de cette instabilité<sup>607</sup>. Autrement, les rivalités des intérêts politiques des grandes puissances nuisent au développement des pays dépendants des aides comme Madagascar. Pourtant, la tendance est actuellement d'appliquer les modes de gouvernance suivies dans les pays développés. La question de l'adaptabilité des modes de gouvernance occidentale sur l'ensemble des pays de la planète est soulevée<sup>608</sup>. Autrement dit, la politique internationale tendant vers la standardisation des modes de gouvernance est-elle pertinente ? Ou encore, les approches de renforcement de capacités des États d'Afrique par la mise en œuvre des mêmes méthodes et mécanismes sont-elles efficaces vu le décalage de culture et de contexte<sup>609</sup> ? Ne revenions-nous pas à la problématique créée suite à la mise en œuvre de la politique d'ajustement structurelle des années 1980 ? Est-ce que c'est un cercle vicieux ? Certes, la reconnaissance de l'application des réformes est incontestable mais l'adaptation de certaines mesures qui y sont liées par rapport au contexte sont de mise. C'est le nouveau paradigme de l'aide que soulève Chauvet à travers des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP), qui ont été selon lui promus dès 1999 et sont devenus des politiques de références dans la plupart des pays fortement dépendants des aides. Les récentes évolutions visant l'appropriation n'ont que sensiblement changé les choses. Ces confusions qui règnent sur le plan international ont des influences sur les résultats et la répartition des responsabilités au niveau national.

Pour ce secteur qui reste un grand chantier en matière d'harmonisation, de coordination et de mise en cohérence, on peut conclure que :

- il existe une volonté affichée des partenaires. Elle a été constatée durant la dernière table ronde au palais d'État sise à Iavoloha pour le financement des secteurs ;
- il y a également convergence des partenaires vers les objectifs du MAP et ceux du PDSSPS ;
- l'inscription des ressources dans le cadre de l'approche sectorielle est progressive ;
- Madagascar veut aller vite en essayant de tirer des leçons et capitaliser les expériences acquises par les pays africains voisins comme le Mali, le Ghana, etc. ;
- concrétisation d'un compact reliant le MSP et les PTF pour le bouclage du processus.

Si ce sont les cas de quelques secteurs et sous-secteurs pilotes dans la mise en œuvre de la cohérence et coordination des aides, les trois derniers cas que nous allons analyser dans la deuxième section consistent par contre à voir l'harmonisation

<sup>607</sup>AFP et RFI, « La Politique française en Afrique francophone par rapport aux pays anglophones », Régime Sarkozy, 2010, chronique.

<sup>608</sup> Chr. CHAVAGNEUX, « Aide au développement : de la théorie à la pratique », *L'Économie politique*, n° 36, 2007/4, p. 7-8. DOI: 10.3917/leco.036.0007.

<sup>609</sup>B. LEVY, S. KPUNDEH, "Building State Capacity in Africa: New Approches, Emerging Lessons", *WBI development studies*, 377 p.

et la coordination exclusivement sous l'angle du mécanisme des bailleurs. Les études et analyses confirment les difficultés d'harmonisation et la tendance vers l'utilisation des mécanismes propres malgré la démarche coordonnée sur laquelle les bailleurs se sont engagés. Jusqu'ici, l'appropriation est le seul indicateur qui semble être appliqué. L'effectivité est relative ou superficielle.

## **Section II – Harmonisation des aides des secteurs transversaux**

Parmi les cas ayant enregistré des résultats promoteurs en matière de coordination des aides, à défaut d'informations exhaustives et de disponibilité des responsables<sup>610</sup>, nous avons choisi les cas de deux sous-secteurs importants, celui du « développement local » et du « foncier ». Par ailleurs, la complexité du mécanisme, la particularité de leur situation administrative et leur lien avec le volet « décentralisation » en sont aussi les motifs qui nous ont poussés à les choisir.

### *Paragraphe 1 – Analyse du cas du sous-secteur Développement local*

Le sous-secteur Développement local concerne tous les volets d'activités relatifs aux développements des collectivités territoriales décentralisées de base dont les communes. Le développement local est un sous-secteur multidisciplinaire car il englobe plusieurs domaines : le social, l'économique, l'environnemental, la culture, la santé, etc. Ainsi, plusieurs ministères sont concernés dans l'appui des collectivités territoriales décentralisées (CTD) lors de la mise en œuvre de leur plan de développement local ou pour soutenir leur propension économique<sup>611</sup>. Compte tenu de cette diversité des domaines et des actions, les interventions des bailleurs sont également à deux niveaux : soit *via* l'État, soit directement des bailleurs.

Ainsi, ce premier cas étudié permet de voir les dispositions prises pour assurer l'articulation des politiques de financement, d'intervention et de gestion des aides pour ce sous-secteur multi acteur et multi bailleur<sup>612</sup>, ou un thème ou un domaine classé à caractère transversal<sup>613</sup>. L'autre intérêt mais cette fois-ci au niveau de l'Administration malgache est qu'elle permet de voir les problématiques liées à l'articulation avec les autres interventions des autres secteurs au niveau territoriales comme la santé, l'éducation, le monde rural, c'est-à-dire de voir comment s'organiseront ou deviendront les projets d'autres secteurs si le système de financement visent à centraliser toutes les aides à allouer aux communes à travers un mécanisme commun. Quel serait l'impact sur les politiques des ministères et comment elles s'articuleront ?

---

<sup>610</sup> Les cas du secteur Développement rural et eau et assainissement ont été des pionniers de la coordination des aides.

<sup>611</sup> C'est le ministère de l'Aménagement du territoire qui était le principal responsable car d'autres ministères peuvent être aussi associés. Depuis 2014, c'est le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation qui en assure le leadership.

<sup>612</sup> Ce n'est pas le programme d'ensemble du ministère mais un programme dans la politique du ministère et dont l'intérêt est particulièrement différent des autres programmes comme le sport car le thème fait partie des thèmes soutenus par la politique sectorielle mondiale, dans son objectif n° 7 « préserver l'environnement ». 70 % de la population malgache vivent dans le monde rural et sont pauvres, ce qui fait du développement local et rural une des préoccupations premières.

<sup>613</sup> Le foncier est un sous-secteur ou domaine qui touche plusieurs secteurs et nombreux sont les bailleurs de fonds qui y interviennent pour l'appuyer.



Du côté des bailleurs, comment géreront-ils cette situation car les aides allouées aux communes proviennent des sources différentes ? Par ailleurs, comment ils réagissent par rapport aux faits qu'une partie des aides sont encore allouées aux ministères car les transferts de compétences ne sont pas encore effectifs<sup>614</sup> ?

## A- Système intégré de gestion et de financement

La mise en place d'un système intégré est une nouvelle méthode de gestion des affaires et d'organisation publique développée depuis les réformes de la fin des années 1990. Cette méthode marie le droit public et le management et est qualifiée de nouveau management public<sup>615</sup>. La notion d'« intégration » permet de résoudre le problème de mal gouvernance constaté au niveau de ce secteur et rendre homogène l'architecture face à la multiplicité d'acteurs et le désordre structurel. C'est dans cette optique qu'à la différence du système adopté pour le fonds mondial et le SWAP, il a été mis en place un mécanisme de gestion et de financement centralisé pour ce sous-secteur suite aux différentes réflexions faites entre le Gouvernement et les principaux donateurs<sup>616</sup>. Ce mécanisme s'intègre dans la politique sectorielle et l'organisation administrative malgache déjà existante.

### 1. Secteur nécessitant ordre et cohérence

Les intervenants dans le cadre des projets d'accompagnement du développement local ou spécialement des communes sont multiples. Les partenaires sont intervenus directement auprès des communes sans qu'il y ait vraiment un cadre de mise en cohérence<sup>617</sup>. Très souvent, leurs interventions ne sont pas coordonnées car les communes ne sont pas dans la majorité des cas les initiateurs<sup>618</sup>. Ce sont les donateurs qui proposent généralement les projets à réaliser. C'est la raison pour laquelle les communes, premières bénéficiaires, ont de grandes difficultés à les canaliser et adapter. De plus, les modes opératoires et les conditionnalités imposées par ces bailleurs ont tendance à se diversifier et se différencier.

D'où, on s'aperçoit des inégalités de chance des bénéficiaires pour l'obtention des aides. Jusqu'ici, la plupart des communes bénéficiaires de nombreux aides sont les communes à fort potentiel économique comme la commune d'Antananarivo ville,

<sup>614</sup> La Constitution dans son article 143 et les dispositions de la Loi organique n° 2014-018 régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des collectivités territoriales décentralisées, ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires.

<sup>615</sup> Voir l'impact sur le droit public particulièrement le droit administratif et le droit budgétaire à travers les analyses de J. CHEVALLIER, « Management public et Droit », Politiques et management public [En ligne], vol. 26/3, 2008, mis en ligne le 13 mai 2011, consulté le 19 janv. 2015. URL : <http://pmp.revues.org/1520> ; L. CLUZEL, Le Service public et l'exigence de qualité, Dalloz, Paris, 2006 ; J. CHEVALLIER, L. ROUBAN (ss. la dir.), « La Réforme de l'État et la nouvelle gestion publique. Mythes et réalités », Revue française d'administration publique, no 105-106, 2003.

<sup>616</sup> PNUD, Suisse, la France et l'Allemagne.

<sup>617</sup> Les organismes internationaux et les États très actifs pour le soutien du processus de décentralisation et les actions de renforcement des communes sont le programme ACORDS de l'Union européenne, le PNUD à travers le programme ONU-Habitat et ENDA-OI, la Coopération suisse à travers le programme SAHA, la France ; l'Allemagne avec le GTZ, parfois même des particulier (diaspora, entreprises, etc.).

<sup>618</sup> Source : informations recueillies durant les formations des communes organisées successivement par la Suisse et le PNUD (2006-2007). Seuls 10 % des projets relèvent de l'initiative des maires. Ces projets sont généralement prévus dans les PCD. Rares sont les communes même urbains qui initient des projets de développement. Dans la majorité des cas ce sont des projets de construction ou de réhabilitation des routes et des barrages ou de lavoirs publics. Ces informations sont confirmées par les descentes que nous avons effectuées auprès de quelques communes rurales, dont récemment deux communes rurales en périurbaine (communes d'Ankadikely Ilafy et de Sabotsy Namehana).

la commune de Fort-dauphin, etc. Ceux qui sont enclavés ou ne présentent pas trop d'intérêt ont des difficultés à se faire entendre et attirer des bailleurs.

En effet, il faut préciser qu'avant la promotion d'un mécanisme centralisé, les actions des bailleurs pour l'accompagnement des communes ont été très éparpillées et redondantes. Ces derniers avaient leurs propres domaines, leurs propres procédures d'allocation avec en outre des conditions de gestion et modes opératoires différents. Cette situation était devenue ingérable pour les communes, bénéficiaires de l'aide. L'État de son côté a également rencontré des difficultés dans ses relations avec les communes dont les actes étaient devenus incontrôlables<sup>619</sup>. Mais les difficultés sont devenues plus accentuées depuis la propension de la coopération décentralisée depuis la fin des années 1980 jusqu'à maintenant.

La promotion et le lancement du principe d'harmonisation arrivent à point nommé car des problèmes de différents niveaux ont survécu nécessitant des résolutions entre PTF et entre tous les acteurs étatiques et non étatiques agissant au niveau local. Citons notamment d'autres problèmes, ceux relatifs à la gestion des calendriers de décaissement, l'application de procédure de passation différente pour un même acteur bénéficiaire de l'aide, la fixation en cascade des conditions, les difficultés pour les élus et l'État de mettre en cohérence les nouvelles pratiques et faire respecter les règles et disciplines budgétaires rentrant dans le cadre des réformes des finances publiques. Touchant ce dernier point, il faut souligner que les réformes de l'État intéressent également ses démembrés. Les communes devaient également appliquer les mêmes mesures de gestion transparentes et fiables car elles sont également gestionnaires des fonds publics. La mise en place effective de la décentralisation budgétaire et fiscale justifie ce prolongement et constitue un blocage. Le processus de « décentralisation et de déconcentration » (2D) reste pour l'instant un discours. Le processus de décentralisation est triplement contraint par l'incomplétude des textes, leur manque relatif de cohérence et le décalage qui existe parfois entre les textes et la réalité sur terrain. Le cadre institutionnel et juridique sous-tendu par la politique nationale de décentralisation et de déconcentration (PN2D) nécessite ainsi des nouvelles dispositions et des clarifications rapides, tant en termes institutionnels qu'opérationnels (clarification des textes, résolution des conflits de pouvoir entre structures décentralisées et déconcentrées, redéploiement des personnels et déconcentration effective des budgets). Cette clarification est encore très lente et reste partielle.

Au vu de ce qui précède, l'État malgache et les partenaires de développement local, ont décidé de mettre en place un mécanisme qui s'intègre, d'une part, dans la politique de décentralisation et de déconcentration (P2D) et, d'autre part, dans l'architecture institutionnel pour faciliter le changement et la mise en œuvre.

## 2. Établissement d'un cadre politique et légal intégré

L'accompagnement des CTD est un sous-volet de l'axe n° 1 de la lettre de politique de la décentralisation et de la déconcentration (LP2D) « la consolidation de

---

<sup>619</sup> Situations évoquées durant les différents ateliers sur la décentralisation et réunion de travail dirigée par la Coopération suisse sur l'accompagnement des communes depuis le début des années 1990 avant la conception de la Lettre de politique nationale de décentralisation et de déconcentration (LPN2D) et du Fonds de développement local (FDL).

la décentralisation ». Ce volet sera mis en œuvre en cohérence avec les deux axes de la politique nationale de décentralisation<sup>620</sup>.

En 2006, en prolongement des réflexions des années 1990 et 2000 et pour pallier aux désordres annoncés ci-dessus, un projet de mise en place d'un mécanisme de coordination de toutes ces aides a été concocté<sup>621</sup>. Pour se faire, une évaluation de la situation a été faite concernant les aides à destination des CTD, particulièrement des communes<sup>622</sup>. Sur la base des résultats de l'évaluation, les utilisateurs, les bailleurs potentiels bi et multilatéraux dont entre autre la Suisse, la France, la Banque mondiale, ont décidé de trouver ensemble un système permettant de concentrer et canaliser toutes les aides allouées dans ce sous-secteur où l'affluence est remarquable. Le but est d'harmoniser les aides afin de rendre les actions plus efficaces et éviter ainsi des redondances et des conflits d'interventions et l'éparpillement lors de la réalisation. Le mécanisme de financement unique permettant de regrouper et de gérer tous les fonds alloués aux projets locaux a été choisi par les deux acteurs pour répondre à cette diversité de domaines et de pratiques des donateurs.

Ainsi, tel que prévu dans la LP2D, par le décret n° 2007-530 du 11 juin 2007, il a été créé le « Fonds local de développement » (FDL), un système de gestion et de financement unique de tous les aides allouées aux communes<sup>623</sup>. La spécificité de ce dispositif réside d'une part, dans la mise en place d'un système de « *basket funds* ou fonds commun<sup>624</sup> » dont la gestion relève désormais d'une entité sous contrôle de l'État. Ce fonds unique sera alimenté par la subvention de l'État et les aides versées par tous les bailleurs appuyant les actions de développement des CTD. Ce dispositif devait fonctionner avec l'application effective des règles des finances publiques malgaches. Si auparavant les bailleurs (la Suisse à travers le programme SAHA, les Nations unies, l'Union européenne à travers le programme Accords, la France, etc.) avaient mis en œuvre chacun de leur côté leurs projets, cette fois-ci, sur la base d'un programme d'action et mécanisme de gestion claire proposé par le Gouvernement, les fonds vont être gérés et alloués par le canal de l'État.

À l'état actuel, ce système de « *basket funds* » est l'approche que l'État et les partenaires pensent être adaptée pour assurer une articulation et une cohérence dans la mise en œuvre des différentes actions en appui aux CTD parallèlement aux autres volets du programme de la mise en place de la décentralisation effective à

---

<sup>620</sup> *Axe 1 : Consolidation de la décentralisation*

Mettre en œuvre le Fonds de développement local (FDL) et harmoniser les autres formes de soutien financier en faveur des communes et de CTD en général.

*Axe 2 : Les STD en appui aux CTD*

Harmoniser les niveaux d'intervention des STD en fonction des besoins des CTD, dans le respect des normes sectorielles nationales.

*Axe 3 : Participation citoyenne et développement de partenariats :*

Instaurer des mécanismes favorisant le dialogue et la concertation entre les élus/responsables locaux et la population.

<sup>621</sup> Aide à la mise en œuvre de la décentralisation proprement dite, aide à l'appui aux actions de développement local, aide aux renforcements de capacité et aux réformes de l'Administration territoriale. Voir la Lettre de politique de décentralisation et de déconcentration (LP2D).

<sup>622</sup> Rapport de la Banque mondiale et constat de la Coopération suisse suite aux différents ateliers et rencontres avec les bénéficiaires (communes et ONG locales).

<sup>623</sup> Les autres actions rentrant dans le cadre d'autres volets de la politique nationale de décentralisation et de déconcentration (PN2D) sont effectuées par d'autres mécanismes ou formes de gestion des aides.

<sup>624</sup> Le GPE est la nouvelle appellation du *basket funds* pour le secteur. Dans le secteur Éducation, il a été connu sous le nom de « *fast track initiative* » (FTI).

Madagascar. C'est un dispositif conçu pour les sous-sectorielle et/ou thématique dont les interventions sont nombreuses et conséquentes. Le cadre d'intervention est donc clair évitant des confusions et amalgame avec les autres volets. Par contre, ce cadre est étudié de façon à ce que les actions se complètent avec celles des autres volets. Exemple : réformes de la fiscalité locale, réforme des finances publiques des CTD par rapport aux programmes d'investissements locaux. Les résultats des deux premières actions, qui sont aussi en partie financées par des bailleurs, sont censés abonder ces derniers.

À terme, l'objectif est d'arriver à une plus grande cohérence des interventions car la décentralisation touche tous les secteurs et tous les domaines<sup>625</sup> et d'unir tous les PTF sous un mécanisme d'allocation et de gestion des aides uniques accepté par tous. Les fonds réunis vont financer toutes les actions visant à appuyer techniquement les communes<sup>626</sup>. Les 1 549 communes sont les cibles pour éviter les inégalités.

Compte tenu de ces aspects technique et politique assez complexe<sup>627</sup>, l'opérationnalisation de ce dispositif n'a pu être effective qu'en novembre 2009. En effet, si, à l'origine, le financement devait être assuré par tous les PTF ayant intervenu dans l'appui à la mise en place de la décentralisation notamment la Banque mondiale, l'Union européenne, la Coopération suisse, l'AFD de la Coopération française, le PNUD en 2009 ce n'était pas le cas. Finalement, seuls l'État malgache avec ses ressources propres et l'aide allouée par la Coopération suisse ont assuré le financement du lancement et de l'opérationnalisation du FDL. C'est seulement après la revue nationale de 2011 que les autres partenaires commençaient petit à petit à reprendre contact et à communiquer avec la direction générale<sup>628</sup>. Ce retour progressif est aussi dû à la démarche faite par la direction générale qui a su nouer des relations stratégiques avec les différents acteurs concernés publics ou privés. Les résultats obtenus depuis 2009 ont été concluant car l'intervention du FDL a impulsé une dynamique locale et des améliorations tangibles de la gouvernance. Elle se traduisait par une responsabilisation de la population à prendre en main leur développement. Sa mise en œuvre a permis également de réfléchir sur les modalités – plus tard une fois la décentralisation effective – de combiner les programmes couvrant d'autres domaines mais intéressant toujours les communes tels que l'éducation, la santé, la décentralisation, l'intérieur, l'environnement, etc. C'est une source de motivation et d'appropriation de l'outil et de

---

<sup>625</sup> Décentralisation de tous les services par le transfert de compétences à la commune : santé, éducation, agriculture, etc. L'État n'assurera que l'appui-conseil et l'accompagnement et la facilitation.

<sup>626</sup> Le FDL a été mis en œuvre dans le cadre de la politique nationale de décentralisation et de déconcentration (PN2D). Il a pour objectif de promouvoir la maîtrise d'ouvrage communale à travers ses composantes. Ces activités sont accès sur :

- le financement des investissements communaux ;
- le renforcement des capacités des communes ;
- les appuis institutionnels des organismes et des services techniques déconcentrés qui accompagnent les communes ;
- le management et le suivi-évaluation.

<sup>627</sup> Raisons organisationnelles et institutionnelles : définition des limites ou articulation entre les actions faites au bénéfice des ministères et celles à celui des communes. Adaptation des mécanismes et dispositifs de financement des bailleurs suite à la mise en place du fonds unique. La mise en cohérence des politiques sectorielles de tous les ministères agissant ou appuyant le développement des communes.

<sup>628</sup> Durant la crise de 2009, seuls les financements ayant trait au social et aux aides humanitaires ainsi que ceux rentrant dans le cadre de la coopération décentralisée n'ont pas été interrompus. Ainsi, les aides à destination des CTD et des associations ou des ONG locales œuvrant dans le cadre humanitaire et de l'action pour le développement ont été allouées.

la démarche inclusive, un aspect extérieur de la démocratie participative. Les résultats positifs ont convaincu les autres bailleurs ayant intervenu de façon massive auparavant et les ont incités à reprendre progressivement les aides et à entrer de nouveau mais prudemment en scène. C'est ce qui nous amène à voir l'effectivité des principes de la DP.

### 3. Mécanisme de gestion intégré dans l'organisation administrative

Dans un esprit de mise en œuvre coordonnée et intégrée de toutes les actions visant à développer et accompagner les collectivités territoriales décentralisées, il est institué officiellement et légalement une structure de gestion du FDL. C'est un organisme rattaché du ministère en charge de la Décentralisation. Pour assurer la traçabilité de sa mission, cette structure a été érigée en établissement public à caractère administratif (EPA) doté d'une personnalité morale, de l'autonomie administrative et financière (art. 1<sup>er</sup>). Il est dirigé par un directeur général, nommé par l'État malgache. Il est chargé de l'Administration et la mise en œuvre de toutes les actions figurant dans le programme du sous-secteur et de gérer tous les fonds alloués quelle que soit sa provenance. Le FDL, en tant qu'EPA, dispose d'un « Conseil d'administration », un organe délibérant. Tous les ministères concernés par la décentralisation, les communes, les communautés des communes, une forme d'intercommunalité comme en France (EPCI), les parlementaires, les organismes et institutions bailleurs, la société civile partenaires, le secteur privé issu des groupements des patronats et les ONG partenaires y sont représentés en tant qu'administrateur.

La mise en place de ce dispositif permettra sur le plan financier de limiter la fragmentation des aides de ce domaine très compétitif et donner à la partie malgache le pilotage en cohérence avec la politique de développement et de décentralisation en cours<sup>629</sup>. Le fait que la structure soit celle de l'État, les règles de gestion et d'allocation des fonds sont celles de l'État malgache. Le FDL travaille en collaboration avec tous les ministères. Concernant la complémentarité ou cohérence entre les interventions du FDL et des STD, il peut arriver que le FDL intervienne dans des domaines qui peuvent relever de la compétence des ministères du moment que les bénéficiaires finaux sont des communes. À ce niveau, le mécanisme de répartition et de coordination interministérielle fait l'objet d'une étude et d'une discussion entre ministères et partenaires. Toutefois, le retard dans la mise en œuvre de la décentralisation et de la clarification des rôles des services territoriaux déconcentrés ou STD freine le processus. En réalité, une certaine réticence des ministères est enregistrée concernant le transfert des compétences aux CTD. Jusqu'ici, aucun ministère n'a réfléchi sur les nouveaux modes opératoires des STD pour accompagner les collectivités, ni voir les répartitions des compétences entre État et CTD ou entre services centraux et déconcentrés ainsi que l'amélioration des ressources des STD et des CTD. C'est probablement ce flou qui fait hésiter les bailleurs de fonds à s'investir davantage au financement du fonds commun déjà opérationnel. Que ce soit du côté de l'Administration malgache que celui des bailleurs de fonds, une certaine amélioration dans la division du travail et une adaptation des mécanismes sont nécessaires afin d'éviter les conflits institutionnels

---

<sup>629</sup> Cet aspect de fragmentation de l'aide est partagé et discuté comme des situations typiques dans les pays pauvres bénéficiaires des aides au développement. Situation qui impactera la qualité et l'efficacité des aides. Voir S. KNACK, et A. RAHMAN, « Donor fragmentation and bureaucratic quality in Aid Recipients », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 3186, Banque mondiale, Washington, 2004 ; BANQUE MONDIALE, « Millénaire développement goals : From consensus to momentum », *Global monitoring report*, 2005.

et les confusions. La récente fusion du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation va-t-elle changer la donne et faire avancer la mise en cohérence des actions du fonds et ceux des STD *via* l'appui des représentations de l'État au niveau territorial ?

## B- Effectivité des principes de la DP

L'appropriation veut que le pays dispose d'une stratégie nationale opérationnelle et qu'il assure le leadership pour sa réalisation. Pour le cas de ce sous-secteur, malgré des problèmes encore à résoudre sur la cohérence des politiques internes, avec la conception de la LP2D, le pays dispose d'un cadre spécifique bien précis de mise en œuvre en matière de développement local.

### 1. Faiblesse de l'appropriation à l'interne

Dans le cadre de la mise en œuvre du FDL, quel sens l'appropriation devrait-il prendre ? Selon la Déclaration de Paris, il y a appropriation lorsque les politiques sont opérationnelles. Pour la politique d'accompagnement ou de consolidation de la décentralisation, est-ce que cela veut dire qu'il y a appropriation lorsque les mécanismes d'harmonisation des autres formes de soutien financier en faveur des communes ont été mis en place ? Ou de façon plus large, la création ne suffit-elle pas mais faut-il que les fonds soient créés<sup>630</sup>, constitués et alloués ? Ou encore plus loin, que les projets financés ont-ils donné des résultats visibles qu'ils soient satisfaisants ou pas ? Une autre traduction de l'appropriation peut aussi être prise dans le sens lorsque les techniciens ont réussi les opérations et maîtrisent bien les techniques d'accompagnement ?

Comme disait Raffinot<sup>631</sup>, le contour de l'évaluation de l'appropriation est difficile à cerner d'autant plus qu'il ne fait référence qu'à une simple dimension d'une situation complexe<sup>632</sup>. Cette remarque est d'autant plus vraie pour ce cas d'espèce. C'est ainsi que appropriation ne se limite pas seulement à la création du FDL, il faut également que toutes les conditions de sa mise en œuvre soient complètes, tant politique que technique. Il s'agit entre autres : des stratégies de mise en œuvre du FDL, de l'existence de véritable plan de développement communal (PCD) pour les communes à accompagner, l'adoption d'une lecture commune par tous les acteurs de la stratégie à mettre en œuvre, opérationnalisation ou possibilité certaine de la réalisation des projets et démarches définis, changement de mode opératoire adapté à la mise en place de ce dispositif de financement commun par les acteurs (bailleurs, ministères), etc.

Par ailleurs, concernant les évalués, ce ne sont pas seulement les autorités malgaches chargées de mettre en place le FDL, les responsables de la gestion du fonds, qui seront évalués comme ayant approprié cette politique, mais tous les acteurs concernés à l'opérationnalisation.

---

<sup>630</sup> C'est-à-dire que la conception et l'adoption du décret portant création du FDL est-ils suffisant pour dire qu'il y a appropriation ?

<sup>631</sup> C'est le cas du DSRP : M. RAFFINOT, *Ownership : l'appropriation des politiques de développement, de la théorie à la mise en pratique*, coll. « Document de travail », DT/2009-02, LEDA, Université Paris-Dauphine, DIAL, mars 2009.

<sup>632</sup> Le rapport de suivi présenté à la conférence de suivi de la Déclaration de Paris (Accra 2008) le reconnaît d'ailleurs explicitement : WOOD *et al.* « L'Indicateur de suivi lié à l'appropriation ne fait référence qu'à une simple dimension de cette situation complexe », 2008, p. vii.

En somme, il y a appropriation si la politique est réaliste, faisable et que les acteurs chargés de les mettre en œuvre le comprennent et les appliquent efficacement.

Tout d'abord pour ce qui est de la politique, la LP2D existe. Toutefois, elle est appliquée partiellement et fait l'objet parfois de lecture différente entre les responsables. De même, la stratégie de développement existe tant sur le plan national que communal. Seulement, ces stratégies ne sont pas en cohérence entre elles-mêmes. Elles sont conçues mais les déclinaisons opérationnelles ou les réalisations ne reflètent pas souvent les grands axes adoptés. En principe, si le processus de conception tel qu'il est fixé dans la première partie est respecté, les PCD devaient être conçus en cohérence avec le DSRP ou le MAP. En réalité, rares sont les PCD qui respectent ce principe. Sur les 10 communes visitées<sup>633</sup>, 9 ont plusieurs PCD et 1/10 n'a pas de PCD du tout. Les majeures parties de ces PCD ne sont même pas en cohérence avec le document stratégique de développement du pays et *vice versa*. Le réflexe et la prise en compte d'une vision articulée entre les différents programmes allant de la politique générale à la politique communale ne sont pas acquis par certains élus et responsables (député, maire, ministre). Ces documents sont pour certains de simples documents exigés par les donateurs et confectionnés juste pour eux par un consultant ou un cabinet d'études. Par ailleurs, la culture de conception et de planification est encore à cultiver depuis la mise en place de l'Administration de performance et de la décentralisation du développement. Les héritages des pratiques des années 1980 restent profondément ancrés dans la société malgache et la façon de faire de la classe politique malgache. La notion de « développement durable » reste pour le moment un mythe ou un slogan politique pour obtenir des voix<sup>634</sup>. Le savoir faire « orienter les actions de développement vers plus d'efficacité » n'a pas encore atteint ce degré de logique de conception et de cheminement.

Ensuite, concernant l'outil, ces documents devaient refléter les réalités et exprimer les besoins réellement ressentis. Or, ils ont été conçus par des consultants qui ne connaissaient même pas les réalités locales. Ces derniers établissaient le PCD sur la base des modèles ou de canevas standard. En effet, les communes, dans le cadre de la recherche de financement de leurs programmes de développement, devaient établir plusieurs documents : le PCD, les budgets, les requêtes de financement, des monographies. Ne disposant pas de compétence nécessaire pour concevoir le PCD, vers la fin des années 1999, début 2000, la pratique était de faire appel à des cabinets d'études sis à Antananarivo. Sur les cinq communes, trois avaient fait appel à ce type de service<sup>635</sup>. Ces cabinets pourtant ne s'y sont pas pris correctement. Les PCD étaient rédigés sans qu'il y ait un processus de consultation et d'analyse des besoins ou de descentes sur terrain. C'était en

---

<sup>633</sup> Enquête sur terrain dans le cadre de l'audit des communes / Informations tirées du rapport des formateurs de l'ENAM suite à la formation des communes de tout Madagascar dans le cadre de la formation à l'ENAM en leadership et gouvernance local, financée par l'ENDA/ECOPOP, PNUD en 2006-2007.

<sup>634</sup> B. GASTINEAU, A.-S. ROBILLIARD and Fr. ROUBAUD (ss. la dir.), *Madagascar face au défi des objectifs du millénaire pour le développement*, Éditions IRD, coll. « Objectifs Sud », 2010 ; M. BRUNEAU, A. HARDY and J. OULD AOUZIA, « Impact des migrations sur le développement et la pauvreté », S. LAGREE, J.-P. CLING, M. RAZAFINDRAKOTO et F. ROUBAUD (ss. la dir.), *Stratégies de réduction de la pauvreté : approches méthodologiques et transversales*, Les Journées de Tam Dao, Université d'été en sciences sociales, 2009 ; Hanoi : Tri Thuc.

Une autre vision de voir cet aspect à travers la perception du développement durable par AMOUZOU (ESSE), *Le Mythe du développement durable en Afrique noire*, L'Harmattan, 2010, 280 p.

<sup>635</sup> Source : ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du territoire.

grande partie des documents qui reflétaient les politiques ou des aspirations personnelles du maire (un document de propagande souvent irréaliste), sinon parfois même des copies collées de cabinet à cabinet. Il arrivait souvent aussi qu'une commune disposait de plusieurs PCD : un PCD du maire, un PCD par bailleur (de l'UE, du SAHA Imerina de la Coopération suisse, de l'AFD, etc.) et un autre enfin du MAP pour le SNISE<sup>636</sup>. Ces multiplicités pratiques et de documents sont des facteurs empêchant la non-appropriation des politiques et programmes nationaux.

Enfin, pour les acteurs au niveau gouvernemental, il est constaté une différence de degré d'appropriation ou d'internalisation et de prise en compte ou mise en cohérence des politiques définies dans ce secteur par les autres secteurs. Par manque de prise en compte de l'interdépendance des PS (inter ministérialité), de coordination entre les aides, de mesure correctrice ou d'organisation entre le ministère et le FDL ainsi que de la formulation des programmes sectoriels participatifs, le processus de centralisation des aides a été bloqué.

Il faut souligner que ce problème bloquant la mise en œuvre du FDL est lié en grande partie au ralentissement de la réforme en matière de décentralisation et de déconcentration, un des axes principaux de la gouvernance. Ces problèmes ont eu comme conséquence le refus des secteurs ministériels de collaborer. Certes, la déconcentration technique est en avance pour les secteurs sociaux mais avec des limites. En effet, dès que l'on touche la déconcentration des budgets d'investissement ou aux projets et aux programmes financés par l'État et les partenaires au développement, les responsables du FDL ou le ministère en charge de la Décentralisation sont confrontés à des réticences généralisées.

En réalité, le respect de la maîtrise d'ouvrage des CTD est loin de faire l'unanimité des ministères. Ainsi, l'idée de centraliser ces financements dans une caisse unique au détriment des ministères bénéficiaires auparavant des financements ou même le transfert de gestion de ces projets au CTD rencontre des oppositions manifestes. Ces derniers craignent un transfert futur des aides sur tous les volets de ce sous-secteur et font de la résistance. De même, cette crainte est aussi ressentie pour le transfert de compétences ou de ressources aux CTD plus tard si le projet de FDL avance. Selon les explications du directeur général du FDL, ces transferts pourraient entraîner selon eux une diminution des aides ou la perte de mainmise sur certains aspects des programmes ou projets suivis et gérés par les ministères. La cause profonde de cette hésitation est aussi liée au fait que la définition des limites entre actions à gérer par le FDL rentrant dans le cadre de l'aide sectorielle et les aides budgétaires est assez floue sinon encore non analysée.

Pour ce qui concerne la conception des politiques sectorielles, il y a des secteurs ou sous-secteurs où les politiques ont été conçues sur la base du MAP contrairement dans d'autres. Exemples : pour le développement local et le foncier, les déclinaisons stratégiques des politiques ont été faites avec l'appui des bailleurs, par contre la politique sectorielle au niveau de l'Administration du territoire ou du ministère de l'Intérieur et des autres secteurs comme la population, santé, défense, etc., ces PS n'ont pas pu se faire. Conséquemment, bien que la LP2D ait fixé les axes stratégiques d'intervention, sur le plan pratique et organisationnel, il n'était pas si aisé ou évident de bien cadrer les actions par secteur ou sous-secteur. Il peut arriver que la confusion règne sur le plan institutionnel et politique. Les

---

<sup>636</sup> Constat suite à l'audit effectué dans plusieurs communes (financement SAHA Imerina de la Coopération suisse) et la formation des maires en 2006-2007(financement ONU HABITAT, ENDA-ECOPOP).



lectures techniques et politiques ne se rejoignent pas souvent. Cette situation peut être valable également avec les donateurs qui eux-mêmes et entre eux ont leurs lectures politiques. C'est l'exemple concernant la perception du développement, chaque acteur a sa propre définition et ces définitions ne coïncident pas forcément même à l'intérieur du Gouvernement. La population a également ses idées, les élus et l'État ont également les leurs. Il en est de même pour les partenaires techniques et financiers. Ainsi, la population n'adoptait pas la même lecture quant à la définition des actions entraînant un vrai développement pour leur localité. Du côté des partenaires, ils avaient aussi leurs propres idées du développement. Ils intervenaient sur la base de leurs propres initiatives (presque imposées) et ce sans pour autant consulter les localités ou les communes bénéficiaires<sup>637</sup>. C'est seulement quand les infrastructures terminées et réceptionnées que les maires sont invitées. Ce n'était pas très étonnant si, dans la majorité des cas, ces actions n'avaient aucun impact sur le développement de la localité. Ces pratiques perdurent encore actuellement bien qu'il y ait eu quelques changements dans l'approche après une prise de conscience des responsables étatiques, des élus et des partenaires techniques et financiers au début des années 2000. L'un des problèmes que Gabas et Severino, Chauvet et Guillaumont évoquent dans leurs analyses sur les aides est la difficulté qu'il y a d'établir des priorités et des objectifs communs, en l'absence desquels la politisation de l'aide, imputable aux divers intérêts défendus par les donateurs, paraît probable<sup>638</sup>.

La création du FDL va impulser des changements de mentalité et de pratique et améliorer l'approche d'accompagnement du développement local. Une tendance forte vers une prise en main par la population de leur propre développement prend racine tel que soutiennent toutes les études sur le développement et les aides notamment sur la défense de l'appropriation et l'alignement. Les sensibilisations et les formations organisées par le FDL et les sociétés civiles et ONG œuvrant en partenariat avec les CTD sont les sources de ces débuts de résultats positifs. On peut dire également que l'existence d'un cadre institutionnel unificateur est un élément qui a engendré cette amélioration. Il a permis d'améliorer le dialogue entre les collectivités territoriales décentralisées, les services déconcentrés et la population (implication des districts, tribunaux administratifs et financiers, etc.).

Selon le rapport d'évaluation du FDL en 2011, le taux d'appropriation de la population de leurs actions de développement a fortement augmenté. Les dirigeants et la population qui n'avaient pas au début le sens et la notion du « bien commun » réalisent actuellement qu'à travers le paiement des impôts, ils participent à la réalisation de leur projet. Ils sont plus responsables, participatifs mais exigeants. La redevabilité sociale et la transparence sont une réalité et vécues au niveau

---

<sup>637</sup> Propos et avis recueillis par les bénéficiaires lors des descentes d'audit en 2006 et durant les assises sur la Coopération décentralisée en 2008 organisée par la vice-primature chargé de l'économie et le ministère de l'Intérieur.

<sup>638</sup> J.-M. SEVERINO et O. CHARNOZ, « Veut-on aider les pays pauvres ? », *Revue Proposer*, juill. 2004. Voir aussi un article assez intéressant qui évoque les réalités sur terrain et conforte ces réalités malgaches : Chr. CHAVAGNEUX, « Aide au développement : de la théorie à la pratique », *L'Économie politique*, n° 36, 2007/4, p. 7-8. Voir aussi : E. BERG, "Recent Debates on Aid Effectiveness: a Critical View", in *Partners in Africa: What Sort of Aid for What Sort of Development ?*, SDC Publications on Development, Swiss Agency for Development and Cooperation, 2002 ; P. COLLIER et D. DOLLAR, "Aid Allocation and Poverty Reduction", *European Economic Review*, 46 (8), 2002 ; W. EASTERLY, R. LEVINE et D. ROODMAN, *New Data, New Doubts: Revisiting, "Aid, Policies, and Growth"*, Center for Global Development, *Working Paper*, 2003, p. 26.

communal et communautaire qu'au niveau des services centraux de l'Administration<sup>639</sup>.

Toutefois, malgré ces débuts promoteurs, force est de constater que le changement est encore fragile et nécessite une mobilisation de l'ensemble des acteurs locaux et soutenue par les bailleurs de fonds. Pour une bonne consolidation de la culture de redevabilité sociale, la poursuite de la sensibilisation et de l'éducation des citoyens doit être au cœur des actions du FDL. C'est pour cette raison que les formations se poursuivent même après les réalisations des projets. Un institut de formation national dénommé « Institut national de la décentralisation et du développement local à Madagascar » (INDDL) pour les agents des CTD a été également créé sous financement de la France, la Banque mondiale<sup>640</sup>. Selon l'article 3 : « L'INDDL assure la formation initiale, continue ainsi que la recherche et la promotion de la décentralisation et du développement local. À ce titre, il assume également la veille informationnelle et le suivi de la mise en œuvre de la Décentralisation et du Développement Local, plus précisément dans les domaines relatifs à la politique, au processus, au dispositif et aux outils y afférents. »

Les formations sont en grande partie financées par des donateurs notamment la France. Ce financement par des aides extérieures nous interpelle sur la pérennité de cette structure dans l'accompagnement à long terme du processus de décentralisation. En effet, l'établissement ne devait pas dépendre des ressources extérieures pour fonctionner. À ce sujet, le lien de coordination des actions entre le FDL et l'INDDL n'est pas non plus clair car si la création de l'INDDL était de travailler en synergie avec le FDL, cela ne semble pourtant pas le cas. Chacun agit séparément. Les bailleurs de fonds intervenants ou partenaires ne semblent pas non plus réagir face à ces confusions et ces éparpillements. Si le SAHA appuie le FDL, l'INDDL par contre est appuyé par la France. Pour résoudre ce dysfonctionnement interne qui pourrait mettre en échec les efforts d'appropriation, un projet d'harmonisation des formations a été mis en route. Ce projet a abouti à la mise en place d'un standard de module de formation et l'articulation des missions du FDL et de l'INDDL<sup>641</sup>. Ce début de dénouement encouragera également de l'alignement progressif des donateurs sur les politiques nationales de décentralisation.

Pour une vue globale, le tableau suivant nous montre l'évolution du FDL depuis sa mise en place en 2007. En résumé, le dispositif est opérationnel. Mais la question est de savoir si opérationnel veut dire pérenne ? Si la pérennisation n'est pas assurée, l'appropriation peut être remise en cause. En effet, si les bailleurs de fonds n'allouent plus les aides, est-ce que l'État réussira à s'organiser et à continuer à subventionner les communes ou à financer sa politique ? La pérennisation doit en effet le but ultime de l'appropriation. La politique ne doit pas être gérée comme un simple projet. Or, souvent cette partie n'est pas vraiment au cœur des

<sup>639</sup> Témoignage recueilli lors de l'entretien avec le directeur général du FDL. Le rapport d'activité en 2010 du FDL conforte ces propos.

<sup>640</sup> Décret n° 2011-230, 10 mai 2011, portant création, organisation et fonctionnement de l'Institut national de la décentralisation et du développement local (INDDL).

<sup>641</sup> Selon le directeur général du FDL : l'appropriation par harmonisation et transfert de connaissance *via* formation et appui-conseil s'est effectuée par la mise en place d'un standard de formation que l'INDDL dispensera désormais. Le projet consistait à :

- faire l'inventaire de tous les outils de formation (SAHA, ENAM, INFA, PNUD, etc.) ;
- l'uniformisation des contenus et la standardisation des méthodes de conduite des formations/accompagnements ;
- la mise à la disposition du ministère de la Décentralisation des outils standardisés.

préoccupations des décideurs et des donateurs. L'esprit de gestion sous forme de projet et la faible maîtrise encore de cette nouvelle gestion publique basée sur la conception des politiques publiques pourraient expliquer ce vide. Il se peut que cette situation puisse changer au fil des temps en développant les partages d'expériences telles que la Banque mondiale et le SCAC initient depuis les réformes de l'aide.

**Tableau 39 : Évolution du FDL**

	Schéma initial	Schéma actuel	Observations
<b>Statut</b>	Organisme rattaché d'un ministère sous forme d'Établissement public à caractère administratif (EPA)	Organisme rattaché d'un ministère sous forme d'Établissement public à caractère administratif (EPA)	Lourde organisation et source de cloisonnement surtout si l'EPA est sous fort financement ; source de convoitise des dirigeants
<b>Décret de création</b>	Décret de création n° 2007-530	Décret de création n° 2007-530, modifié selon le décret n° 2009-814	Modifié en fonction contexte
<b>Bailleurs de fonds</b>	Gouvernement Banque Mondiale (IDA) Commission Européenne (CE) Coopération Suisse (CS)	Gouvernement Coopération Suisse (CS)	Qu'est-ce qui explique cette abstention : crise ou autre ?
<b>Montant de financement</b>	Environ 136,5 M\$ EU	Environ 4 MdAr, 2 M\$ (loi des finances 2010)	
<b>Opérationnalisation de l'EPA FDL</b>	Janv. 2009	Nov. 2009	
<b>Durée de la première phase</b>	4 ans	-	
<b>Date prévisionnelle de clôture de la première phase de financement</b>	Vers 2012	-	
<b>Effectif permanent</b>	91 personnes dont 25 au sein de la direction générale	16 personnes	Qu'est-ce qui se passera s'il n'y a plus de financement ? (pérennisation) Qui supportera les charges de structures et assurera le relais ?
<b>Tutelle technique</b>	Ministère de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation	Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation	Continuité est-elle assurée en cas de changement de rattachement ?
<b>Tutelle financière</b>	Ministère des Finances et du Budget	Ministère des Finances et du Budget	Les deux tutelles ont-elles les mêmes politiques et visions des choses ?

*Source : Adapté de la direction générale du FDL, 2014*

Par ailleurs, concernant le rattachement, bien que le changement du ministère a des répercussions sur le fonctionnement du FDL, son existence légale lui a permis toutefois de surmonter ces blocages. Exemple : l'articulation des actions du FDL au sein du ministère de l'Intérieur rencontre des problèmes notamment concernant l'articulation de la politique de réforme en déconcentration et la politique de

décentralisation. Pourtant, le retour de la décentralisation sous la coupe de ce ministère devait faciliter toutes les démarches. Ce qui n'est pas le cas pour des raisons à la fois politiques mais également techniques<sup>642</sup>. Ainsi, c'est cet ancrage du FDL en tant qu'établissement public qui lui a permis de se stabiliser et de s'intégrer dans l'organisation administrative même en cas de changement de ministère de rattachement. C'est un atout dans le sens où il assure la capitalisation des acquis. Par contre, c'est un blocage, dans le cas où les nouveaux responsables n'épousent pas les principes adoptés ou les modalités arrêtées auparavant. C'est dans ce cadre que la question reste toujours de savoir si le nouveau responsable suit et adhère au principe de gestion et des règles de mobilisation de fonds. Autrement dit, le changement de personne peut-il avoir des répercussions sur le fonctionnement et le maintien des principes et règles appliqués ? À Madagascar, ces genres de situation sont souvent source de blocage et de problème même s'il a été prouvé que le mécanisme fonctionne<sup>643</sup>.

## 2. Effectivité du principe d'alignement

Bien que les indicateurs de mesures soient plus clairs, certains cas peuvent être difficilement quantifiables et mesurables et peuvent rendre les résultats subjectifs. Aussi, l'analyse de l'applicabilité de l'alignement s'appuiera toujours aux réalités et aux paramètres sur terrain tel que déjà bien spécifié dans l'alinéa 13 du titre II de la DP<sup>644</sup>.

Il y a alignement lorsque les donateurs utilisent les SGFP nationaux, c'est-à-dire qu'ils acceptent de se soumettre aux réglementations et procédure nationales en vigueur. Ils ne se limitent pas uniquement à accepter de financer les programmes proposés par l'État. Il faut aussi qu'ils acceptent de réaliser leurs aides conformément aux mécanismes de gestion du demandeur sans imposer des conditions techniques ou politiques qui pourraient modifier le système de gestion nationale ou impacter les résultats<sup>645</sup>.

Globalement, il ne devait y avoir de problème s'il existe une politique claire et stable, c'est-à-dire que la politique est stable si le Gouvernement ne change pas de vision et d'orientation tout le temps. Le LP2D avait déjà fixé les grands axes d'intervention en matière de décentralisation. Ce document stratégique constitue une sorte d'engagement à long terme car sa réalisation a été prévue jusqu'en 2013. Il appartient au Gouvernement de veiller à ce que certaines éthiques notamment celles touchant la continuité de la mise en œuvre soient veillées sinon le Gouvernement risque de perdre la confiance des bailleurs et les fragiles acquis d'appropriation nationale et locale depuis le lancement de ce projet. C'est cette déperdition causée par le changement de position et de décisions des dirigeants par rapport à celle qui a été fixée initialement dans le TDR du FDL qui a empêché selon le responsable du FDL de réaliser correctement sa mission conformément au planning fixé. Elle risquerait d'entraîner également une perte de confiance des bailleurs, les amenant

<sup>642</sup> Propos recueillis lors de la rencontre avec l'équipe de la direction du renforcement de capacités des communes récemment en août 2015.

<sup>643</sup> C'est le cas du secteur foncier actuellement, voir « Déclaration des collectifs des terres malgaches sur la politique foncière », *Midi Madagascar*, 12 août 2015.

<sup>644</sup> « Conçus dans un esprit de responsabilité mutuelle, les présents engagements de partenariat s'appuient sur les enseignements tirés de l'expérience. Nous sommes conscients qu'ils doivent être interprétés à la lumière de la situation propre à chaque pays partenaire ».

<sup>645</sup> P. GUILLAUMONT et S. GUILLAUMONT-JEANNENEY, « La Conditionnalité à l'épreuve des faits », in RAINELLI M. (ss. la dir.), *La Négociation commerciale et financière internationale*, Economica, 1995.

ainsi à imposer parfois leurs actions d'aide en priorisant les OMD ou en tenant compte de leurs intérêts politiques et économiques. D'où, les redondances ou la concentration des aides sur un même domaine et une même localité.

L'examen des indicateurs de mesure de la mise en œuvre de la DP nous indique que le taux d'applicabilité est quand même élevé par rapport aux autres mécanismes de financement malgré ces hésitations de l'État. Selon le directeur général du FDL<sup>646</sup>, ces résultats sont les fruits de la dynamique de la partie malgache dans ses démarches de négociation et des résultats obtenus lors des projets pilotes. Au vu des réalités, nous avons constaté aussi que la force de réussite réside également dans la dynamique, la compétence technique et surtout l'éthique du premier responsable<sup>647</sup>.

*a) Fixer d'un commun accord un système de gestion fiable*

Pour le cas du fonds commun, c'est le système malgache qui s'applique et les modalités et les procédures ont été fixées d'un commun accord pour sécuriser et rendre transparente la gestion des fonds. Les aides sont versées directement dans la caisse de l'État. Un compte de dépôt au Trésor public est ouvert pour faciliter le mandatement des fonds et assurer leurs disponibilités. Ces fonds sont ceux nécessaires au financement des opérations courantes et dont le montant a été préalablement fixé<sup>648</sup>. Suite, toutefois, à des difficultés de décaissement dues aux décalages entre le calendrier de décaissement des fonds alloués par bailleurs et les réalisations des projets (construction, achat, etc.), en tant qu'établissement public autonome, le FDL selon son statut peut recourir à l'ouverture de compte bancaire avec en contrepartie des cahiers de charges bien claire et des contrôles bien stricts faite par les PTF.

Pour éviter tout risque de suspicion et afin de rassurer les acteurs, les transfères et la gestion des fonds se font sous contrôles très stricts et en toute transparence. L'article 38 du décret prévoit que : « les comptes du FDL peuvent être soumis à un audit, indépendamment des contrôles prévus par les lois et règlement en vigueur ». À cet effet, des rapports financiers sont établis à la fin de l'année budgétaire après des audits qui sont normalement rarement faits dans des établissements publics de l'État. Des contrôles sous forme de confrontations et de certifications des comptes sont organisés dans le cadre de ces audits financiers. Les établissements publics à caractère administratif sont soumis dans l'ensemble de ses opérations budgétaires aux règles de gestion des finances publiques. La combinaison des trois modalités de gestion en fonction des étapes d'exécution des dépenses permet au FDL de résoudre tous les problèmes de blocages tout en respectant les règles de rigueur budgétaires. Dans le cas d'un EPA comme le FDL ce genre de combinaison est possible contrairement aux ministères. C'est cette souplesse mélangée avec de la rigueur qui permettra l'articulation de la régulation budgétaire par rapport au calendrier fiscal et au calendrier budgétaire. L'application

---

<sup>646</sup> Opinion partagée lors de l'entretien avec M<sup>me</sup> RAHARINJATOVO Hanitra, directeur général du FDL à l'ancien siège à Anosy en 2013. Voir aussi : *Bulletin mensuel TAHIRY*, n° 51, 1110, janv. 2015, p. 10.

<sup>647</sup> Remarque : les bailleurs sont motivés à appuyer les projets lorsque les responsables se trouvant à la tête du projet sont compétents, crédibles et ont un certain charisme. C'est un atout que les dirigeants ont rarement négligé.

<sup>648</sup> Décret n° 2004-319, 9 mars 2004, instituant le régime des régies d'avance et des régies de recettes des organismes publics.

rigoureuse par les responsables de ces mesures est la source de confiance des bailleurs.

*b) Effort de régularité de la comptabilisation dans les budgets nationaux*

Les aides sont comptabilisées lorsqu'elles sont prévues dans le budget et inscrites dans les lois de finances de l'année. En cas de versement après le vote, elles seront inscrites dans la loi de finances rectificative. En cas de dotations reçues en pleine année budgétaire, elles seront aussi intégrées dans le budget rectificatif. Seuls les fonds alloués par les partenaires qui ne s'inscrivent pas dans le fonds et agissant dans le cadre de la coopération décentralisée ne sont pas comptabilisés car ils ne relèvent pas de la compétence du FDL. C'est seulement au niveau de la BD AMP du STPCA qu'on peut voir les aides hors systèmes à condition en plus qu'elles soient déclarées par le bailleur. Ce sont ces derniers cas qu'il reste à résoudre pour assurer que les aides allouées aux CTD soient traçables, évaluables et complémentaires. Jusqu'ici et compte tenu du fait que de nombreuses initiatives privées ou particulières<sup>649</sup> sont initiées au niveau local, ni les ministères ni les communes ne sont en mesure de trouver des mécanismes de comptabilisation, d'information ou d'évaluation de ces actions par rapport au programme de développement local. Il faut souligner que l'État ne s'est pas investi dans cette voie car c'est très difficile compte tenu de sa proximité et de sa nature. Exemples : aide allouée par une entité privée à une commune pour financer des mini-projets.

*c) Alignement et coordination des assistantes techniques.*

La mise en place du *basket funds* permet de *facto* d'aligner et coordonner systématiquement toutes les interventions. C'est sur la base du PTA du FDL que les interventions seront faites. Il appartiendra à la direction générale de garantir le bon déroulement et le bon fonctionnement de toutes les opérations effectuées. Le FDL dispose d'ailleurs une autonomie administrative et financière, et de ce fait, le directeur général, dans la limite de ses compétences, peut prendre toutes les décisions relatives aux missions de la direction générale. Le leadership de la gestion et du pilotage est assuré de façon effective par la partie malgache. Les bailleurs qui acceptent de verser leurs fonds dans la caisse unique doivent s'aligner systématiquement. Comme il a été déjà soulevé ci-dessus, la Coopération suisse est pour le moment le seul bailleur qui verse son aide dans FDL. Suite aux résultats positifs obtenus depuis 2011, le responsable est convaincu que les autres partenaires suivront le pas et apporteront leurs appuis dès la résolution de la crise malgache et le retour à l'ordre constitutionnel. En attendant, le FDL tente de poursuivre les sensibilisations et les négociations de façon à voir avec les différents secteurs concernés comment articuler la répartition des aides et de les rassurer que le FDL n'est pas une menace pour eux, c'est-à-dire étudier ensemble la cartographie et la répartition des aides par secteur pour que les autres secteurs ne soient pas dépouillés. Exemple : si auparavant, les aides du secteur Santé au niveau des CTD étaient allouées à ce ministère, si le mécanisme de *basket funds* est accepté par tous, du moment qu'il s'agit des CTD, il est fort probable qu'une partie des fonds et du programme soit affectée au FDL et extirpée du programme de ce ministère. La crainte des ministères est qu'à terme, ils ne gèreront que les aides propres pour le ministère central. Pour résoudre ensemble cette situation, il faudrait également

<sup>649</sup> Ce sont des individus ou des groupements, par exemple des natifs ou des églises, qui réalisent des actions d'aide au bénéfice de la population locale. Le cas des actions comme celles effectuées par le père Pedro en pleine ville de Tana en est le cas.

associer les bailleurs à la discussion car c'est un problème de fonds ayant des impacts institutionnels et organisationnels. Une étude d'intervention cohérente et coordonnée d'ensemble doit être organisée avec les autres responsables du programme (PNF, PNAEII, PN2D, etc.). À terme, ces échanges devront aboutir à un consensus général de tous les acteurs et bailleurs sur les répartitions des aides et la division de travail entre eux. C'est un travail très difficile et de longue haleine mais l'État doit l'aborder et l'étudier. Il est possible de commencer d'abord avec les programmes déjà existants et de l'élargir par la suite. À ce propos, la question de la nécessité d'avancer sur la décentralisation technique est encore au cœur de cette problématique. La limite entre les actions qui reviendront aux services de l'État après le transfert de compétences et de ressources sont la base de ces questions. Il en est ainsi concernant le contenu des politiques publiques sectorielles dont la base de conception changera fondamentalement. Prenons encore un autre exemple précis pour illustrer ce grand problème, si tous les bailleurs décident de donner leurs fonds, il faudrait voir les répartitions des aides par exemple entre PNF et FDL, est-ce que tout ce qui concerne les communes (comme guichet foncier, formation des élus, fiscalités locales, etc.) sera transmis au FDL ou pas ? Qu'est-ce qui reviendra ou restera au PNF ? De même, pour le secteur Santé, les bailleurs devront voir la répartition des aides et les domaines de financement, par exemple la construction des CSB ou le financement des vaccins. Autrement dit, quels types d'actions et de financement reviendront au ministère et à la commune ? C'est en fait la limite qu'il faut préciser pour éviter les jaloux et les réticences constatés par la direction générale.

En somme, c'est l'existence des politiques et programmes sectoriels qui est la clé de ce problème de délimitation et de répartition. Si les politiques et programmes sectoriels sont clairs, les interventions et les soutiens seront plus faciles à coordonner et les risques de confrontations ou de lutte de financement rencontré actuellement entre ministères seront au moins réduits. Il est même possible de trouver une forme de collaboration ou d'intervention conjoint en développant la collaboration et la complémentarité lors de la mise en œuvre ou du financement. Or, les réalités ne reflètent pas cette pratique. Il faut toutefois souligner qu'elle a déjà été expérimentée par le FDL dans le cadre de la mise en œuvre de sa composante d'activité, intitulé « appui institutionnel ».

#### *d) Utilisation des systèmes nationaux de GFP*

Pour voir si les donateurs utilisent ou non le SGFP national, il faut que les donateurs ou les ministères aient procédé de la manière suivante :

- que leurs contributions soient incluses dans le budget annuel approuvé par les instances législatives ;
- que les fonds soient soumis aux procédures nationales d'exécution du budget ;
- et que les fonds soient déposés sur le système bancaire officiel du Trésor mais pas dans un compte bancaire séparé.

Pour le cas du FDL, il y a trois niveaux d'exécution :

- le premier, au niveau de l'acheminement des aides au développement entre caisse du donateur et caisse de l'État ;
- le second, c'est au niveau de l'unité de mise en œuvre des projets, c'est-à-dire du FDL ;

- le troisième, entre l'unité de mise en œuvre des projets et les communes.

Entre le premier et le second, les procédures répondent parfaitement aux quatre points susmentionnés. Tous les fonds programmés sont effectivement prescrits dans le budget du FDL et versés directement au Trésor.

Au niveau du second palier, c'est-à-dire de la gestion interne des fonds, elles dépendent de la nature du sous-projet et de la destination de l'affectation. Est-ce pour financer les sous-projets des communes ou pour financer les sous-projets de mise en place du FDL (construction bâtiment, équipement, salaires du personnel, etc.). C'est à ce niveau que le mécanisme de combinaison, caisse de dépôt du Trésor, ouverture des comptes bancaires et audit s'appliquent, c'est-à-dire que l'utilisation du SGFP est partielle.

Par contre, au niveau du troisième palier, c'est exclusivement le SGFP qui s'applique si les communes souhaitent être éligibles à la subvention.

De tout ce qui précède, c'est un grand pas que les donateurs et l'Administration ont pu faire. En globalité donc, c'est la procédure nationale qui s'applique même si le FDL est un projet en soi. Son avantage est que le responsable à la tête du système a su trouver un mécanisme permettant d'utiliser les mécanismes administratifs et le système déjà existants tout en essayant de ne pas bouleverser l'organisation préétablie. C'est un EPA, dont les actions sont financées par la subvention de l'État et les aides publiques au développement (APD).

Par contre, au niveau des communes demandeurs, les mêmes procédures ont été respectées allant de la demande jusqu'à la réception des produits finaux. Tous les bailleurs s'alignent et se soumettent à cette règle sans qu'il y ait la moindre résistance. Cette situation a été possible car la gestion au niveau centrale a été saine et fiable. Ce qui constitue un bel exemple de gouvernance pour les donateurs et surtout les dirigeants. Ce qui conforte de dire la thèse que le problème des pays pauvres n'est pas de compétences mais de gouvernance. Il est possible de bien gérer les fonds en bon père de famille dans un pays pauvre. Une politique de financement bien adaptée et souple des bailleurs et une bonne volonté du pays pourront comme le cas du FDL rendre efficace les aides.

Enfin, sur le plan gouvernance, la mise en place du *basket funds* a permis de :

- faire respecter à tous les bailleurs les mêmes procédures de financement sous forme de « subvention de l'État » ;
- adopter des mécanismes et des systèmes initiaux approuvés avec les bailleurs et les parties prenantes (respect des manuels de procédures, de la structure d'exécution, du cadre de mise en œuvre, etc.) ;
- mutualiser des ressources avec les projets/programmes d'appui aux communes à Madagascar (programme SAHA, programme ONN, etc.) ;
- imposer aux communes les mêmes règles dans la réalisation avant, pendant et après l'obtention des fonds.

Exemple : Pour l'octroi des fonds au niveau du FDL, l'Administration doit s'assurer de la transparence, de la fiabilité et de la traçabilité de la gestion et des affectations malgré ses combinaisons de modalités. L'objectif est que les fonds ne soient pas détournés de leurs affectations initiales au bénéfice d'autres programmes du



ministère. L'adoption de ce mécanisme et la budgétisation par programme permet de le faire. Une bonne collaboration entre le ministère des Finances et du ministère de rattachement a rendu ce travail de coordination souple.

Au niveau des communes, l'octroi des fonds est conditionné par le respect strict de l'orthodoxie financière. Ce qui empêche largement les pertes ou les détournements. Les formations données avant et après aux responsables communaux ont permis ces appropriations et cohérence des procédures<sup>650</sup>. Pour l'éligibilité des demandes et l'obtention de l'appui, les communes doivent concevoir et avoir un budget primitif, un compte administratif, un secrétaire trésorier, un comptable certifié<sup>651</sup>. Les communes n'auront plus à établir plusieurs cahiers comptables et rapports financiers. Ce ne sera que des documents conformes et en cohérence aux normes prévus par le droit budgétaire national. Le degré d'opérationnalisation ou d'appropriation ainsi que d'alignement est assez élevé à ce niveau.

#### *e) Utilisation du système national de passation des marchés*

Les donateurs utilisent le SNPMP lorsque c'est le code de passation de marché public malgache qui s'applique, non les procédures des bailleurs. Selon la définition de l'OCDE, suivi par tous les acteurs : « Les donateurs utilisent les procédures nationales de passation des marchés lorsque les fonds fournis pour la mise en œuvre de projets et programmes sont gérés conformément aux procédures de passation des marchés consacrées par la législation et appliquées par l'Administration du pays considéré<sup>652</sup>. »

Le statut du FDL d'établissement public national ne permet pas aux bailleurs de contourner les règles de passation de marché public. Ces derniers sont obligés de s'y soumettre contrairement aux autres dispositifs déjà étudiés dans le cadre de cette étude. En dehors des aides budgétaires globales, cette démarche permet très bien au pays de faire appliquer son système. En contrepartie, le mécanisme de contrôle d'utilisation des fonds a été renforcé à travers l'organisation des rapports d'évaluation et des audits financiers.

#### *f) Changement des formes des unités parallèles de gestion de projets*

Il y a unité parallèle de mise en œuvre lorsqu'un projet donne lieu à la création d'une structure indépendante de gestion par rapport à l'organisation et le fonctionnement du ministère de rattachement du projet ou du programme. Cet

---

<sup>650</sup> Les objectifs attendus ont été atteints :

- améliorer les compétences des responsables communaux en matière de gouvernance et de maîtrise d'ouvrage communale ;
- appuyer les communes à appliquer et à respecter les lois et textes relatifs à l'exécution de leurs fonctions (actuellement ce sont les maires qui demandent à être conseillés ce qui n'a pas été le cas avant par rapport à la procédure de contrôle de légalité) ;
- améliorer le dialogue entre les ministères sectoriels, les collectivités territoriales et la population afin de garantir la fonctionnalité des infrastructures objets du financement.

<sup>651</sup> Pour les communes rurales de 2<sup>e</sup> catégorie, avoir un STC certifié par l'Institut national de formation administrative (INFA) est obligatoire.

<sup>652</sup> Par utilisation des procédures nationales de passation des marchés, on entend que les donateurs n'imposent pas aux Gouvernements des exigences supplémentaires ou spéciales pour l'acquisition d'ouvrages, de biens et de services. (Si des défaillances ont été relevées dans le système national de passation des marchés, les donateurs peuvent s'employer, en collaboration avec le pays partenaire, à améliorer l'efficacité, la rationalité économique et la transparence des procédures nationales.)

indicateur a été adopté compte tenu de son impact négatif sur l'efficacité de l'affectation et de l'utilisation de l'aide. Le constat donné dans la majorité des cas d'aide projet était qu'une grande partie de l'aide est dépensée pour le fonctionnement de ces structures. C'est pour éviter que ces situations ne persistent et qu'on puisse récupérer le maximum de fonds que cet indicateur a été choisi<sup>653</sup>.

Tout d'abord, par rapport à l'ensemble du programme de décentralisation et de déconcentration, le FDL est une structure nouvellement créée pour mettre en œuvre un volet d'un des trois axes de la politique publique sur la décentralisation. Ce qui veut dire que d'autres volets des autres axes de la politique sont aussi gérés par d'autres structures (exemple que nous allons voir c'est le cas du foncier...) Certes, le FDL est rattaché à l'État et il gère les fonds inscrits suivant les règles de gestion de l'État mais il fonctionne comme les anciennes structures de gestion des bailleurs (ONG ou agences spéciales). À la différence de ces derniers, son existence et son indépendance sont à la fois réglementaires et matérielles. Réglementaires dans le sens où c'est un décret qui prévoit sa création et qui fixe son fonctionnement. Il est en charge de la gestion des subventions des communes, une mission dévolue au ministère auparavant par une direction générale déjà existante. Il fonctionne avec des équipes composées de consultants. Ce qui veut dire que leur fonctionnement dépend en grande partie des aides extérieures, non du RPI. Le statut et les conditions de travail des personnels sont également différents des agents de l'État qui servent les services de son ministère de rattachement. Physiquement, une grande bâtisse a été construite spécialement pour le FDL. Le financement du bâtiment et des équipements initiaux a été supporté dans le cadre du projet.

Se référer à la définition de l'OCDE, le FDL est une structure parallèle de l'Administration et des donateurs. En effet, bien qu'imbriqué dans un ministère, c'est une structure à part qui est dotée d'une personnalité juridique et autonome. Sa création constituera un coût supplémentaire pour l'État alors que l'État rencontre déjà des difficultés pour faire fonctionner les directions générales actuelles qui assument les mêmes missions. En effet, puisque l'aide est budgétaire, sa mission pourrait être assurée comme auparavant par une direction générale de son ministère de rattachement (ministère de l'Intérieur). Si le souci est de dégager le maximum d'aide pour financer les actions, ce mécanisme de gestion coûte cher à l'État et donc va à l'encontre de l'efficacité visée par la DP. La question que nous nous posons est celle de savoir qu'est-ce qui motive cette technique qui persiste et très pratiquée dans tous les secteurs. Tenant compte des réalités, la pratique n'est pas abandonnée mais déplacée. Le fait qu'une structure crée au sein de l'Administration veut-il dire qu'il n'y a pas de structure parallèle ? Si les structures augmentent les charges de l'État, gérées sous système projet non de l'Administration, le FDL est une structure parallèle.

De tout ce qui précède et pour répondre à la question de motivation de création de structure spécialisée de gestion, plusieurs arguments peuvent être avancés :

- les dispositions de la DP prévoient clairement que sa mise en application doit se faire en tenant compte des spécificités et du contexte de l'État,

---

<sup>653</sup>Les coûts administratifs de gestion de l'aide sont effectivement intégrés dans le volume d'APD déclaré au CAD. Les montants déclarés à ce titre sont très variables selon les bailleurs : ils sont beaucoup plus faibles dans le cas de la Commission européenne que dans celui de la France.

- c'est-à-dire que les deux parties ont une certaine liberté de manœuvre dans la mise en œuvre ;
- pour des raisons de traçabilité de l'Administration, les donateurs, en général, sont réticents lorsqu'il s'agit d'aide budgétaire. Ce « mécanisme hybride » mélangeant système de gestion national et système projet permet de répondre à l'exigence de la DP tout en assurant le contrôle des opérations ;
  - la dominance système projet, malgré l'aide budgétaire, fait du FDL d'une structure parallèle mais permet de montrer extérieurement ou superficiellement la conduite à la partie malgache. En effet, en approfondissant, les donateurs gardent leurs contrôles sur toutes les opérations ;
  - sa mise en place permet de réduire les différentes portes d'entrée des aides extérieures. Les modalités d'aide *via* un *basket funds* versé directement dans les caisses de l'État ont permis de réduire le nombre de structure. Car si avant les communes avaient plusieurs interlocuteurs, maintenant le FDL est l'unique porte d'entrée des fonds et interlocuteurs de tous les acteurs. À ce niveau, l'État, les communes et les bailleurs y gagnent ;
  - tous les projets rentrant dans le cadre de la mission du FDL sont sous la responsabilité et la coordination de la direction générale. En cas d'externalisation des services, elle reste toujours le maître d'œuvre. Toutes les actions et activités sont sous le contrôle des directions techniques du FDL. Elles travaillent en collaboration avec les communes bénéficiaires ou des STD en cas de besoin. L'avantage du FDL est que les aides sont totalement budgétaires. Ce qui veut dire que les aides sont entièrement gérées par l'État. Le seul problème qui se pose c'est la pérennisation du dispositif étant donné que c'est un projet.

En somme, si l'État et les donateurs arrivent à mettre en place un mécanisme coordonné répondant aux attentes des uns et des autres mais dont les impacts sont positifs en termes de finalités<sup>654</sup>, la question de pérennisation post projet mérite toutefois d'être étudiée.

En tirant les leçons du passé et notamment sur l'aide projet, l'Administration doit faire des efforts pour que ces aides soient gérées directement *via* le budget et une structure interne des ministères. Dans le cas contraire, le FDL est voué à disparaître sans les aides extérieures. Des politiques de gestion pérennes et fiables doivent être mises en place. L'interdépendance des projets composant le programme

---

<sup>654</sup> « Presque 80 % des communes de la Grande Île ont été appuyées par le FDL. A ce jour, l'établissement public a pu financer, dans le cadre de subventions d'investissement, 1 041 sous-projets pour un montant total de 7,3 milliards d'ariary répartis dans 968 communes sur les 22 régions. Près de 630 000 emplois temporaires ont été créés à travers les projets à haute intensité de mains d'œuvre (HIMO). Ces sous-projets concernent des travaux de réhabilitation ou de construction de pistes, d'écoles publiques et de bureaux administratifs. Nous intervenons également dans le secteur agricole, dans les infrastructures sportives et culturelles, dans les infrastructures de santé et dans les marchés ainsi que dans l'adduction d'eau potable, dans l'assainissement et dans l'électrification rurale. Par ailleurs, les pratiques au niveau des communes se sont améliorées. Le plus marquant est le budget participatif, qui a déjà fait l'objet de nombreux témoignages de responsables communaux. Actuellement, 200 communes pratiquent cette méthode qui est beaucoup plus efficace, selon les maires concernés. 30 % des communes bénéficiaires de l'appui du FDL affichent leurs documents budgétaires et 60 % ont déjà produit leur rapport technique et financier concernant l'utilisation des fonds », *Bulletin mensuel TAHIRY*, n° 51, 1110, janv. 2015, interview de M<sup>me</sup> RAHARINJATOVO Hanitra, directeur général du FDL.

de mise en œuvre de la PN2D devra également être évalué afin de mutualiser non seulement les actions mais également les financements. Si des structures sont mises en place par projet, c'est qu'il y a encore un manque de cohérence et d'appropriation des politiques tant du côté des bailleurs que surtout du côté de l'État.

*g) Aide plus prévisible par la programmation*

La prévisibilité de l'aide se mesure par rapport au pourcentage de versements opérés selon des calendriers convenus dans des cadres annuels ou pluriannuels<sup>655</sup>. Les aides sont allouées sur la base d'un programme bien défini, inscrit dans un budget voté. Habituellement, les programmes sont quinquennaux et les CDMT sont établis au titre de cette période pour une visibilité des aides allouées.

Pour les aides projets dont la gestion cadre avec l'annualité budgétaire, elles ne posent pas trop de problème. Par contre, c'est lorsque les aides sont prévues pour financer des programmes pluriannuels à multi bailleur (exemple : la construction du bâtiment de FDL, le financement des actions prévues dans le Plan communal de développement) que les questions peuvent se poser en cas de non-respect de certaines règles ou indicateurs (transparence<sup>656</sup>, etc.) entraînant la volatilité de l'aide. Les objectifs des bailleurs comme l'a indiqué la DP consistent maintenant à appuyer systématiquement les plans élaborés par les pays pour réaliser leurs objectifs de développement et améliorer la coordination et la prévisibilité de ces actions planifiées financées par de multiples intervenants.

À ce titre, du moment que la direction générale obtient une promesse de financement, les aides sont allouées sur la base d'un programme bien défini. Lors de la finalisation de l'accord, elles sont inscrites dans un budget voté de l'établissement et sont programmables. Jusqu'ici, le FDL n'a pas eu de problème pour l'obtention de ces fonds programmables. Le blocage rencontré concernait plutôt le décalage entre le calendrier budgétaire malgache et le décaissement des fonds. Mais la possibilité d'ouverture des comptes et le renforcement de l'audit avait permis de le résoudre.

Pour les programmes à long terme, il est établi sur la base des besoins des communes, une stratégie à long terme de mise en œuvre. Elle est adoptée et validée par l'ensemble des acteurs notamment les bailleurs. L'existence de ces documents permet aux responsables de FDL de s'assurer que les aides soient allouées en totalité par bailleurs. D'ailleurs, de par ces démarches, les responsables espèrent gagner la confiance et inciter les bailleurs à renouveler leurs appuis. La possibilité des audits sur les comptes du FDL constitue une balise pour les rassurer. Par ailleurs, concernant la gestion de la cohérence des calendriers budgétaires des donateurs et de l'État, le système de compte de dépôt et bancaire a permis de fluidifier les décaissements.

<sup>655</sup>Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la déclaration de paris : rendre l'aide plus efficace d'ici 2010, ISBN 978-9264-05084-6, © OCDE 2008.

<sup>656</sup> Exemple : Au Burkina Faso, la France n'a pas pu décaisser son aide parce que l'un des critères issus de la matrice du Gouvernement n'avait pas été atteint. Elle n'a repris que lorsque le critère a été satisfait. La Banque mondiale et l'Union européenne avaient fait la même chose en 2009 à Madagascar lorsque Madagascar n'avait pas respecté les règles de transparence budgétaire. La bonne reprise économique et les résultats positifs obtenus globalement ne suffisaient pas pour assurer la continuité des appuis. Voir Patric GUILLAUMONT et Sylviane GUILLAUMONT JEANNENEY, « Une expérience européenne : conditionnalité de performance au Burkina Faso », Afrique contemporaine, 2004, p 197-227..

Toutefois, les facteurs qui pourraient constituer un blocage et risquerait de compromettre les décisions des bailleurs en cours de mise en œuvre c'est l'instabilité politique. Comme les deux parties ont su rendre opérationnels les mécanismes de contrôle tels que prévus par les réformes budgétaires, les problèmes ont été surmontés et le FDL continue d'exister.

De même, l'indécision et la tergiversation du Gouvernement dans la mise en œuvre des grandes décisions politiques n'entraînent pas la suspension des décaissements des dotations des projets en cours mais le difficile renouvellement des financements pour l'année n+1 et les autres années. Ce sont les cas par exemple des questions relatives aux transferts de compétences aux CTD. De même l'avancement dans la mise en œuvre de la décentralisation technique et les réformes des STD au niveau des secteurs concernés (impôt, santé, éducation, travaux publics, etc.). L'État dispose des techniciens compétents qui connaissent bien le contexte et les risques mais ces derniers ne sont pas souvent écoutés par les dirigeants politiques. Or, les programmes de la décentralisation est un processus à long terme dont le financement ne pourra pas être supporté au titre d'une année et par les ressources propres internes de l'État. Ainsi, la remise en question permanente des programmes pluriannuels suite soit par l'alternance au pouvoir, soit par un changement de décision est un facteur de blocage. La consolidation des acquis de 2005 à 2009 en matière de planification, d'évaluation et de renforcement de capacités des responsables locaux et de collaboration entre l'Administration *via* le FDL et les services locaux doit être soutenue par les techniciens pour convaincre les dirigeants malgaches car elle est une bonne pratique et un outil efficace pour la prise de décision. En effet, dans la majeure partie des cas, cette prise de conscience en est rare venant des dignitaires et des dirigeants. Les études de Conyers et Mellors (2005) contiennent d'autres exemples qui confirment ces réalités malgaches qui consistent à développer les efforts visant à renforcer les capacités et la collaboration entre le local et le central pour une bonne visibilité des actions. C'est un processus continu visant à améliorer la fourniture de l'aide une fois la décentralisation effective.

#### *h) Diminution progressive des aides non liées*

En général selon l'étude de l'OCDE la création des systèmes de fonds multiple comme le *basket funds* encourage le déliement de l'aide. De plus, dans un contexte de standardisation des systèmes de passation de marché, le déliement de l'aide devient de plus en plus pratique. D'ailleurs, les pratiques de contrepartie de services dans le cadre exclusivement des sous-projets sont pratiquement impossibles dans le cadre de cette modalité.

Sur le plan de mise en œuvre technique, les aides allouées dans le cadre du FDL ne sont pas liées. L'allocation des aides sont liées à l'application des bénéficiaires comme nous l'avons déjà soulevé précédemment aux conditions de transparences et de gouvernances.

Ce qui fait que, les aides sont allouées à l'État et aux communes du moment que l'État répond aux conditionnalités politiques exigées et d'éligibilités telles que prévues par les réglementations en vigueur. Pour les communes, les projets financés sont des projets proposés par les communes bénéficiaires. Les procédures de passation de marché suivent le code de passation malgache. Aucune contrepartie de service n'est exigée des bénéficiaires (État représenté par le FDL et les communes) en cas d'accord de dotation de financement. À ce titre, les directions techniques et les maires sont libres de bien spécifier leurs besoins. Pour le FDL, la mise à

disposition des assistants techniques est facultative. L'État est libre de mobiliser soit les compétences nationales ou internationales selon la nature des besoins et des compétences nécessaires.

### 3. Applicabilité du principe d'harmonisation

Comme le cas de l'appropriation, l'harmonisation dans la mise en œuvre du FDL peut prendre différents sens. Elle ne concerne pas le rapprochement du droit applicable mais l'unification des procédures par rapport à la multiplicité des procédures des bailleurs. C'est d'ailleurs à cause de la soumission des communes à ces multiples procédures que le FDL a été créé.

Ainsi, il sera ici question de voir si ce mécanisme répondra aux attentes ou pas. Est-ce que la mise en place d'un fonds commun permettra d'empêcher les donateurs d'imposer leurs procédures ? Est-ce que ces derniers vont-ils arriver à s'entendre et adapter leurs politiques de gestion et de financement ?

Comme il a été déjà annoncé, nombreux sont les intervenants qui apportent leurs soutiens aux communes dans la réalisation de leur programme de développement. Le mécanisme de financement par le *basket funds*, un dispositif de financement unique et la budgétisation de l'aide a permis de résoudre le problème d'application de différentes procédures.

En effet, désormais tant pour la direction générale du FDL que pour les communes, les problèmes d'harmonisation ne se posent plus. Rappelons que ces problèmes concernaient :

- procédure de conception des documents de projet pour obtenir des financements des projets dans les PCD ;
- procédure de passation de marché différent par donateurs par sous-projet ;
- pratiques et méthode de gestion différentes en fonction des entités dispensatrices de formation (si c'est le SAHA par la Coopération suisse ou l'ACCORDS de l'UE, le SCAC par l'ENAM ou l'INFA, si c'est le PNUD par l'ONU-Habitat, etc.).
- l'harmonisation touche deux niveaux : d'une part, harmonisation des politiques des acteurs, secteurs et PTF et, d'autre part, harmonisation des procédures et des pratiques des bailleurs.

La mise en place de ce dispositif unique a permis d'uniformiser les pratiques et les procédures. Il n'existe qu'une seule porte d'entrée pour toutes les aides extérieures et une seule pratique et procédure applicable. Les politiques de financement peuvent être différentes selon les logiques ou les intérêts, mais la convergence est de mise une fois les donateurs s'intègrent dans le système. C'est ainsi que conjointement sous le leadership de l'État, il a été arrivé :

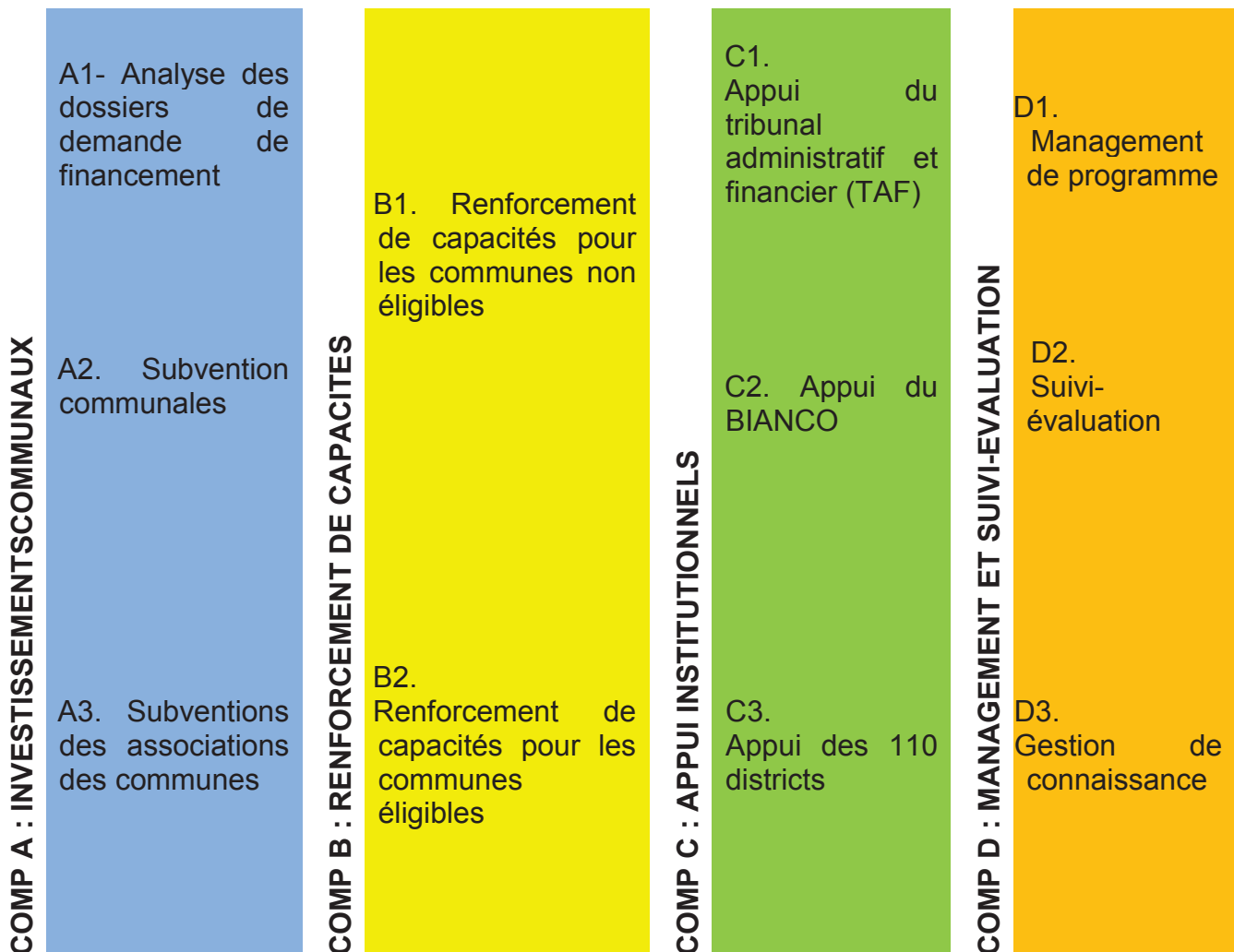
- d'une part, de nouer des relations stratégiques avec les ministères centraux et les PTF (les ministères centraux, la coopération française à travers l'AFD, la Banque mondiale, etc.)
- et, d'autre part, de tisser des liens opérationnels avec des projets/programmes et des ONG et institution de développement comme le BIANCO, l'INFA, l'ONG Fiantso, le PGDI, etc.

Cette démarche répond au problème soulevé sur l'indicateur n° 4 quand nous parlions de soutiens coordonnés et de réticence des ministères qualifiant le FDL de menace. Les partenariats que les responsables ont essayé de nouer ont permis de développer et d'intégrer la synergie des appuis et faciliter les interventions. Des interventions croisées ont été prises en compte bien que des réorganisations internes sont encore à entreprendre. Ces interventions du FDL peuvent prendre différentes formes : soit financière, soit institutionnelle par la mobilisation des services déjà fonctionnels des différents services de l'État. C'est la concrétisation sur terrain et dans la pratique d'une véritable approche intégrée en consolidant les structures administratives existantes mobilisées dans le cadre de la réforme :

- au niveau du ministère de l'Intérieur, l'appui des 25 districts dans l'harmonisation des supports et outils de contrôle de légalité des actes administratifs et budgétaires et le suivi des subventions communales ;
- au niveau du ministère des Finances, par l'appui et la collaboration avec l'ARMP dans le développement des supports de formation sur les techniques de passation de marchés des subventions de 9 millions d'Ariary ;
- au niveau institutionnel, l'appui et la collaboration avec le BIANCO sont devenus possibles dans la mise en œuvre des activités de sensibilisation des communes sur la lutte contre la corruption et la mise en place du standard de service ;
- au niveau de la collaboration avec d'autres instruments de financement intervenant dans d'autres secteurs dont l'objectif rejoint le FDL, le financement a été assuré par le FDL pour la mise en place d'un standard de service et d'un dispositif anticorruption auprès des 50 communes en partenariat avec le PGDI.

La présentation schématique de cette approche intégrée est plus claire pour illustrer les faits. Elle démontre également l'existence d'une appropriation des politiques par le responsable.

**Tableau 40 : Les quatre composantes du programme**  
**Vision intégrée du développement local**



*Source : FDL, 2014*

Le rôle de « catalyseur de développement » de cette institution a été acquis grâce à cette approche transversale. C'est à travers sa composante d'activité, dite « transversale », intitulée « Appui institutionnel » qu'il a pu développer ces partenariats et créer la synergie ou complémentarité entre les entités internes. C'est une bonne pratique à partager pour les autres responsables d'autres instruments financiers. C'est cette vision et cette manière de faire qui doivent être développées par les cadres et les décideurs malgaches. Ces cloisonnements et sectorisation poussés de la verticalité ne sont pas des contextes ou système de gestion permettant de développer l'inter ministérialité. La mise en place de la LOLF peut résoudre et casser cette pratique, si le Gouvernement vulgarise très bien la GAR et le budget programme.

Sur le plan procédurier, la question de mise en cohérence des procédures des bailleurs et de la gestion des différents calendriers budgétaires est résolue dans le sens où les aides sont des aides budgétaires versées dans une caisse ou fonds unique. La création d'un compte auprès d'une banque primaire pour les dépenses courantes servait de relais pour ne pas bloquer la mise en œuvre. Les aides sous



forme d'aides budgétaires sont soumises aux règles de la procédure nationale en matière de passation de marché.

Sur le plan administratif, les structures de mise en œuvre du FDL sont adaptées à la structure administrative. Dans la mise en œuvre de ses projets, il mobilise et fait appel aux services des structures existantes. Il permet à la fois une redynamisation des STD dans leurs nouveaux rôles d'accompagnateur de développement mais également de renforcer l'existence et l'utilité des services déconcentrés de l'État. Dans cette optique, le FDL ne bouleverse pas l'organisation administrative et son utilisation est plus facile car il s'articule très bien avec les STD. Ainsi, il y a plus d'ancrage de l'État jusqu'à la base en matière de gestion et de pilotage.

Par rapport à cela, pour une action et un soutien coordonnés, il reste à bien approfondir les relations avec les acteurs locaux et les organismes et institutions, partenaires techniques et financiers pour entrer dans cette dynamique d'action intégrée. Le STPCA plus tard va jouer un rôle de levier dès lors que la plateforme régionale sera mise en place et opérationnelle.

Le FDL est un outil neutre, dans le sens où son système de gestion et de fourniture de financement fixant des critères et mécanisme bien définis permet une répartition saine des ressources. Toutefois, elle exige des demandeurs le strict respect des lois et des règlements en vigueur ou des rigueurs de gouvernance. Exemple : en matière de gestion budgétaire et comptable, la commune doit disposer d'un budget (primitif, additionnel et rectificatif). Elle doit aussi produire un compte administratif respectant les normes et les règles de la comptabilité publique. Enfin, ses agents comptables et ses responsables financiers doivent avoir suivi des formations organisées par le FDL et détentrice d'une attestation certifiée. Ces exigences et ces traitements équitables sont imposés dans un souci, d'une part, de regagner la confiance des contribuables, des PTF et, d'autre part, d'instaurer réellement la bonne gouvernance gage de l'efficacité et de pérennité des financements.

L'avantage est que le nombre de communes respectant les obligations légales a augmenté depuis 2009. Par ailleurs, l'uniformisation des modes de gestion budgétaire et comptable des communes est acquise. En effet, auparavant, le grand problème était que les communes avaient chacune leur mode de présentation de budget et de gestion des ressources. C'était une des premières causes d'emprisonnement des maires. Le tableau suivant démontre l'amélioration de la situation et l'augmentation du nombre de communes en règle. Le pourcentage a presque doublé depuis 2009 jusqu'en 2011. L'augmentation de ce pourcentage peut signifier l'amélioration de la gouvernance locale. Un résultat positif par rapport à l'indicateur de performance du FDL. Ce résultat peut être un argument que les responsables peuvent avancer pour convaincre les donateurs initiaux de ce projet à réintégrer de nouveau dans le projet.

**Tableau 41 : Situation des communes en règles**

Indicateurs	2009	2010	2011
% de communes éligibles ayant produit leurs budgets (primitif, additionnel, rectificatif)	725/1549	1009/1549	1251/1549
% de communes éligibles ayant produit leurs comptes administratifs	632/1549	1011/1549	1084/1549

*Source : Ministère de la Décentralisation/FDL*

Enfin, à la différence des autres dispositifs de coordination des aides, le FDL est le seul qui n'est pas sous forme d'aides budgétaires mais qui pourtant est géré sous le régime de la comptabilité publique. C'est aussi le seul qui combine gestion des aides extérieures et des ressources propres de l'État. Les fonds sont versés au niveau du Trésor malgache et gérés suivant les règles de la gestion des finances publiques nationales. Les procédures de passation malgache sont appliquées quel que soit le projet mis en œuvre. Les communes éligibles sont bénéficiaires directes des fonds alloués. Ainsi, ces fonds sont inscrits dans leurs budgets.

La contrainte sur laquelle les responsables du FDL et les PTF devaient faire face vers le début du lancement du FDL était le déblocage des fonds en cas de faible taux de régulation budgétaire. Le taux de décaissement est faible et ne coïncidait pas avec le planning d'exécution. Le FDL ne pouvait donc pas réaliser leurs activités que vers le troisième trimestre. D'où, une forte perturbation du déroulement normal des opérations entraînant un blocage. Le FDL n'est pas la seule victime de cette politique budgétaire du ministère des Finances. Selon nous, l'État en cours de mise en œuvre des réformes doit étudier à la fois la politique et le calendrier fiscal et budgétaire pour éviter ce blocage. Une mauvaise fixation ou répartition du taux de régulation pour une année budgétaire est aussi un facteur de non-performance de l'Administration. Il peut être source de gaspillage. En effet, si le taux de régulation n'atteint le maximum que vers le dernier trimestre alors que le délai d'engagement est très limité, il y aura un fort risque de ne pas pouvoir respecter le délai d'appel d'offre en matière de PPMP. Par conséquent, le taux de réalisation sera toujours faible. On se pose la question de la possibilité de mobiliser les reliquats sur les mêmes programmes ? Combien en pourcentage des crédits ouverts dans le budget de l'État tous les ans ne sont pas utilisés comme il faut ? Que deviennent-ils ?

Du côté du FDL, une solution a été adoptée pour résoudre ce problème. Avec l'accord du ministère des Finances et du budget, un compte bancaire a pu être ouvert. La règle de gestion reste la même et le contrôle a été renforcé tel qu'il est fixé par le décret modificatif n° 2009-814 en date du 9 juin 2009 en son article 38. Pour le moment, cette solution pourrait résoudre la question, mais est-ce que c'est suffisant si les activités augmentent et les bailleurs décident d'alimenter le fonds. Il faut souligner, que le montant mobilisable est limité et les dépenses éligibles ne sont que les dépenses courantes. Cet aspect doit être tenu compte par le ministère des Finances pour éviter de nombreux blocages dans la réalisation des actions.

#### 4. Applicabilité de la GAR et de la responsabilité mutuelle

Le système applique la GAR lorsqu'il est doté de cadres d'évaluation des performances, transparents et se prêtant à un suivi régulier de toutes les opérations, c'est-à-dire qu'on peut procéder à l'évaluation des progrès réalisés en ce qui concerne, d'une part, la mise en œuvre de la stratégie sectorielle de développement et, d'autre part, les composantes de son programme.

Tout d'abord, le composant D du tableau ci-dessous qui consiste à mettre en place un système de suivi-évaluation et de management de programme tant au niveau de l'Administration du FDL que dans ses relations avec les donateurs et les bénéficiaires illustre l'énorme progrès enregistré. Ces systèmes de suivi-évaluation ont permis d'améliorer les façons de travailler de l'Administration lorsque le FDL travaille avec la région, le district et les communes. La transparence de gestion est de mise pour rassurer les donateurs mais également les communes. D'ailleurs, comme les réformes touchent tous les services centraux et déconcentrés de l'État, la GAR est non seulement appliquée dans l'Administration du FDL, mais aussi transmise aux bénéficiaires de l'aide (composant D, point 3 : gestion de connaissances<sup>657</sup>). Exemples : la politique sectorielle PN2D, le programme d'activité PTA, la mise en place des mécanismes de suivi-évaluation des actions, le développement des systèmes, l'organisation des revues nationales, l'opérationnalisation du système informatisé de gestion (SIG), la transmission de la culture de performance dans la démarche d'accompagnement, etc.

Par contre, bien que toutes les Administrations appliquent ce mode de gestion, d'un ministère à l'autre, on constate une différence de degré de maîtrise et d'internalisation des outils et des concepts de nouvelle gestion publique. Par exemple, si tous les services utilisent le PTA ou les cadres logiques<sup>658</sup>, la rigueur dans l'application et du suivi des consignes du ministère des Finances diffèrent également d'un responsable à l'autre. De même, si les exigences en matière de gestion au niveau des communes ne sont pas exigées au niveau des services déconcentrés des ministères. En général, la GAR est appliquée mais sur terrain, c'est à relativiser car chaque responsable l'utilise à leur manière et selon leur compréhension. Des décalages dans la compréhension, de présentation et même de conception existent. Contrairement aux agents de la commune et aux maires, les responsables des services déconcentrés ou de l'Administration ne bénéficient pas de formation de renforcement de capacités leur permettant d'acquérir les mêmes techniques. C'est ce qui explique les avancés au niveau des collectivités en matière de transparence de gestion et de redevabilité. Cette inégalité de vitesse de rénovation pourrait être un facteur de ralentissement du processus de mise en œuvre de la GAR au niveau territorial. En effet, les agents des services déconcentrés devraient recevoir les mêmes encadrements et accompagnement si l'État et les bailleurs souhaitent avancer dans la mise en œuvre de la décentralisation. Les mêmes dynamiques de rigueur doivent être instaurées des deux côtés.

---

<sup>657</sup> La gestion de connaissance est mise en place pour permettre un partage d'expériences concernant tous les acquis à Madagascar en matière de réforme et de GAR. Le PGDI dans le cadre de sa deuxième phase est le bailleur de cette action.

<sup>658</sup> Définition de l'OCDE : outil visant à améliorer la conception des actions, le plus souvent au niveau des projets. Cela suppose d'identifier les éléments stratégiques (ressources, extrants, réalisations, impacts) et leurs relations causales, les indicateurs, ainsi que les facteurs extérieurs (risques) qui peuvent avoir une influence sur le succès ou l'échec de l'action. Il facilite ainsi la conception, l'exécution et l'évaluation d'une intervention de développement. Terme connexe : gestion axée sur les résultats.

Toutefois, malgré ces décalages, étant donné que les responsables et agents des communes reçoivent des formations et bénéficient des accompagnements suffisants durant les projets, le changement de comportement et de pratique sont palpables et promoteurs. Exemple : la participation citoyenne par une réelle implication de la population dans la mise en œuvre des actions *via* le budget participatif<sup>659</sup>. Ou, le progrès de redevabilité sociale par l'acceptation des maires de mettre en place des standards de service<sup>660</sup> et l'affichage officiel des rapports de mise en œuvre de tous les projets. Ces normes de transparence ne sont pas appliquées dans les services déconcentrés de l'État (district, région, direction régionale des ministères, etc.).

Par ailleurs, en ce qui concerne la responsabilité mutuelle, l'effectivité est à relativiser étant donné que le contour de ce principe est assez flou et délicat. Elle est floue dans le sens où les indicateurs d'analyse et de mesure ne sont pas fixés. De plus, délicate car dans un domaine partiel du développement local, imputer la responsabilité en cas d'échec est difficile.

Ainsi, partant des définitions données de « responsabilité mutuelle <sup>661</sup>» nous baserons notre analyse de l'effectivité sur objectifs fixés dans le cadre de la mise en place du FDL, c'est-à-dire la responsabilité de gestion et la responsabilité politique.

---

Sa généralisation mais avec des principes communs ou standard a été initiée *via* le volet renforcement de capacités du FDL.

<sup>659</sup>À la lumière des progrès acquis dans la mise en œuvre de la loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables, le budget participatif a été développé dans le cadre de l'aide de la Coopération suisse à travers le programme SAHA en 2004, dans la commune rurale d'Ambalavao de la région d'Analamanga. Le CR Ambatolaona, une commune avoisinante a aussi procédé par la suite à la mise en œuvre du BP. L'appui du PREA, de la Banque mondiale dans le domaine du BP a débuté en 2008. Le PNUD a également contribué à sa vulgarisation à travers les formations données, voir M. B. KANOUTE, *Manuel du Budget Participatif en Afrique francophone*, vol. II, méthode et approche, ONU Habitat, p. 10.

Le BP a été mis en pratique pour la première fois en 1989 à Porto Alegre en Brésil, avec une population de 1,3 millions d'habitants.

Le PNUD a repris la définition de CHAMBAS, le « Budget participatif est un mécanisme (ou un processus) par lequel les populations décident de l'affectation de toute ou une partie des ressources publiques disponibles, ou sont associées aux décisions relatives à cette affectation », voir G. CHAMBAS, E. DURET, « La Mobilisation des ressources locales au niveau des municipalités d'Afrique subsaharienne », ministère des Affaires étrangères, direction générale de la coopération internationale et du développement, avr. 2000, p. 11.

Il est aussi : « une manière de rééquilibrer l'articulation entre la démocratie représentative et la démocratie participative », L. AVRITZER, « Le Budget participatif et la théorie démocratique: un bilan critique », in E. DAGNINO (organisatrice), *Société civile et des espaces publics au Brésil*, São Paulo, Paze Terra, 2002.

Ou également : « gouvernance participative » avec du transfert de pouvoir vers les bases : « Ils sont participatifs selon la façon dont ils incorporent le compromis et la capacité des personnes communes ; délibératifs parce qu'ils installent un processus rationnel de prise de décision et sont une façon d'augmenter le pouvoir des bases dans la forme dont ils relient action et discussion. » (Fung et Wright, 2002:5).

Voir aussi : J.-P. CLING, M. RAZAFINDRAKOTO, F. ROUBAUD, « Processus participatifs et lutte contre la pauvreté : vers de nouvelles relations entre les acteurs », *L'Économie politique*, 2002, [www.cairn.info](http://www.cairn.info) ; T. GENRO, U. DE SOUZA, « Le Budget participatif : l'expérience de Porto Alegre », 1998 ; R. ABBERS (1998), « From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil », *Politics and Society*, 1998, p. 511-537 ; L. AVRITZER, « Democracy and the Public Space in Latin America. Princeton », Princeton University Press, 2002a.

« Le budget participatif est un concept de démocratie participative. Il consiste à ce que les citoyens décident de l'attribution d'une part du budget d'une collectivité locale. » Définition web [http://fr.wikipedia.org/wiki/Budget\\_participatif](http://fr.wikipedia.org/wiki/Budget_participatif).

<sup>660</sup> Les standards de service sont : la mise en place, dans tous les halles d'accueil des communes des plans de masse, de la conception des manuels de procédure pour le traitement des dossiers pour éviter les corruptions (délai d'exécution, montant des frais, service responsable, dossier à fournir, etc.), affichage d'information, badge obligatoire pour les agents, affichage des rapports moraux et financiers des projets financés par le FDL ou autres, etc.

<sup>661</sup>*Selon les dispositions de la Déclaration de Paris* : « consiste à procéder mutuellement aux évaluations des évolutions des mises en œuvre des engagements convenus ».

Ainsi, sur le plan politique, par rapport à la mise en œuvre de l'axe n° 1<sup>662</sup>, l'obtention des résultats positifs lors des évaluations de 2009 peut être considérée comme un bon progrès. En matière d'atteinte des résultats visant à opérationnaliser le FDL et contribuer à insuffler le développement en finançant les projets des communes, les parties concernées ont rempli leurs engagements financiers et de gestion. Par contre, dire si ces financements et ces accompagnements ont contribué réellement au développement social et économique de la commune et de son département de rattachement, c'est difficile.

Au niveau de responsabilité de gestion, l'obligation de rendre compte du respect de la conduite du travail et des opérations selon les règles et les normes convenues semble être remplie par les différents responsables. Le transfert de responsabilité de gestion *via* l'aide budgétaire a pu se faire. Les mécanismes de gestion mis en place ont permis un réel partage de compétences et des obligations entre les différents acteurs tels que fixé par les articles 2, 3 et 4 de la résolution 41/128 du 4 décembre 1986 adoptée par l'Assemblée des Nations unies en matière de droit du développement selon lequel les êtres humains, les États sont responsables de la réalisation du droit de développement.

Par contre, les difficultés qui pourraient bloquer la pérennisation de ce dispositif sont :

- l'existence du décalage entre l'internalisation des réformes au niveau des services déconcentrés et décentralisés ;
- la résistance des ministères à s'engager dans le processus de décentralisation technique.

Pour ce qui est de la résistance, le motif avancé étant que si le FDL se renforce, il peut arriver que tous les fonds d'aide – quelque soit le domaine – soient dans le futur versés dans ce *basket* et échappent au contrôle des ministères. Exemple : si les politiques sectorielles ne sont pas cohérentes, les aides pour les approvisionnements en eau potable, les vaccinations, la sécurisation alimentaire des populations, destinées aux communes et aux CSB, risquent de ne plus être versées dans le budget des ministères mais directement dans le FDL. Ces aides ne figureront ou ne s'inscriront plus dans le budget du ministère mais dans celui du FDL. Le grand chantier à ouvrir pour le Gouvernement est de voir comment va s'articuler le FDL et les ministères techniques dès qu'il s'agit des aides alloués aux collectivités territoriales décentralisées, c'est-à-dire que :

– *Pour le Gouvernement et les départements ministériels* : l'inter ministérialité est encore à développer d'une part et la méthodologie, la stratégie du processus de conception et de mise en œuvre des politiques sectorielles gage de l'appropriation est à affiner d'autre part. Enfin, et les conflits d'intérêt et des redondances dans la définition des programmes est à éviter. La chaîne de conception de politique (Cf. figure n°16 du processus de conception de politique) démontre les différentes étapes franchies et la méthodologie adoptée par le gouvernement RAVALOMANANA à l'époque ainsi que la répartition des responsabilités des acteurs. L'objectif étant de voir le partage de responsabilité en termes de type d'action lié au programme de

---

*Selon le document de l'Union européenne*, responsabilité mutuelle signifie que : « Les pays bailleurs de fonds et les pays en développement promettent qu'ils seront mutuellement responsables des **résultats** de développement ».

<sup>662</sup> Axe n° 1 PL2D : Consolidation de la décentralisation par la mise en place effective du FDL.

gestion, d'affectation des aides. En d'autres termes, il s'agit de définir « quels types d'actions seront insérées dans le programme des ministères centraux et lesquelles pour les CTD et dans quel domaine ». Un travail technique et de communication interinstitutionnelle est à approfondir et à développer car ce n'est pas le cas actuellement. Ces partages de compétences de domaines et ces transferts de compétences restent encore un travail à faire pour le Gouvernement en matière de décentralisation.

Exemple 1 : pour le programme approvisionnement en eau potable de la population, les aides seront allouées aux CTD si c'est un projet qui figure bien dans leurs Plans Communaux de Développement comme le cas des aides à la construction des bornes-fontaines et celui d'appui à l'association locale. Par contre, le programme du ministère central devait définir d'autres priorités pour éviter les redondances ou mise en œuvre d'un même projet comme définir les programmes d'appui à la mise en œuvre des stratégies de distribution d'eau et d'assainissement. Dans cet exemple, le ministère dans sa démarche de conception et de mise en œuvre de sa politique doit développer sa relation avec les CTD pour bien définir le contenu des actions qui figureront dans son programme.

Exemple 2 : pour le programme de lutte contre le SIDA ou le programme de vaccination, la cohérence est de mise sur l'identification et la définition des politiques des deux niveaux notamment coordination et suivi des actions au ministère, sensibilisation aux associations, distribution des médicaments aux communes à travers les CSB.

Comme le cas du premier exemple, s'habituer au respect des niveaux de compétences est encore un exercice qui demande du temps et de la volonté. La communication et la collaboration sont aussi valables.

– *Pour les PTF* : il leur appartient de valoriser la plateforme des partenaires, prévue par le décret de mise en place du STPCA et la synergie des actions afin d'éviter aussi la redondance et permettre de revoir la cartographie de l'aide. Les PTF doivent être au fait de toutes les informations sur le contenu des différents programmes de tous les secteurs malgaches. Ils doivent surtout en tenir compte et ne s'obstinent pas seulement à mettre en œuvre leurs politiques sinon l'alignement serait ignoré.

En d'autres termes, il s'agit pour ces derniers de :

- allouer uniquement les aides en tenant compte des niveaux de répartition de compétences. Or, cette démarche risque de ne pas être adoptée car les lois portant organisation et répartition de compétences en matière de décentralisation ne sont pas appliquées faute de mise à jour des décrets d'application. Ce qui explique le problème rencontré par les responsables du FDL à rendre effective le « *basket funds* » pour le CTD actuellement.
- intervenir en tenant compte des cohérences des politiques nationales ou des programmes de développement locaux. Cette deuxième exigence est difficile d'autant que les acteurs malgaches agissent chacun de leur côté sans faire d'effort ni politique ni technique pour rendre cohérente et complémentaire leurs actions. Le non-aboutissement de la décentralisation est toujours le motif du blocage.

Reprenons les deux exemples d'en haut pour illustrer les problèmes :

Exemple 1 : pour le programme approvisionnement en eau potable de la population, les aides seront allouées aux CTD si c'est un projet qui figure bien dans leurs PCD comme le cas des aides à la construction des bornes-fontaines et d'appui à l'association locale. Le PTF va allouer des aides sectorielles pour financer le programme du ministère intitulé « Appui à la mise en œuvre des stratégies de distribution d'eau et d'assainissement ».

Dans cet exemple, les bailleurs doivent connaître les différentes actions déjà mises en œuvre par ailleurs d'une part entre bailleurs et d'autre part par les CTD.

Exemple 2 : pour le programme de lutte contre le SIDA ou le programme de vaccination, la cohérence est également de mise entre toutes les aides allouées à ces deux programmes thématiques du Gouvernement. Les PTF doivent être au fait des actions aux niveaux central et local pour assurer l'efficacité des aides et la complémentarité. D'où, l'importance de la connaissance des politiques et de l'existence de la cartographie. L'opérationnalité de la plateforme des bailleurs est une des clés pour résoudre en partie le problème.

### *Paragraphe 2 – Coordination du sous-secteur « Programme national foncier »(PNF)*

Le foncier est à la fois un sous-secteur<sup>663</sup> du ministère de l'Agriculture mais également un domaine transversal car concerne d'autres secteurs ou départements ministériels. L'intérêt du choix de ce secteur réside sur le caractéristique du mécanisme de coordination de gestion des aides d'un domaine et/ou d'un sous-secteur multi bailleur à multiples acteurs. À travers l'étude et l'analyse des outils, des mécanismes et des dispositifs qui ont été mis en place, il sera démontré comment les acteurs ont fait pour avancer face à la diversité des politiques de financement et de gestion des PTF et un changement de leadership du sous-secteur. La problématique liée à l'harmonisation des interventions de ces acteurs multiples, des secteurs ou sous-secteurs est au cœur de cette analyse.

#### A- Présentation du dispositif de coordination

Il faut tout d'abord souligner que les problèmes liés au foncier est un des problèmes qui a toujours miné la société malgache. Il est depuis des siècles une source de conflit permanent au sein de la société malgache quelle que soit la région (du nord au sud, de l'est à l'ouest). Compte tenu de cette particularité malgache et de ses impacts néfastes sur l'économie et la stabilité sociale, nombreux sont les bailleurs qui ont intervenu dans ce sous-secteur.<sup>664</sup>

<sup>663</sup> Le ministère de l'Agriculture, de l'élevage et de la pêche d'autres sous-secteurs : élevage, développement rural, riz, sécurité alimentaire, etc.

<sup>664</sup> 70 % des litiges et des affaires que les représentants de l'État doivent régler concernent le foncier. C'est un problème récurrent à Madagascar. C'est aussi le même chiffre au niveau du tribunal. C'est la raison pour laquelle le ministère de la Population s'est immiscé à la résolution de ce problème depuis 2010. Voir qui analyse ces différents types de problèmes fonciers à Madagascar: A. TEYSSIER, R. ANDRIANIRINA RATSIALONANA, R. RAZAFINDRALAMBO, Y. RAZAFINDRAKOTO, « Décentralisation de la gestion des terres à Madagascar : processus, enjeux et perspectives d'une nouvelle politique foncière », mai 2009 ; R ANDRIANIRINA RATSIALONANA, L RAMAROJOHN, P BURNOD; A. TEYSSIER, "After Daewoo? Current Status and Perspectives of Large-Scale Land Acquisitions in Madagascar", mai 2011 ; C. RADISON RAKOTOARISOA Célestin, « Stratégie de développement durable par le foncier sur les hautes terres centrales de Madagascar : Cas de la région Analamanga ».

Avant 2005, les aides allouées pour ce sous-secteur du ministère de l'Agriculture ont été très éparpillées en dehors du contrôle du ministère. Officiellement, sans tenir compte de la coopération décentralisée, le domaine foncier voit l'intervention de douze bailleurs de fonds : les américains avec le projet *Millénium Challenge Account* (MCA), la Banque mondiale, l'Union européenne avec le programme spécialisé aux aides des CTD dénommé « ACCORDS », les Nations unies *via* principalement le Fonds international pour le développement en Afrique (FIDA), les allemands à travers son agence GTZ et la Suisse par l'intermédiaire du Programme SAHA<sup>665</sup> Imerina et quelques nouveaux bailleurs tels que l'association ICCO<sup>666</sup>. Malgré les nombreux projets et les fonds alloués, les résultats obtenus depuis ces cinquante années d'aides n'ont jamais été concluants<sup>667</sup>.

Pour assurer l'efficacité et éviter les fragmentations des aides mais également palier à l'accentuation des conflits fonciers, un processus de consultation et d'échange de pratiques et d'informations entre les différents acteurs actifs a été mené par le ministère de l'Agriculture. Ce processus avait comme objectif principal<sup>668</sup> « de répondre à la demande massive en sécurisation foncière, dans de brefs délais et à des coûts ajustés au contexte économique, par la formalisation des droits fonciers non écrits et par la sauvegarde et la régularisation des droits fonciers écrits ».

Ainsi, suite à cette large concertation, il a été décidé de mettre en place les étapes suivant pour harmoniser les politiques nationales et celles des bailleurs :

- premièrement, par la conception d'une **politique publique** de ce sous-secteur, servant de **cadre référentiel** de toutes les interventions ;
- deuxièmement, par la définition des **programmes d'intervention** facilitant la division de travail et l'harmonisation des bailleurs ;
- troisièmement, par la mise en place d'une **unité de gestion des aides** et actions pour éviter les portes multiples d'entrée des aides échappant totalement au contrôle de l'État et les rendant inefficaces et coûteuses.

Le tableau suivant résume globalement les démarches entreprises pour chaque phase. À la différence du FDL, la mise en place du mécanisme cohérent de gestion des actions de ce sous-secteur se différencie par la conception de la politique du sous-secteur suivie de la validation de l'ensemble des acteurs notamment les PTF.

---

<sup>665</sup> SAHA : « Sehatr'Asa Hampandronsoana ny eny Ambanivohitra », un programme dédié à l'appui au développement des communes rurales, financé par le Gouvernement suisse. C'est le domaine de concentration de ce pays dans le cadre de la coopération d'aide au développement.

<sup>666</sup> Une association internationale qui intervient dans le cadre de la coopération décentralisée auprès des associations locales ou des communes rurales.

<sup>667</sup> Constat partagé par le ministre de rattachement lors de l'atelier de validation et de la signature de la *Lettre de politique foncière* en 2005.

<sup>668</sup> MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ÉLEVAGE ET DE LA PÊCHE, *Lettre de politique foncière*, version validée en Conseil du Gouvernement, 2005, 15 p.



**Tableau 42 : Processus de conception PNF**

Étapes	Démarches		Observations	
1. Conception Lettre de Politique Foncière (LPF)	Table ronde et échange entre tous les ministères, les bailleurs et les autorités locales, OSC et ONG	Signature de la Lettre de politique nationale fixant quatre orientations et axes stratégiques	la restructuration, la modernisation et l'informatisation de conservations foncière et topographique ; l'amélioration et la décentralisation de la gestion foncière ; la rénovation de la réglementation foncière et domaniale ; l'adoption du « programme national de formation aux métiers du foncier ».	Appropriation de la politique car proposée par les acteurs nationaux sur la base de la situation nationale et des expériences antérieures ; clarification des domaines d'intervention des bailleurs et de la politique nationale ; prévisibilité des aides constitue le cadre commun fixant l'esprit global de toutes les interventions.
2. Déclinaison LPF en programme PNF	Atelier de Conception de Programme national foncier sur la base des 4 axes de la LPF	Établissement d'un « Programme national foncier »	Un ensemble de projets groupés sous forme de programme de sécurisation foncière en milieu urbain et rural.	Contrairement au FDL, un mécanisme imposé aux autres secteurs, le PNF a associé les autres et touche l'ensemble des secteurs qui établissent chacun leurs actions en cohérence avec les grands axes des orientations politiques définies par la Lettre de politique foncière (LPF).
3. Mise en place des unités de gestion	Organisation atelier de définition de la mise en place procédure de mise en œuvre (PMO)	Mise en place de mécanisme et dispositif de mise en œuvre et de gestion harmonisée	L'organisme d'exécution appelé « <b>Programme national foncier</b> » ; création d'un organisme d'orientation, de suivi et de production d'informations. dénommé « <b>Observatoire du foncier</b> ».	Même esprit de conception et mode opératoire que le FDL, sauf que : il y a deux nouvelles structures. Les deux ne sont pas des EPA mais des organes internes au ministère, gérés par des non-fonctionnaires sous contrôle direct du ministre et des bailleurs (non à la direction des domaines lors de sa création en 2005*).

(\*) : Va changer plus tard.

*Source : Auteur*

La décision de concevoir la politique nationale foncière est en cohérence avec la politique d'efficacité des actions de développement ainsi que de mise en cohérence des aides. Comment se présente l'applicabilité des quatre piliers de la Déclaration de Paris *via* l'opérationnalisation de ce cadre harmonisé de l'aide ?

## B- Analyse de l'applicabilité des principes de la DP

Globalement, le taux d'applicabilité d'harmonisation au niveau de ce sous-secteur mais dont la dimension est transversale est assez moyen car deux indicateurs sur les cinq ont enregistré des résultats positifs<sup>669</sup>. Par contre, sur le plan institutionnel, organisationnel du travail et financier, le cas est intéressant dans le sens où il soulève encore la question de pérennisation face aux problématiques de changement d'ancrage institutionnel du dispositif de coordination et de financement malgré un certain nombre d'avancés enregistrés.

### 1. Appropriation et pérennisation

L'analyse de l'appropriation d'un domaine très ramifié de ce type est également complexe. Pour ce faire, il a été décidé d'utiliser les trois indicateurs de mesure et d'analyser la DP pour voir comment ce principe est interprété et mis en œuvre.

#### a) *L'existence d'un cadre stratégique unifié*

Un cadre stratégique unifié selon la définition de l'OCDE fixe un champ de délimitation de l'ensemble des actions initiées et sur lequel tous les acteurs acceptent d'agir et d'intervenir.

En 2005, suite à la persistance grandissante des problèmes fonciers dus au manque de régulation foncière, l'État a décidé de lancer un vaste programme de réforme agraire. Cette réforme est un sous-volet de la PN2D. Pour assurer une opérationnalisation de la politique et garantir l'adhésion des acteurs lors de sa mise en œuvre, il a organisé un atelier pour recueillir toutes les idées et les propositions émanant de ces différentes entités. À l'issue de ces ateliers, le pays a pu concevoir avec l'adhésion de tous les acteurs une politique plus visible et mieux cadrée. Un document unique fixant la politique nationale foncière a été conçu en mai 2005 portant dénomination « Lettre de politique foncière ». En fonction de l'évolution de la mise en œuvre, une révision de cette lettre a été procédée en février 2015<sup>670</sup> pour qu'elle soit en cohérence avec le contexte actuel. La LPF est conçue en cohérence avec : la Constitution malgache, la politique national de développement (PND), la politique générale du Gouvernement (PGE), le compact national de CAADP, soutenant la mise en œuvre du programme sectoriel agriculture, élevage et pêche (PSAEP), le Code de la décentralisation, les directives volontaires pour la gouvernance foncière (FAO)<sup>671</sup>, la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones<sup>672</sup>.

La Lettre de politique foncière (LPF) est le cadre référentiel fixant la stratégie unique en la matière. Toutes les actions à initier se reposeront sur elle,

<sup>669</sup> Rapport du PNF, 2010, lors de l'atelier de restitution des activités annuelles.

<sup>670</sup> La même procédure a été adoptée pour procéder à l'amendement du premier LPF après un état des lieux. Un autre atelier a été organisé en février 2015. Une deuxième version révisée, « Lettre de politique foncière 2015-2030 » a été publiée en février 2015.

<sup>671</sup> Un cadrage dans la démarche de formulation de politique foncière, afin que les propositions constituent des pratiques acceptables à travers des principes et des normes internationalement reconnues pour l'instauration de gouvernance et de pratique responsable.

<sup>672</sup> Cette déclaration incite la reconnaissance et la protection juridique des droits de possession, d'usage, de mise en valeur, et de contrôle des peuples autochtones sur les « terres, territoires et ressources qu'ils possèdent et occupent traditionnellement ou qu'ils ont utilisés ou acquis... », tout en « en respectant dûment les coutumes, traditions et régimes fonciers des peuples autochtones concernés » et en leur donnant droit à une réparation équitable en cas de dommage.

quels que soient le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre. Elle est acceptée par tous et a été validée par le Gouvernement et les principaux acteurs concernés avec l'appui des bailleurs de fonds. Par rapport à l'étape de conception de la politique, la prise en compte au niveau de tous les secteurs (décentralisation, agriculture, intérieur, environnement, aménagement du territoire, l'opérateur privé, société civile) de ce cadre dans la conception de leurs programmes sectoriels et sous-sectoriels respectifs montre la volonté de s'en approprier. Exemple : les conflits de compétences entre les ministères (Population et Décentralisation) ou les doublons en matière d'intervention ont pu être résolus puisque les responsables et les axes par programme sont déjà bien définis. Si un ministère s'immisce dans les projets du PNF, l'existence de la politique et du programme est un outil pour la primature de contrôler les dérives mais également de déjouer les manœuvres politiques. Il en est de même concernant les conflits entre les traditions et les procédures légales en matière d'acquisition de terre<sup>673</sup>.

Du côté des bailleurs, ayant été bien sensibilisés sur les enjeux de ce secteur et associés tout au long du processus de conception de ces documents cadres, ces derniers se sont imprégnés des réalités politiques et des problématiques locales. Cette connaissance des réalités locales et des problèmes fonciers va permettre de faciliter les négociations. Le document cadre sera un outil important pour mieux canaliser toutes les interventions et coordonner les conduites de l'ensemble des PTF (décision concertée et dialogue assurée).

#### *b) Définition d'un ensemble de priorités*

Le débat et les réflexions sur les problématiques du domaine foncier avaient débuté en 2004. Ce débat a associé les représentants des trois collèges : acteurs nationaux élus, Administrations, société civile. La Lettre de politique conçue va permettre d'assurer la cohérence des différentes interventions du Gouvernement et des acteurs en matière domaniale et foncière et surtout des bailleurs qui sont nombreux. La Lettre est le fruit d'une longue concertation étant donné les enjeux à la fois politiques, sociaux et économiques<sup>674</sup>. Après l'adoption par tous les acteurs, elle a été par la suite validée en conseil du Gouvernement. Elle constitue un cadre clair des interventions et une feuille de route pour la mise en œuvre<sup>675</sup> de la LPF.

Les différents axes définis s'inscrivaient dans les orientations politiques du Gouvernement. En effet, étant donné que le foncier est un domaine intersectoriel ou

<sup>673</sup> P. BURNOD, R. ANDRIANIRINA RATSIALONANA, RAVELOMANTSOA, "Land Certification in Madagascar: Formalizing for Securing?", mars 2014, Observatoire du foncier, qui analyse la procédure conciliant les traditions (basée sur les petits papiers) et la loi par la « certification ».

<sup>674</sup> Pour l'aspect économique, l'accès des investisseurs étrangers aux terres est l'un des points le plus saillant au niveau des négociations avec les partenaires notamment la Banque mondiale. Voir l'article du Collectif pour la défense des terres malgaches, TANY, « Politique foncière, c'est l'affaire de tous les citoyens », Paris, 11 avr. 2015, qui expose la dimension et les enjeux liés à ce problème d'accession et de décentralisation, visible sur le site de Midi Madagasikara, [www.madagascar-tribune.com/Politique-fonciere-c-est-l-affaire.21018.html](http://www.madagascar-tribune.com/Politique-fonciere-c-est-l-affaire.21018.html) ; aussi M. RAZAFINDRAKOTO, F. ROUBAUD, J.-M. WACHSBERGER, « D'une crise à l'autre. Introduction thématique. Dossier Madagascar : anatomie d'un état de crise », *Afrique contemporaine*, n°251, p. 13-21, 2014.

<sup>675</sup> L'objectif est de « répondre à la demande massive en sécurisation foncière dans les plus brefs délais et avec des coûts ajustés au contexte économique, par la formalisation des droits fonciers non écrits et par la sauvegarde et la régularisation des droits fonciers écrits ». La LPF comprend quatre axes :

- axe 1 : restructuration, modernisation et informatisation des conservations foncières et topographiques ;
- axe 2 : décentralisation de la gestion foncière ;
- axe 3 : rénovation de la réglementation foncière et domaniale ;
- axe 4 : programme national de formation aux métiers du foncier.

transversal (la décentralisation, la gestion territoriale, l'agriculture, l'environnement, l'élevage et pêche, etc.), elle avait été conçue de façon à être le plus cohérent possible aux orientations nationales et sectorielles et surtout à la politique nationale de décentralisation et de déconcentration (LP2D).

La conception de la LPF a pris en compte également des documents de politique nationale tels que :

- la vision « Madagascar naturellement », la politique général de l'État en 2005 et « Plan de développement national » (PND) en 2015 ;
- le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) qui affiche les objectifs gouvernementaux par secteur prioritaire tels que la définition de la politique foncière, la modernisation des services fonciers ;
- les politiques des secteurs concernés et leurs documents de mise en œuvre comme le cas du secteur agriculture (la Lettre de politique de développement rural, le Plan d'action pour le développement rural et le Plan directeur quinquennal pour le développement rural).

Les objectifs fixés dans cette Lettre de politique foncière(LPF) sont en rapport avec un ensemble d'objectifs à long terme, globaux et équilibrés. Par ailleurs, s'agissant des actions à moyen terme, en tant que domaine transversal associant plusieurs secteurs, les priorités fixées dans les Programme de travail annuel (PTA)<sup>676</sup> de chaque acteur ou secteur sont fixées en tenant compte des grands axes arrêtés dans la Lettre de politique. Il est veillé à ce qu'il y ait des balises bien fixées entre chaque intervention, c'est-à-dire que, pratiquement, pour la mise en œuvre d'un même projet, les ministères savent très bien les limites de leurs compétences et leurs missions pour éviter les immixtions ou les conflits de compétences. Il en est de même pour les bailleurs. La prévision d'un volet foncier dans des projets ou programmes d'un autre secteur par bailleurs vise une approche intégrée. Exemple : le Programme environnemental III (PEIII) prévoit l'intervention de la Banque mondiale dans le financement de la construction des locaux des guichets uniques alors que ce programme est un programme dédié aux aides des actions sur la protection de l'environnement. C'est aussi les cas pour la FAO, le GTZ, tous les deux interviennent sur des domaines spécialisés mais financent aussi les actions en lien ou ayant des impacts sur leurs secteurs ou sous-secteurs d'intervention.

Par contre, même si les priorités et les responsables sont identifiés, c'est à travers ce cas du PNF qu'on retrouve la problématique liée au caractère figé des zones et des domaines d'intervention des bailleurs. De par le principe de concentration géographique et thématique, il est parfois difficile de convaincre les bailleurs de changer de domaine ou de zone. Exemple : le MCA n'intervient que dans l'agro-business, micro finance ; l'Union européenne dans les produits de rente ; la Banque mondiale pour la protection des bassins versants. Si les besoins d'une zone donnée ne correspondent pas à ces spécialisations, cette dernière risque de devenir orpheline. Les bailleurs refusent de financer et d'intervenir si la zone et le domaine ne coïncident pas à leurs zones de concentration géographique et thématique. Ce principe, pourtant non recommandé car contraire au principe de la DP, reste encore profondément ancré dans la pratique des donateurs. L'alignement s'arrête au niveau des grands axes.

---

<sup>676</sup> « Plans de travail » (*Work plans*) : récapitulatifs trimestriels, annuels ou pluriannuels des tâches, cadres chronologiques et responsabilités (glossaire Nations unies, UNFPA).

Pour contrecarrer cette intervention figée des bailleurs, le responsable du PNF devait travailler sur ces spécificités durant même les conceptions des PTA. L'objectif est de s'assurer qu'une telle ou telle action soit financée. Dans la carte d'intervention ci-dessous, les régions colorées en blanc sont les régions orphelines. Chaque bailleur a ses régions et ses domaines et n'intervient qu'à ces niveaux :

- GTZ : dans la région de Boina, rarement à l'Est ;
- SAHA : c'est pratiquement dans les hautes terres (Itasy, Analamanga), rarement dans le Sud-Est.

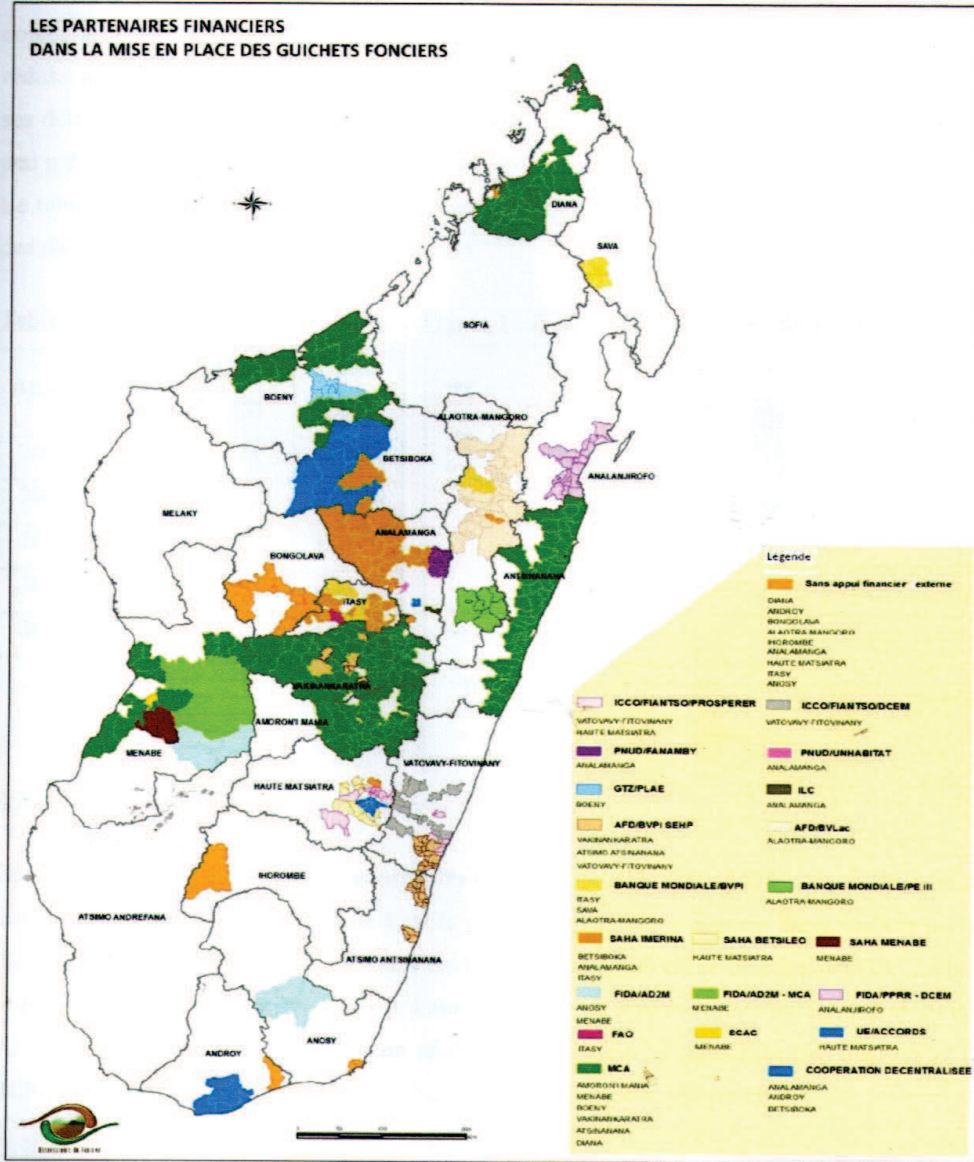
Cette carte d'intervention devrait donc être maîtrisée par les responsables du PNF pour bien articuler les interventions. Cette maîtrise signifie en partie l'internalisation de la situation locale et celle des bailleurs. Les interactions et les recherches de complémentarités sont le résultat d'une bonne maîtrise des cadres politiques d'intervention par les bailleurs, c'est-à-dire une maîtrise au niveau de la limite des domaines et des zones de concentration par bailleur mais aussi par l'État.

Prenons toujours l'exemple du sous-volet « Gouvernance foncière décentralisée/GDF », projet de mise en place des guichets fonciers. Dans ce projet, à travers cette carte d'intervention, on peut entrevoir les priorités et les réalités locales. Pour le financement de la construction des locaux servant de guichet unique, cette carte permet également d'indiquer les zones, les domaines et les zones de concentration des bailleurs, les projets existants ou mis en œuvre (comme l'existence des Plan local d'occupation foncière (PLOF), des projets locaux dont bénéficient la commune ou la région). Le schéma suivant démontre la tendance vers une approche intégrée dans la politique de financement et d'intervention des bailleurs. Il démontre également l'internalisation des politiques nationales et locales par les PTF.

Pour la réalisation de la politique foncière, il a été mis en place des dispositifs institutionnels dont le pilotage et la gestion appartenaient entièrement au Gouvernement malgache et ce à travers la direction des domaines rattachée à l'époque au ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche. Suite plus tard à un changement d'appartenance, c'est le ministère de la Décentralisation, de l'Aménagement du territoire devenu le ministère de rattachement de la direction des domaines qui assurait le relais et le pilotage de l'ensemble du programme. La question qui se pose concerne l'impact de ces changements d'organisation sur la continuité et la pérennisation des acquis, la cohérence de l'ensemble des actions ainsi que des relations avec les différentes institutions. Ces questions se posent car la mise en œuvre de la politique foncière est prévue se dérouler en trois étapes bien distinctes : phases de préparation, de démarrage et d'extension. La crainte est qu'en cas de changement de leadership durant ces périodes, il pourrait y avoir des impacts sur l'atteinte des objectifs surtout si les décideurs n'ont pas les mêmes visions sur la manière de gérer les choses. Dans la réalité, l'autonomie de cette cellule a permis d'alléger les effets de ces changements et d'assurer la continuité de la mise en œuvre. L'existence d'une stratégie unique qui lie les autorités a facilité la compréhension et le transfert de compétences entre ministères. Les exigences des bailleurs contraignent également la partie malgache étant donné que les activités de cet organe sont financées par les aides comme le cas du FDL.

Figure 18 : Cartographie des PTF du Guichet foncier

Carte 2 : Les partenaires financiers de la GFD selon leur zone d'intervention



Source : Programme National Foncier

### c) Cohérence entre stratégie et budget

Le lien entre la stratégie et le budget existe lorsque le *costing* et la budgétisation des projets rentrant dans le cadre du programme ont été faits. Les coûts estimatifs du programme et les fonds nécessaires sont déclinés clairement dans le budget. Autrement dit, la déclinaison budgétaire des composantes du programme est cohérente et facilite les négociations avec les bailleurs. Ce lien établi entre le programme et le budget permet de répartir les bailleurs à financer telle ou telle partie et quelle modalité de financement les bailleurs allaient adopter. La démarche stratégique de financement par rapport aux gaps à financer est également incluse.

#### **Encadré 6 : Les stratégies de mises en œuvre de la LPF**

**\*Engagement des acteurs politiques** – La mise en œuvre des orientations de la Lettre de politique foncière reposera sur une volonté politique forte, tournée vers l'innovation et s'accompagnant de la mise à disposition, par l'État malgache, de ressources financières et humaines adéquates.

**\*Appropriation et participation des acteurs publics et privés** – Les actions de mise en œuvre seront largement appropriées grâce à un travail collectif de définition des activités. Ces dernières bénéficieront d'une implication large des acteurs pour leur réalisation et nécessiteront l'implication engagée des agents de l'État.

**\*Partenariats coordonnés et cohérents à la politique** – L'établissement des partenariats pour la mise en œuvre de la politique foncière sera une priorité. Afin de préserver la cohérence et les orientations de la politique foncière, les différents soutiens accordés par les agences d'aide publique et privée au développement seront formalisés dans une Charte de partenariat. Cette dernière établira les principes d'appui à l'organisme de coordination et à la mise en œuvre du Programme national foncier.

**\*Équilibre dans la mise en œuvre des actions** – Les cinq orientations de la Lettre de politique foncière seront mises en œuvre parallèlement. L'organisme de coordination veillera à une mise en œuvre équilibrée des différents axes d'intervention.

**\*Mesures transitoires et continuité des services publics de sécurisation foncière** – Pour éviter des interruptions des services publics aux usagers en matière de sécurisation foncière, et en attendant le développement des outils méthodologiques et allocations de moyens, des stratégies seront développées pour permettre le fonctionnement continu des services.

*Source : Extrait de la LPF (2015-2030)*

À ce niveau, des efforts considérables et des progrès ont été enregistrés concernant la stratégie de mobilisation et de pérennisation du financement de ce sous-secteur notamment les composantes fiscalités locales et l'impôt foncier. Étant donné que le foncier est un problème touchant spécialement la société et la famille malgache<sup>677</sup>, nombreuses sont également les branches de la société civile qui assurent le relais dans le financement des actions en lien avec ce thème. L'effort consenti en matière d'appropriation de la politique a permis de procéder régulièrement à la révision du budget et à la prévision des financements nécessaires en cas de gap. Une bonne évaluation des coûts des programmes clarifie les répartitions des bailleurs en fonction de leurs zones et domaines d'intervention. La gestion des interventions plurielles sur un même projet est facilitée suite à l'instauration de ce système qui permet un dialogue constant et direct entre la partie malgache par le biais du coordinateur et les PTF. Tel est le cas par exemple du volet « Gestion foncière décentralisée » où plusieurs bailleurs bi et multilatéraux<sup>678</sup>

<sup>677</sup> 70 % des litiges et des affaires que les représentants de l'État doivent régler concernent le foncier. C'est un problème récurrent à Madagascar. C'est aussi le même chiffre au niveau du tribunal. C'est la raison pour laquelle, le ministère de la Population s'est immiscé à la résolution de ce problème depuis 2010.

<sup>678</sup> Les États-Unis à travers le *Millennium Challenge Account* (MCA), la France à travers l'Agence française pour le développement (AFD), la Suisse par l'intermédiaire de son programme de financement « SAHA Imerina », l'Allemagne à travers son Agence de gestion GTZ, la Banque mondiale à travers le Projet de gouvernance et de développement institutionnel (PGDI) et le Programme environnemental III (PEIII), l'Union européenne à travers l'ACCORDS, le Fonds international pour le développement en Afrique (FIDA), le PNUD à travers

financent ce sous-volet du PNF. La visibilité et la fixation claire des sous-objectifs et des actions par volet facilitent cette intervention et la budgétisation coordonnée des financements<sup>679</sup>.

Toutefois, jusqu'ici malgré cette démarche, les responsables du PNF n'ont pas encore pu évaluer tous les financements et recenser les sources. Il n'a pas encore été possible jusqu'ici d'établir une statistique exacte du montant total de tous les aides reçues venant de tous les bailleurs dans ce sous-secteur<sup>680</sup>.

Du côté des bailleurs, cette volonté d'appropriation les a motivés et les a incités à appuyer le PNF. La proximité du problème est aussi plus appréciée par les bailleurs car elle leur permet d'agir directement auprès de la population à travers les CTD ou des associations actives locales. Le lien du foncier avec les problématiques concernant l'occupation et la vente des terrains aux étrangers, investisseurs, une des conditionnalités politiques imposées par la Banque mondiale, justifie également les intéressements des bailleurs à s'investir dans ce sous-secteur<sup>681</sup>.

Tenant compte du constat sur les trois points, l'appropriation est possible et en bonne voie. Sur la base de la LPF, le PNF est opérationnel et a réussi à mobiliser tous les acteurs concernés quels que soient le secteur (public ou privé) et le niveau (central et local). Le leadership du Gouvernement justifie également cette avancée.

Concernant la gestion et le pilotage de l'ensemble de toutes les actions de ce vaste programme, l'architecture institutionnelle mise en place vise à renforcer le leadership national bien que la mainmise et la présence des bailleurs y sont fortement ressenties du moment que le fonctionnement et les activités sont conditionnés par les aides.

En effet, il a été procédé, sur le plan de l'organisation administrative, une réorganisation des services dans l'optique d'intégrer à terme le dispositif. Ainsi, la direction des domaines a été érigée en direction générale. La direction générale des services fonciers (DGSF) regroupe l'ancienne direction des domaines et le service topographique transformés respectivement en direction. L'objectif de cette réorganisation est de permettre une bonne gestion de toutes les opérations et des aides allouées sur le foncier.

Désormais, depuis la restructuration, des guichets uniques déconcentrés regroupant les deux services ont été instaurés au niveau de tous les services de la DGSF tant central que local (circonscriptions domaniales et topographiques). Une base de données numérique unique appelée « *Madagascar Land Management* »

---

l'UN/HABITAT, la FOA, ICCO et les sources de financement venant de la Coopération décentralisée conclue par les communes bénéficiaires (Source : Direction générale des domaines).

<sup>679</sup> Atelier de restitution du PNF en 2010.

<sup>680</sup> Informations recueillies lors de l'entretien avec le Coordonateur du PNF et celui du directeur de l'Observatoire du foncier, 2010.

<sup>681</sup> A. TEYSSIER, L. RAMAROJOHN, R. ANDRIANIRINA RATSIALONANA, « Des terres pour l'agro-industrie internationale ? Un dilemme pour la politique foncière malgache », Observatoire du foncier, déc. 2009 ; "Large scale agricultural investments", in R. ANDRIANIRINA RATSIALONANA, *Madagascar: lessons for more inclusive models*, oct. 2010; "After Daewoo? Current Status and Perspectives of Large-Scale Land Acquisitions in Madagascar", mai 2011; P. BURNOD, M. GINGEMBRE, R. ANDRIANIRINA RATSIALONANA, "Do Investors Really Manage to Have Secure Land Rights? Land Deals and Competition Over Land Control in Madagascar", avr. 2012.



(MLM) a été conçue avec l'appui des bailleurs<sup>682</sup>. L'objectif étant de préciser l'ancrage institutionnel du PNF et l'articulation de son fonctionnement par rapport aux ramifications des activités sous la coordination du ministère en charge du Foncier. C'est ce qui nous amène à aborder l'opérationnalisation du dispositif de coordination des actions d'aide.

## 2. Alignement limité sur les priorités nationales

Globalement, l'alignement enregistre un taux satisfaisant. En effet, l'utilisation des systèmes nationaux reste le seul volet sur lequel les bailleurs n'arrivent pas à s'entendre de façon consensuelle. Le but de l'exercice est d'adopter une procédure unique. Le reste semble aller dans de bonne voie et progresse au fur et à mesure qu'on avance dans la mise en œuvre du PNF. D'ailleurs, dans ce sens, pour gérer cette diversité de procédure et faciliter le déblocage des fonds, une « Charte de partenariat » a été signée entre les acteurs. Il est aussi prévu l'intégration des PTF dans le COS pour instaurer un dialogue politique et un mécanisme de communication et d'échange stable. Ces approches permettent d'instaurer un climat de confiance entre le pays et les acteurs autres que publics. Il permet aussi de faciliter la conclusion des accords communs sur des points de divergence. La souplesse du dispositif mis en place a fait aussi qu'en cas de blocage, des solutions ont émergé avec un certain consensus. Les études sur terrain de l'observatoire contribuent grandement à clarifier les décisions et justifier les demandes de la partie malgache.

L'analyse des éléments par indicateur nous permettrait de confirmer davantage ce résultat.

### a) Interventions axées sur les priorités nationales

La Charte de partenariat définit clairement que tous les PTF doivent intervenir en cohérence avec la politique nationale définie dans la Lettre de politique foncière. C'est ainsi que leurs interventions se focalisent sur les priorités nationales<sup>683</sup>. Le dialogue interne est d'autant plus facilité puisque les PTF sont membres écoutés dans le COS. Les réunions d'évaluation conjointe leur permettent de mieux orienter leurs interventions. La compréhension et l'interprétation des grands axes des stratégies sont les mêmes (même lecture commune) pour tous. À ce niveau du processus, un leadership assez fort du responsable national est nécessaire. Le coordonateur du programme joue le rôle de facilitateur.

Toutefois, étant donné que la politique d'intervention des bailleurs est de valoriser le local comme niveau pertinent d'intervention<sup>684</sup>, ces alignements sur les priorités locales ne sont pas parfois respectés. De même, l'État n'intègre pas forcément ces priorités qui figurent dans les PCD ou PRD dans leurs PGE.

<sup>682</sup> Les bailleurs : Les États-Unis à travers le *Millenium Challenge Account* (MCA), La Banque mondiale à travers le Projet de gouvernance et de développement institutionnel (PGDI), la Délégation de la Communauté européenne à Madagascar (DCEM), la France à travers l'Agence française pour le développement (AFD), le Pôle intégré de croissance (PIC), etc. (Source : Direction générale des domaines).

<sup>683</sup> Les priorités locales (niveau communes) telles que prévues dans les PCD ne sont pas parfois prises en compte en matière foncière. Les projets sont initiés sur la base des intérêts soit des bailleurs, soit de l'État. Exemple : cas de la prescription acquisitive et délimitation territoriale et administrative. Constats recueillis lors des descentes au niveau des communes (Ankadikely, Sabotsy Namehana, etc.).

<sup>684</sup> Voir « Actes du symposium international », 14-15 déc. 2011, Centre de conférence international Ivato qui confirme ces priorités et intérêts des bailleurs sur le financement des actions de développement local (communes), p. 17-23.

En effet, il arrive par rapport à la pratique des bailleurs que deux ou trois bailleurs interviennent pour financer un même projet au bénéfice d'une même localité. C'est le cas par exemple lors de la construction d'un bassin versant à Marovoay sous financement à la fois de la Banque mondiale et du GTZ. Ce genre de situation arrive souvent mais que le Gouvernement n'intercepte que lors de la réalisation. Pour le choix des « zones d'intervention », les bailleurs, dans la majorité des cas, n'intègrent pas le principe de complémentarité mais restent ancrés dans leur principe de « concentration » sans tenir compte de la situation locale et des besoins réellement formulés. Il peut arriver qu'il y ait une compétition entre intervention au bénéfice d'une même entité ou localité. Il arrive aussi souvent que les bailleurs ne prennent pas en compte les réalités et l'organisation locale ou l'opportunité de l'aide mais se soucient uniquement du taux de décaissement du crédit alloué<sup>685</sup>. Enfin, nombreux sont encore les partenaires qui réalisent leurs projets dans l'objectif de satisfaire leurs intérêts souvent économiques. Exemple : la construction des routes sont faites pour servir les grandes entreprises d'abord.

Ainsi, pour y remédier, grâce à la souplesse du système de gestion et de coordination, la cellule exécutive arrive à négocier auprès des bailleurs pour les convaincre de revoir leurs positions. Pour l'exemple que nous avons pris ci-dessus, la négociation a réussi et après discussion, ils se sont partagé les deux rives. La rive gauche pour la Banque mondiale et celle de droite pour le GTZ. Les procédures sont différentes et la gestion des fonds relève des deux bailleurs<sup>686</sup>.

Toujours dans cette optique, le cas des régions ou des localités orphelines se produit encore et très souvent même au bénéfice d'une même commune<sup>687</sup>. Les bailleurs s'alignent sur les politiques mais ils n'acceptent d'intervenir que dans leurs zones préférées uniquement. Conséquemment, il existe des zones dans Madagascar qui ne bénéficient pas d'aide comme le cas de la zone sud (région d'Androy, Ihorombe, etc.). Il existe par contre des zones privilégiées comme par exemple celle d'Analanjirifo du côté de Fénérive-Est. Cette dernière bénéficie du financement de la Banque mondiale *via* le FIDA, de l'Union européenne, du GTZ et d'autres ONG.

Tenant compte de ce qui précède, l'alignement est effectif mais il reste toutefois à résoudre :

- au niveau de la procédure, l'alignement effectif sur les SNPMP ;
- au niveau de la zone et du domaine d'intervention, le pays n'a aucun contrôle. Les bailleurs imposent leurs règles et n'interviennent qu'en fonction de leur choix et ce au détriment des besoins locaux. C'est un des aspects réels de la difficulté de mise en cohérence des actions de proximité et de la politique nationale que nous avons déjà soulevés dans la première partie ;

---

<sup>685</sup> Rapport des experts et informations tirées des entretiens avec des responsables de l'Administration. C'est aussi une réalité vécue en tant que bénéficiaire de l'aide dans le département de rattachement.

Sur dix responsables questionnés huit ont répondu que souvent les bailleurs se soucient plus du taux de décaissement de l'aide que de l'opportunité et de l'adaptation des modalités de réalisation et de gestion des aides. Ce qui explique que les finalités ne sont pas atteintes et les résultats des aides sont mitigés.

<sup>686</sup> Information tirée de l'entretien avec le responsable du PNF et du rapport de l'observatoire.

<sup>687</sup> Pour le cas de la commune d'Ankadikely Ilafy, commune rurale de première catégorie, en périurbaine, les projets sont toujours réalisés au bénéfice de la zone urbanisée, même si celle-ci est déjà en saturation, au détriment des zones d'extension et rurale malgré les négociations de la mairie et les priorités déjà fixées clairement dans le PCD de cette commune et les « Plans de développement de base » (PDB) ou en malgache « *Drafitry ny fampanandrosona fototra* » (DFP) au niveau des *fokontany*. C'est le cas du « projet eau et assainissement » qui consiste à construire des bornes-fontaines. Constat durant les descentes sur terrain en 2012 mais encore confirmé en 2015. Ce cas n'est pas isolé mais se produit souvent dans d'autres localités.

- au niveau de la pertinence des actions ou des projets à réaliser qui souvent sont imposés soit par l'État<sup>688</sup>, soit par les partenaires.

*b) Non-alignement sur les systèmes nationaux (SN)*

Le constat pour l'ensemble du secteur public reste le même. Quelque soit le secteur bénéficiant des aides, qu'il s'agit des aides programmes ou aides projets rentrant dans le cadre de la mise en œuvre du PNF, les systèmes nationaux sont jugés pas très fiables selon l'évaluation des partenaires. D'où, cette recherche de dispositif de gestion particulier, par secteur, qui permet de contourner ce principe. L'application de cette politique de financement et de gestion leur permet d'appliquer leurs propres procédures de passation de marché et de s'assurer de la bonne utilisation des aides. Les bailleurs préfèrent :

- les aides programmes dont le suivi de la mise en œuvre est géré non pas par les directions techniques des ministères mais par la cellule qui est en quelques sortes une agence d'exécution. Ce dispositif permet de contourner les systèmes nationaux tout en restant performant ;
- en matière de passation de marché, c'est toujours les procédures de chaque bailleur qu'on applique. En cas de projet à multiples bailleurs, ces derniers se mettent d'accord sur la procédure de celui qui a alloué le pourcentage de fonds le plus élevé. Exemple : pour le volet réforme foncière, le MCA est le bailleur potentiel et c'est la procédure des américains qui a été appliquée. C'est ce qu'on appelle le « lead du groupe ». Les bailleurs sont unanimes et acceptent ces façons d'organisation. En cas de problème, ils s'arrangent entre eux sans que la partie malgache ait à s'immiscer.

Toutefois, pour chacune des interventions, même au titre d'un même projet, il peut quand même arriver que les procédures de passation de marché soient différentes. Cette situation entraîne des retards dans la mise en œuvre des projets et perturbe la gestion et le respect des plannings d'exécution surtout si leurs calendriers de gestion budgétaire sont différents. Exemple : pour la construction d'un guichet unique, c'est la Banque mondiale qui finance mais pour la formation des agents qui vont y travailler et les maires c'est la Coopération suisse qui finance. La sensibilisation et l'incitation de la population à payer les impôts sont assurées par des ONG financés par d'autres partenaires. Si l'un des procédures rencontre des problèmes, le processus de réalisation est bloqué car le non-respect des conditions émises entraîne *de facto* le non-déblocage des fonds. C'est ce genre de coordination que le coordonateur du PNF assure en procédant régulièrement à des négociations et des partages des informations entre les bailleurs. C'est à travers la cellule de coordination que toutes les opérations sont pilotées et mises en cohérence. La cellule, toutefois, ne gère pas les fonds et coordonne les activités. Ce sont les bailleurs qui débloquent ou se chargent de la gestion financière au fur et à mesure des résultats obtenus et les transfèrent dans la caisse du PNF en fonction des quotas de participation et des calendriers de mise en œuvre. Les ministères, maîtres d'ouvrage, ne feront que réceptionner et constater. L'avantage avec ce système c'est que le bénéficiaire est associé et participe activement.

---

<sup>688</sup> L'État est ici pris au sens strict où c'est le ministre ou le Président ou l'autorité. Exemple : projet présidentiel.

*c) Renforcement de capacités par un soutien coordonné*

Les PTF n'ont pas opté pour les aides budgétaires afin d'y arriver. Bien que les bailleurs ont chacun leurs domaines de concentration, ils ont réussi, informellement et traditionnellement, à s'entendre et à s'organiser entre eux pour qu'il n'y ait pas trop de redondance ou de doublon. D'une part, le développement d'outil permettant de promouvoir l'échange et le dialogue entre bailleurs existe. Il a été créé un **secrétariat multi bailleur**. Ce dernier est en charge de représenter tous les PTF dans le COS. Il constitue également une sorte de mini plateforme entre bailleurs. La « Charte de partenariat » constitue l'outil phare de contrôle et d'alignement et pourra résoudre les problèmes liés à :

- la fragmentation et l'éparpillement des aides ;
- la lourdeur administrative en termes de production de rapport ;
- la multiplicité des grilles, indicateurs et modalités d'évaluation ;
- le décalage des grilles salariales entre les agents travaillant dans le cadre de la mise en œuvre de la LPF.

Le problème par rapport à ce dernier point est l'existence d'un gap entre le salaire d'un haut fonctionnaire et celui du consultant<sup>689</sup> qui travaille sous la hiérarchie du coordonateur ou du secrétaire général. Cette mesure crée des problèmes de démotivation ou de la jalousie ainsi que des frictions entre agents. Il peut souvent arriver lors d'une mission que les agents du PNF sont mieux indemnisés ; mieux traités et lotis que les inspecteurs, chefs de service, premier responsable du programme<sup>690</sup>. Il faut remarquer que c'est aussi une source de fuite de cerveaux et de corruption mais également de grève<sup>691</sup>.

Enfin, suite à la répétition trop souvent des mêmes cas, le COS avait décidé de conclure au niveau régional des **conventions régionales** entre tous les acteurs bénéficiaires et bailleurs, partenaires. C'est un outil novateur et pilote pour assurer un alignement spécifique des interventions. Il peut constituer un modèle de bonne pratique pour les autres types d'aide sectorielle. L'appropriation est la clé de cette réussite. Prenons un exemple pour illustrer ce cas. Suite à la signature de la convention délimitant les champs et les domaines d'intervention des bailleurs dans la région d'Analanjirifo (Fénérive-Est), l'Union européenne intervient pour tout ce qui est achat de matériel dans le cadre de la construction, et le FIDA, pour l'aspect renforcement de capacités formation et atelier. Ces efforts louables de négociation pour l'alignement, dépassant la pratique usuelle des bailleurs a rendu efficaces les aides et a permis d'optimiser les ressources.

---

<sup>689</sup> Contractuel recruté pour travailler au titre du projet.

<sup>690</sup> Cette situation n'est pas unique dans son genre, c'est vécu dans d'autres programmes ou projets réalisés au niveau de tous les départements ministériels. C'est l'inconvénient de cette politique de gestion de l'aide. L'appropriation et l'alignement sont les deux principes remis en cause dans ce cas d'espèce.

<sup>691</sup> Un des points de revendications des agents des services des domaines actuellement à part les problèmes de rattachement institutionnel.

#### d) Développement des structures de gestion parallèle interne

Ce volet d'après le montage institutionnel évoqué ci-dessus est encore loin d'être réalisé. L'organisation du travail au niveau des secteurs dont les capacités de changement et d'intégration manquent cruellement explique la tendance accrue actuelle à la création d'organe à part et indépendant au sein même du ministère, maître d'ouvrage. La Cellule joue ce rôle au niveau du ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Équipement. Pourquoi il est indispensable de créer une structure nouvelle pour piloter le programme alors qu'il existe déjà des directions techniques au sein de la DGDSF chargées de réaliser les mêmes missions. De même au niveau du secrétariat général du ministère, il existe déjà suite aux réformes dans la gestion des finances publiques des responsables chargés de la coordination de tous les programmes dits « responsables des programmes », de même des GAC, des PRMP. Ne serait-il pas possible de penser à renforcer les capacités de ces structures existantes et de les valoriser au lieu d'en créer d'autres ? D'autant plus que le PNF est géré par un consultant et composé d'équipe non-fonctionnaire. Les relations fonctionnelles et hiérarchiques avec le chef de l'Administration, le directeur des domaines peuvent être souvent assez difficiles. La structure du projet et les financements du fonctionnement de ces structures accentuent ces problèmes.

Par ailleurs, sur le plan inter organisationnel ou départemental, n'est-il pas possible – puisque le foncier est un domaine transversal – de pérenniser les acquis lors de la phase de démarrage en matière de coordination des interventions et de prise de décision de garder les « groupes de travail thématique » comme pratique interne de l'Administration ? Cette approche pourrait renforcer la capacité de l'Administration et développer l'inter ministérialité qui jusqu'ici n'existe pas réellement.

Prenons quelques *scenarii* pour illustrer les remarques ci-dessus :

**Axe n° 1 :** Restructuration, modernisation et informatisation des conservations foncière et topographique peuvent être confiées à un groupe composé d'équipe interne : d'inspecteur des domaines et d'ingénieur topo pour faire l'étude et assurer la réalisation auprès des services déjà existants ? Des formations de renforcement de capacité peuvent être organisées ou un expert peut être mis à leur disposition pour les accompagner. Le directeur des services des domaines sous la houlette du secrétaire général du ministère de rattachement dictera les consignes de travail et d'organisation interne.

**Axe n° 2 :** Amélioration et la décentralisation de la gestion foncière : c'est la direction générale à travers sa politique de gestion qui doit étudier et en concertation avec ses responsables territoriaux et les CTD les faisabilités. L'observatoire, un outil pour eux, les aidera dans ce sens. Les politiques de la DDSF devenue direction générale ou DGDSF va dans ce sens. Le pilotage technique ne devrait-il pas revenir aux directions techniques des domaines et topo ? Par contre, le suivi et l'évaluation s'effectueront sous la responsabilité du ministère en tant que leader et maître d'ouvrage avec la participation des autres ministères concernés et les PTF.

**Axe n° 3 :** La rénovation de la réglementation foncière et domaniale normalement appartient à la direction ou service législation et contentieux de la DDSF. Pour le suivi, il appartiendra à la direction générale des domaines (DGDSF) de créer et mobiliser un pool d'inspecteurs des domaines et des ingénieurs topographes. La direction générale pourra faire appel à d'autres secteurs concernés si c'est elle qui

assure le leadership ou le chef de file pour assurer une cohérence, c'est-à-dire créer une sorte de plateforme interministérielle composée des équipes de la direction des études des ministères. La primature est également à associer.

**Axe n° 4 :** Un programme national de formation aux métiers du foncier par contre pourra être réalisé par les établissements de formation administrative ou autres établissements qualifiés publics<sup>692</sup> ou privés. Une fois l'IBF et le plan de formation conçus, de façon participative, il appartiendra par la suite au service ou à la direction chargée de la gestion des ressources humaines et les directions ou service d'affectation d'assurer le suivi de réalisation du plan de formation et l'évaluation de compétences des agents en post formation. Le relais est envisageable au niveau local. Ce sont les cas des formations des agents des guichets fonciers créés au niveau des différentes régions depuis le lancement de la réforme foncière.

À terme, l'idée véhiculée est de ne pas créer un établissement public, au sein d'un ministère comme il est prévu dans la lettre de politique. L'objectif est d'arriver à trouver une organisation permettant d'intégrer totalement au niveau de l'Administration ces structures et d'inculquer ces façons de faire en cohérence avec les orientations politiques et l'organisation existante. Autrement dit, ne pas bouleverser l'organisation existante. Pour répondre à un souci de pérennisation, est-il pertinent de créer un établissement public alors qu'une réorganisation interne de la direction pourrait suffire ? Le fait de mettre en place des superstructures ne ferait que renforcer la sectorisation actuelle au niveau même de la direction des domaines et d'augmenter le coût de la gestion. Auparavant, il a été constaté que le PNF et l'observatoire agissaient sans qu'il y ait une coordination des actions internes de la DDSF et celles sur terrain. Exemple : il y a des actions menées par le DDSF et en parallèle celles sous le pilotage du PNF. Or, le PNF avait uniquement pour mission, durant la phase de démarrage, de se charger non pas des actions sur terrain comme la mise en place des guichets fonciers et du recrutement des agents mais l'élaboration des textes sur la formalisation. Par ailleurs, normalement si le pilotage est assuré par le DDSF, les résultats des travaux de PNF et de l'observatoire devaient être mis en œuvre par les services des domaines et des autres secteurs concernés ou servir à bonifier et alimenter les réformes internes. Or, il se trouve suivant l'état des lieux en 2015 que le PNF et la DGDSF réalisent chacune de leur côté leurs activités respectives. Normalement, le directeur des domaines devrait être informé des résultats de tous les travaux thématiques sur les réformes foncières. Les informations ne sont pas seulement destinées aux PTF mais également à la DGDSF. C'est à la direction générale de donner des directives au PNF dans le cadre du processus de mise en œuvre des projets. Il lui revient aussi la charge d'orienter les actions des directions et des services techniques dans le sens des conseils et orientations du PNF.

C'est probablement dans ce sens que la DGDSF a été transformée en direction générale et qu'en 2015, le PNF a été transformé en Cellule non en établissement public comme prévu. Depuis la transformation du DGDSF en direction générale, la Cellule et l'observatoire du foncier intégré dans l'organigramme du ministère.

---

<sup>692</sup> École nationale d'administration de Madagascar (ENAM) chargée de la formation continue des hauts fonctionnaires, cadre de l'Administration, Institut national de la décentralisation et du développement local (INDDL) chargé d'assurer la formation continue des agents des CTD et l'Institut national de la formation administrative (INFA) qui assure la formation continue des cadres intermédiaires et des agents de l'État.

e) *Prévisibilité des apports d'aide améliorée*

Pour ce volet, le principe d'aide au programme semble être accepté et appliqué seulement au niveau de la conception des documents de politique. À ce titre, la nouvelle LPF, révisée de 2015, prévoit le phasage clair de la mise en œuvre du programme. Ainsi, elle est prévue pour une période de quinze ans et sera déclinée en trois programmes d'une durée respective de cinq ans. Un Programme national foncier (PNF), élaboré par l'organisme de coordination en concertation avec les différents organismes d'exécutions, sera validé par l'organisme d'orientation. Ce PNF est le document unique planifiant la mise en œuvre des orientations de la Lettre de politique foncière et de leurs axes d'intervention. Sa mise en œuvre sera assurée par les organismes d'exécution concernés. L'existence de ce document a permis une bonne planification et programmation des activités, de fédérer les fonds et mobiliser les acteurs de façon coordonnée pour une période bien déterminée.

**Tableau 43 : Extrait du tableau de bord du partenariat financier année 2006**

**Composante 1  
Modernisation et restructuration des services fonciers**

PTF	Opérations	Responsabilités et partenariats techniques	Région d'intervention	Montant de l'appui	Période d'intervention
AGENCE FRANCAISE DE DEVELOPPEMENT, PROJET BV LAC ALAOTRA	Appui à la circonscription des domaines et à la circonscription topographique d'Ambatondrazaka	Maître d'ouvrage : MAEP Maître d'œuvre délégué : CIRAD	Alaotra-Mangoro		2003-2008
BANQUE MONDIALE	Appui à la circonscription des domaines et à la circonscription topographique de Nosy-Be et de Taolagnaro	Maître d'ouvrage : Présidence Maître d'œuvre : DDSF/PNF	Diana & Anosy		À partir de 2006
BANQUE MONDIALE PGDI	Appui aux services fonciers				
BANQUE MONDIALE PROGRAMME NATIONAL BASSINS-VERSANTS	Appui aux circonscriptions foncières et topographiques des régions d'interventions : Marovoay, Andapa, Itasy, Ouest Alaotra	Maître d'ouvrage : MAEP	Boina, Sava, Alaotra-Mangoro, Itasy	En cours de détermination	
DÉLÉGATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE À MADAGASCAR	Étude de faisabilité de la modernisation des services fonciers de la Côte Est ; opération de modernisation de deux services fonciers de la Côte Est	Maître d'ouvrage : MAEP/DDSF Maître d'œuvre : PNF/DDSF	Analanjirifo, Vatovavy Fitovinany	1 714 000 €	À achever avant juillet 2007
DÉLÉGATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE À	Construction bureaux de services fonciers à Ihosy ; équipement	Maître d'ouvrage : MAEP/DDSF	Ihorombe, Haute-Matsiatra,	177 633 €	2006

MADAGASCAR PASA 98	services fonciers Tuléar et Fianarantsoa	Maître d'œuvre : DDSF/PNF	Atsimo Andrefana		
FAO PROJET DE COOPÉRATION TECHNIQUE N° MAG/3004A	Appui à la circonscription des domaines et à la circonscription topographique de Miarinarivo	Maître d'ouvrage : MAEP Maître d'œuvre : PNF	Itasy	5 000 \$	Octobre 20 05- mars 2007
PROGRAMME NATIONAL DE BONNE GOUVERNANCE	Appui à la circonscription des domaines et à la circonscription topographique de Taolagnaro	Présidence	Anosy	50 000 \$	Mars 2006 – décembre 2006
MILLENIUM CHALLENGE ACCOUNT	Inventaire des documents fonciers sur l'ensemble du territoire ; étude de faisabilité de la modernisation des services fonciers dans deux zones d'intervention (Menabe/Vakinankaratra, Amaron'i Mania), etc.	Maître d'ouvrage : MAEP/DDSF Implementing entity : PNF	5 zones d'intervention : Menabe, Vakinankaratra, Amaron'i Mania, Atsinanana Boina Diana et Antananarivo	19 306 6 70 €	Août 2005- août 2009

*Source : PNF*

Il faut toutefois préciser malgré cette présentation sous forme de programme que tous les fonds ne transitent pas dans le budget de l'État car la totalité des actions composant les trois volets du programme sont gérés sous forme de projet<sup>693</sup>. Les financements des actions par projet sont annuels. Par contre, il appartient aux bailleurs de se répartir en tenant compte toujours de leurs domaines de concentration et de leurs avantages comparatifs. La carte de répartition et le tableau de bord de financement inter bailleurs ci-dessus reflètent bien ces divisions de travail. Par ailleurs, la poursuite des financements par phase de cinq ans est juste programmée mais le déblocage des crédits se fera en fonction de l'évaluation annuelle, c'est-à-dire que tout dépend de l'efficacité de l'État à mobiliser les fonds et produire des résultats positifs par rapport aux engagements politiques. Les promesses de financement des bailleurs restent intactes du moment que les acteurs remplissent les leurs. La prévision budgétaire se fera en fonction des résultats obtenus. Le programme comme le cas en 2006 et 2015 peut faire l'objet d'une révision.

#### *f) Délitement de l'aide assuré*

Enfin, concernant cet indicateur, il a été difficile d'obtenir des informations exactes auprès des partenaires ou particulièrement auprès de la Cellule. Le coordonnateur du PNF nous a juste affirmé que le seul problème réside dans la résolution des zones d'intervention. En général, le déliement de l'aide ne pose pas de problème.

<sup>693</sup> Informations recueillies lors de la semaine du foncier organisée en octobre 2014 à la mairie d'Antananarivo.



### 3. Harmonisation en progression

Il consiste à voir si des procédures ou des dispositifs communs pour financer toutes les actions à travers le PNF sont utilisés et créés, ou également s'il a été mis en place un système de coordination des différentes missions avec tous les partenaires concernés et les bénéficiaires locaux. Et enfin, si des travaux analytiques conjoints au niveau national ont été procédés.

#### a) Mécanisme de « pilotage » et de gestion unifié

Les politiques sont opérationnelles du moment qu'elles sont réalistes et peuvent être déclinées en actions concrètes, c'est-à-dire que les axes ou programmes prévus sont faisables et ne sont pas théoriques aux risques de devenir lettres mortes.

Pour poursuivre la phase de lancement du PNF, il a été mis en place un mécanisme financier et des structures de gestion au sein du ministère en charge du Foncier. Ces dispositifs permettront d'unir au sein d'une même structure la gestion de toutes les actions de mise en œuvre du PNF. Le schéma suivant dessine le dernier montage institutionnel de la mise en œuvre du PNF, suite aux améliorations faites depuis 2005<sup>694</sup>.

#### ❖ « Fonds national foncier » :

Le fonds national foncier est un mécanisme de financement sous forme de *basket funds* alimenté par une quinzaine de partenaires financiers bi et multilatéraux. Toutefois, se référant au montage institutionnel, la forme et les modalités de financement de ce fonds ainsi que son statut ne sont pas clairement définis<sup>695</sup>. Contrairement au FDL, une aide budgétaire, la nature du FNF semble plutôt théorique ou fictif. Cette situation est-elle due au caractère transversal du domaine foncier touchant différents ministères ? Autrement dit, le conflit d'intérêt faute d'ancrage institutionnel stable. Le fonds est un *basket funds* mais dont les modes de financement et de gestion ne sont pas budgétaires. Son existence est exclusivement comptable (rapport financier du PTA). Il n'utilise pas totalement et en grande partie le SNGFP car il est géré en mode projet. Le coordonnateur ne fait qu'établir les dossiers techniques et financiers par rapport au PTA pour obtenir le décaissement des fonds inscrits dans chaque sous-projet composant du PNF. Les services de l'aide et la gestion sont entièrement assurés par les donateurs. La comptabilisation des fonds se fera après mise en œuvre des projets et fera l'objet de régularisation en cas de décalage lors de l'exécution.

#### ❖ « Cellule de coordination du PNF » :

La Cellule est un organisme de coordination de toutes les interventions et activités réalisées par les organes d'exécutions des différents projets composant le PNF. Sous la coupe du ministère en charge du Foncier, maître d'ouvrage, il est chargé de coordonner les actions et les acteurs par une planification concertée des

<sup>694</sup> En 2005, l'ancrage institutionnel de mise en œuvre du PNF n'était pas encore défini, il était prévu qu'il sera mis en place un EPA. De même, le « Fonds national foncier » n'existait pas encore.

<sup>695</sup> À prendre avec beaucoup de réserve car les informations recueillies lors de la semaine du Foncier en 2014 ne sont pas complètes et précises. Nous nous contentons d'interpréter les documents en notre possession (LNF, PNF et les rapports de l'Observatoire foncier).

interventions. Concernant son statut, si en 2005 il était prévu qu'à la fin de la phase d'extension la Cellule allait se transformer en établissement public<sup>696</sup>, récemment, suite à l'évaluation de mise en œuvre, une cellule de coordination a été créée non un EPA pour piloter toutes les actions du PNF. Il continuera à disposer d'une capacité de gestion autonome et devra fonctionner essentiellement sur contrat de délégation de gestion des financements et des interventions.

Durant la phase de lancement, les organes du PNF n'étaient pas intégrés à la direction des domaines et des services fonciers (DDSF). En fait, tout au début, le coordonnateur ne travaillait pas en symbiose avec les services des domaines. Un certain cloisonnement a marqué cette distance alors que les activités du PNF devaient appuyer les réformes foncières<sup>697</sup> mise en œuvre par la direction des domaines. Les changements de rattachement expliqueraient-ils ces organisations ? Ou est-ce que c'est la nature transversale du PNF qui a entraîné cette décision ? Le ministère de l'agriculture est le maître d'ouvrage alors que le PNF et l'observatoire devraient travailler en cohérence avec la direction des domaines et des services fonciers (DDSF), devenue par ailleurs une branche du ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du territoire maintenant puis dernièrement en 2015 du ministère d'État en charge des Projets présidentiels et de l'Aménagement du territoire et de l'Équipement. C'est seulement récemment que la Cellule s'imbriquera officiellement dans l'organigramme du ministère en charge du PNF. Il est rattaché maintenant au secrétariat général du ministère.

Ces changements d'organisation et de ministère de rattachement technique, soit suite aux réformes, soit dus aux changements de régime, arrivent souvent. Les organes de mise en œuvre du PNF continue à fonctionner indépendamment de la direction générale des domaines (DGDSF). Les dépenses de fonctionnement sont en grande partie financées par le programme. Le coordonnateur est en dialogue direct avec les bailleurs tout en restant sous la hiérarchie du secrétariat général, premier responsable de l'Administration. Comme au début du lancement du PNF, la cellule de coordination dispose de tous les moyens nécessaires : humains et financiers et ce indépendamment du budget du ministère. Sur le plan gestion, c'est le coordonnateur national qui assure la gestion de l'ensemble des activités. Si, au début, l'équipe a été composée exclusivement de consultants privés, d'assistants techniques, cette situation a changé depuis 2013 où le PNF intègre la direction générale. C'est un haut fonctionnaire, inspecteur des domaines qui a été nommé à la tête de la Cellule. Cette décision pourrait signifier la volonté de l'État malgache de reprendre le contrôle et le leadership dans les conduites des opérations. En effet, le programme foncier fait partie d'un des projets prioritaires de la présidence étant attendu que la pauvreté à Madagascar est liée à son manque de régulation tel que confirme Isabelle DROY *et al* (2010)<sup>698</sup>. Malgré cela, les modalités de gestion autonome feront d'elle une sorte d'unité de gestion mise en place au sein de l'Administration. La Cellule n'est ni une direction ni un service. Le lien qui le relie au secrétariat général, ou à la DGDSF,

---

<sup>696</sup> Même organisation que le Fonds de développement local. Contrairement au FDL constitué directement dès sa création en EPA, le PNF va par contre passer par deux étapes intermédiaires pour assurer si c'est faisable ou pas mais également étudier en fonction des résultats la pérennisation du système : *phase de préparation* (détermination des orientations stratégiques de la Politique foncière et recueil des propositions d'innovation), *phase de démarrage* (conception de tous les outils et méthodes d'approche dans la mise en œuvre notamment des textes, construction et formation) et *phase d'extension* (engagement des diverses mesures définies durant la *phase de démarrage*).

<sup>697</sup> Source : entretien auprès des responsables du PNF et de l'ancienne direction générale des Domaines.

<sup>698</sup> Isabelle DROY, Jean-Étienne BIDOÛ et Patrick RASOLOFO, « Pauvreté et sécurisation foncière : les atouts et incertitudes d'une gestion décentralisée à Madagascar », *Perspective*, n° 4, *Taloha*, n° 19, janv. 2010.

n'est ni fonctionnel ni hiérarchique. Le flou sur ses liens fonctionnel est entretenu jusqu'à maintenant et crée des problèmes de mise en cohérence et de conflit d'autorité interne. La grève incessante des personnels de ce grand sous-secteur est liée à ces situations internes.

Par ailleurs, par rapport au style de gestion, de constitution des équipes, du financement de son fonctionnement et des programmes, la même question se pose concernant sa pérennisation en cas d'abandon des donateurs même si comparé au FDL, le PNF suivant le nouvel organigramme semble s'intégrer dans l'organisation de la DGSF. Ce point soulève aussi la problématique d'appropriation en termes de transfert de compétences et d'intégration dans l'organisation administrative du département concerné. La création d'une entité à part qui deviendra plus tard un établissement public ou autre ne serait-il pas un facteur d'augmentation des coûts de gestion pour l'État et de crise organisationnelle ? Au même cas que le FDL, ne serait-il pas plus pertinent de l'intégrer dans l'organisation interne puisque les missions relèvent de la compétence réelle et effective de la direction générale des domaines. Ou est-ce que c'est ce caractère interministériel, multi acteur et multi bailleur de la question foncière qui ont conduit les acteurs lors des ateliers à maintenir ce dispositif de gestion ? Le fait que le FNF constitué en un système de fonds unique mais n'ayant pas le même statut et mécanisme de gestion et de contrôle comme le FDL est un dispositif qui convient aux bailleurs. Du côté de la partie malgache et surtout de l'Administration, c'est un système hybride, une alternative car les organes d'exécution ne sont pas seulement des services de l'État mais également la société civile ou autres entités. C'est ce flou institutionnel qui est en partie la source des grèves des agents des services des domaines actuellement<sup>699</sup>.

Concernant ce financement, RPI entre 5 à 7 % des investissements directs sont financés par les ressources propres internes (RPI). Le pourcentage restant des financements du programme du PNF sont entièrement dépendants des aides extérieures ou de la coopération décentralisée. Ces financements sont alloués sous mode projet non sous forme d'aide budgétaire. Lors de notre entretien avec le coordonnateur national en 2009, celui-ci a affirmé que le foncier ne disposait pas de budget et de cadre de dépense à moyen terme (CDMT) ou un plan budgétaire pluriannuel. Or, pour des programmes pluriannuels de ce type (2005-2015 puis 2015-2030), ces cadres sont considérés comme essentiels pour passer des programmes à leur mise en œuvre. Pour la mise en œuvre des phases du PNF<sup>700</sup>, toutes les activités sont seulement basées sur les orientations et les axes stratégiques de la politique foncière. Il est seulement établi tous les ans, des programmes de travail annuel (PTA) validés par le « comité d'orientation et de suivi » composé par l'ensemble des acteurs et des bailleurs. Par contre, il n'a pas été précisé si les aides allouées au financement de ce programme soient comptabilisées ou pas dans le budget de l'État ou plus précisément du ministère en charge du Foncier. Le risque de cette démarche est la fragmentation et le manque de prévisibilité des aides. De plus, le financement se fait par projet. Le risque de rupture de financement en plein exécution n'est pas écarté si la coordination est insuffisante avec les autres ministères qui en général n'intègrent pas cette approche intégrée. Ce manque d'articulation avec les autres organes d'exécution est d'ailleurs un constat

<sup>699</sup> La grève a perduré depuis le début de l'année.

<sup>700</sup> *Phasage* – La Lettre de politique foncière sera mise en œuvre sur quinze ans et sera décliné en trois programmes d'une durée respective de cinq ans.

énuméré dans la nouvelle LPF de 2015-2030<sup>701</sup>. C'est la raison pour laquelle depuis 2015 l'ancien PNF a été transformé en Cellule de coordination au-dessus des différents organes d'exécution dans différents secteurs.

Au vu de cette situation, la Cellule assure la mise en cohérence des interventions. Par contre, les rapports techniques et financiers de mise en œuvre seront soumis à la validation et au contrôle de conformité et d'effectivités du ministère et des bailleurs. Les contrôles de régularité sont faits durant l'exécution car les procédures de gestion sont celles des bailleurs et ce par type de projets réalisés par les organes d'exécution. Pour les évaluations, elles sont faites post exécution par l'équipe de la Cellule. Un atelier de restitution médiatisé est organisé à l'occasion par l'observatoire du foncier pour informer la population des progrès réalisés<sup>702</sup>.

De tout ce qui précède, et malgré ce flou institutionnel, force est toutefois de constater que les responsables de gestion et les différents acteurs concernés ont réussi à contourner cette situation sans que celle-ci constitue un blocage. La conclusion des « accords internes », cas par cas entre la Cellule et les donateurs, a été la solution que le coordonateur du PNF a réussi à faire adopter. Jusqu'ici les activités ont pu démarrer et les organes sont opérationnels. Les interventions des différents bailleurs et acteurs ont pu être assurées de façon coordonnée suivant leurs domaines et zones de compétences et ce avec un certain alignement aux orientations malgaches. Le cas du programme MCA en est l'exemple concret parallèlement à la présence fortement marquée de la France. L'ancrage de la mise en œuvre est ainsi la signature par le Gouvernement et des PTF de la lettre de politique. Encore une fois, la compétence et l'agilité du premier responsable de l'organe est encore la clé de la réussite de ces opérations. Les premiers résultats de cette phase ont été atteints par :

- la conception et la validation des séries de textes sur les réformes foncières en cohérence avec les nouvelles orientations, les missions et les réalités des autres secteurs concernés ;
- la mise en place des guichets fonciers, le recrutement et l'organisation des formations des agents ;
- la réorganisation de la DDSF en direction générale (le résultat de la mise en œuvre du PNF phase 1) ;
- l'état des lieux et évaluation et mise à jour de la LPF en 2015.

L'objectif visant à améliorer la qualité des services rendus aux usagers et restructurer les SF au vu de leurs nouvelles fonctions a été atteint. Ce sont ces résultats qui seront restitués par le deuxième organe clé, l'observatoire du foncier.

#### ❖ « Organismes d'exécution » :

La mise en œuvre des orientations et axes d'intervention de la Lettre de politique foncière impliquera des ministères, surtout certains de leurs départements ministériels, des acteurs de la société civile, le secteur privé et des collectivités territoriales décentralisées. Ces organes sont en relation très étroite avec le coordonateur du foncier. Des réunions des groupes thématiques sont organisées pour assurer la cohérence de l'ensemble des actions.

<sup>701</sup> Lettre de politique foncière, § 3.

<sup>702</sup> Nous avons pu assister à ces ateliers de restitutions. C'est l'observatoire qui est en charge de l'organisation.

❖ « L'observatoire du foncier » :

Parallèlement à la Cellule de coordination, il est prévu la création d'un organisme d'étude et de production d'informations. Ainsi, il a été créé un « Observatoire du foncier ». À l'époque cet organe devait travailler sous la coupe du maître d'ouvrage, l'actuelle Cellule de coordination. Le ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche assurait la maîtrise d'ouvrage du PNF par le biais de la direction des domaines et des services fonciers (DDSF). L'observatoire a pour mission d'assurer la supervision de toutes les réalisations effectuées par la Cellule exécutive devenu de coordination. Au début, il lui revenait également de veiller si les activités se déroulaient bien et si les dépenses sont engagées conformément aux engagements et procédures fixées.

La mission d'orientation et de suivi a été au début assignée à l'observatoire. Depuis la réforme, il devient un organe d'étude, un outil au service du maître d'ouvrage. Il est en charge d'observer et étudier :

- régulièrement les orientations et les activités du PNF ;
- la pertinence du système foncier et des impacts des interventions du PNF sur le développement local.

En somme, il effectue des études pour mieux accompagner les acteurs chargés d'exécuter les activités. Il procède par exemple à des analyses très fines de toutes les problématiques sur le foncier surtout ceux en rapport avec la mise en œuvre des activités notamment : la décentralisation foncière, les procédures d'acquisition des titres fonciers, le fonctionnement des guichets fonciers. Désormais, depuis la refonte, le suivi et l'évaluation relèveront du COS. Par contre, l'information sera transformée en une simple activité de l'observatoire. Des ateliers sont organisés, des études et des documents sous forme de bulletins sont publiés pour faire connaître au public les résultats des études ou des activités du PNF. Les informations et les résultats des études et analyses ainsi que les recommandations formulées lors des ateliers sont transmises à la Cellule de coordination pour que celle-ci puisse les exploiter. L'observatoire est devenu un outil de veille mis à la disposition du ministère et des PTF.

Les avantages de cette dispositif est qu'il éclaire les décideurs et permet aux responsables tant de la Cellule que du comité d'orientation d'anticiper et de mieux accompagner les acteurs. Les moyens suffisants dont il dispose lui permettent de se déplacer sur terrain et d'exploiter efficacement les informations. C'est ce qui manque au niveau des services de la DDSF. L'observatoire sera devenu un outil de veille informationnelle dans le cadre du projet de gestion des connaissances financé par la Banque mondiale. Dans le cadre de la phase d'extension, le Gouvernement devrait déjà étudier comment pérenniser ce système de veille pour que celui-ci puisse surtout avoir comme actuellement les moyens de fonctionner efficacement sans dépendre de l'aide. Jusqu'ici, c'est la limite de tous les dispositifs mis en place au niveau de l'Administration quand bien même ils soient efficaces.

❖ Le comité d'orientation et du suivi (COS)

Rattaché à la primature, c'est un organe interministériel et multi acteurs chargé du suivi et de vérification de la cohérence des activités du PNF avec les grands axes de la lettre de politique. Le COS est l'équivalent d'un conseil d'administration du PNF. À ce titre, il examine le programme de travail et les rapports préparés par l'organe exécutif ou l'actuelle Cellule de coordination du PNF. En tant qu'organe consultatif, il émet ses avis et formule des recommandations. Sont membres de ce comité les trois acteurs principaux et les PTF qui soutiennent le programme notamment les bailleurs de fonds. La mise en place de ce comité a permis de développer les dialogues entre les acteurs et de consolider les acquis sans qu'il y ait dispersion des recommandations. C'est un dispositif efficace dans le sens où il constitue une sorte de balise et de contrôle source de confiance des bailleurs vis-à-vis de l'Administration malgache. En termes de pérennisation, ce type de dispositif a été mis en place dans l'objectif d'assurer la continuité des différentes actions réalisées par les organes d'exécution dans différents secteurs et niveaux. Toutefois, le leadership est assuré par le ministère en charge du Foncier en assurant le rôle du président et ce par rapport aux autres ministères membres.

❖ « Charte de partenariat »

Sur le plan mise en œuvre, un autre outil d'harmonisation a déjà fixé des modalités acceptées par tous sauf pour la procédure de passation afin d'éviter les difficultés dans la mise en œuvre des différents projets composants :

- la *fédération des financements*, c'est-à-dire que les bailleurs se partagent le financement d'un seul programme. Ils s'arrangent en fonction de leurs domaines de concentration pour créer une dynamique de partenariat et d'optimiser les ressources disponibles ;
- pour faciliter la coordination des *actions et l'évaluation conjointe*, le PNF ne produit qu'*un seul rapport* mais pas douze pour l'ensemble du programme. Le suivi et l'évaluation seront facilités ;
- la mise en place d'*un seul système d'évaluation* pour tous ;
- l'instauration d'*un grille salarial unique* pour tous les agents recrutés dans le cadre du PNF et ce, quelque soit le secteur, est un indicateur fort de l'effort mené pour une harmonisation des procédures ;
- la constitution d'*une équipe de techniciens spécialisés* auprès du responsable de programme du ministère ;
- le renforcement du *groupe thématique* PNF mobilisant les techniques des différents ministères concernés ;
- la *duplication des rapports* lors du conseil du Gouvernement et des ministres.

## Encadré 7 : Extrait de l'accord-cadre de Partenariat

### Objectifs de l'accord-cadre

Le présent accord-cadre a pour principal objectif de définir les modalités de collaboration entre le Gouvernement et ses partenaires techniques et financiers dans la mise en œuvre du Programme national foncier.

En cela, il participe à l'application concrète des résolutions des Déclarations de Rome et de Paris, visant à améliorer l'efficacité des collaborations internationales avec les pays partenaires. Les trois concepts clés de ces déclarations sont :

- (1) l'**A**ppropriation, qui traduit la définition effective et souveraine de sa propre politique par l'État lui-même ;
- (2) l'**A**lignement, qui correspond à l'articulation cohérente des actions des différents partenaires autour d'un plan d'action de mise en œuvre de cette politique ;
- (3) et l'**H**armonisation, qui met l'accent sur la mise en cohérence des modalités d'intervention des différents partenaires.

À ces trois concepts clés s'ajoutent (4) la gestion par les résultats et (5) la responsabilité mutuelle.

Ce document a vocation à être actualisé une fois par an, à l'occasion de la réunion d'évaluation du Comité annuel d'orientation et de suivi (COS).

Source : PNF

Concernant, l'organisation des missions conjointes sur terrain, elle devient de plus en plus pratique mais jusqu'à maintenant c'est encore par projet et par bailleurs. Il n'y a pas de mécanisme formel jusqu'ici permettant d'échanger, de partager, de consolider même entre tous les acteurs du PNF. L'avantage que dispose le PNF c'est l'existence de la Cellule d'information et de suivi-évaluation de l'observatoire, qui grâce à ses études et analyse, facilite la descente, affine les démarches et partage les informations. Il existe dans ce cas un énorme gain en coût et efficacité.

### ❖ « *Working group* ou groupe thématique »

L'organisation de ce groupe de travail thématique est aussi avantageuse. C'est un autre outil ou dispositif destiné aux secteurs ou sous-secteurs pour se concerter et se partager leurs expériences acquises lors de la mise en œuvre de leurs programmes ou projets. C'est le prolongement de la plateforme au niveau opérationnel, un maillon du STPCA dans sa mission de coordinateur. Le problème avec ces groupes thématiques – méthodologie appuyée par la Banque mondiale – c'est qu'ils créent des confusions avec les dispositifs de suivi et de mise en œuvre des MAP et des OMD. Les thèmes sont plutôt en cohérence ou privilégie les priorités de la Banque.

### *b) Manque de dynamique et d'appropriation intersectoriel*

Le programme foncier concerne plusieurs ministères. La mise en place *du Fonds national*, du COS, de la *Cellule et de l'observatoire du foncier*, trois dispositifs interdépendants mis à la disposition du ministère devrait en principe permettre un « *pilotage unique* » de l'ensemble des actions. En effet, l'harmonisation doit aller vers le haut comme vers le bas pour arriver à une mobilisation efficace de tous les acteurs et les secteurs. Une coordination au niveau du PNF n'est pas suffisante car il n'est

qu'un maillon de la chaîne. La constitution au niveau des secteurs des *groupes thématiques* au niveau des organes d'exécution des autres secteurs concernés par les projets fonciers devrait aussi à un niveau déconcentré générer des dynamiques de travail d'équipe. Ces groupes thématiques servent de relais pour échanger et animer les réflexions et discussions techniques sur les différents volets de mise en œuvre. D'après le coordonateur, bien que ces dispositifs existent, les secteurs n'ont pas les mêmes prédispositions et dynamismes. Nombreux sont ceux qui ne sont pas conscients de l'utilité et de l'importance de ces mécanismes unifiés alors que le programme concerne à la fois les services déconcentrés et décentralisés.

Ainsi, le coordonateur national gère sur la base des conseils et des orientations du COS toutes les actions déjà inscrites dans le cadre du Programme national foncier. Pour avoir une vision cohérente, il s'efforce de participer à toutes les réunions thématiques organisées par les autres secteurs qui mettent en œuvre d'autres activités en lien avec le foncier. C'est grâce à ces réunions qu'il partage et obtient les informations sur l'évolution de la mise en œuvre. C'est aussi à ce niveau qu'il essaie de partager les nouvelles orientations en cas de changement ou de rectification des instructions, c'est-à-dire que le mécanisme de communication et de coordination à l'interne n'est pas totalement adapté. Selon le coordonateur, le développement de la communication interne et intra sectoriel et intersectoriel est la condition de réussite du PNF. Selon toujours ce dernier, si l'Administration ne développe pas son système de communication interne et externe, les programmes de type transversal comme le foncier rencontrera toujours des problèmes. Or, il se trouve que cette culture de partage et de transmission d'informations est à cultiver. Les outils, malgré l'informatisation, sont soit mal exploités, soit mal utilisés, soit minimisés pour ne pas dire inexistantes.

En effet, nombreux sont les responsables des autres projets qui n'ont pas l'habitude de communiquer alors que leurs actions sont liées à celles du PNF. Exemple : le lien entre les projets de gestion des risques dans le cadre des Projets du Programme environnemental ou du projet écotaxe avec le GTZ et la mise en place de la gestion foncière décentralisée. C'est la raison pour laquelle la Cellule a décidé de s'approcher des autres entités et d'assurer une dynamique des échanges d'informations pour éviter les incohérences et les immobilismes. De plus, au niveau gouvernemental, l'adoption de cette démarche n'est pas non plus complètement appropriée ou acquise<sup>703</sup>. Il n'y a pas de système de remonté et de capitalisation d'information puissant et fonctionnel, puisque la plateforme entre Gouvernement et bailleurs au niveau du STPCA n'est pas complètement opérationnel.

De même, même si la Cellule est dynamique, alors que le travail interministériel n'est pas complètement efficace, les consolidations s'avèreraient assez difficiles pour une harmonisation tant verticale qu'horizontale. La méthodologie de partage et de coordination des actions pour des projets de type interministériels ne sont pas maîtrisés au niveau même du Gouvernement. À ce niveau, nous revenons encore sur la question de gouvernance et d'appropriation. En effet, le rôle de coordination qui devait être assuré par le secrétaire général du Gouvernement lors de la préparation technique des dossiers à discuter en conseil du Gouvernement ou des ministres devrait aller dans ce sens mais ce n'est pas encore le cas. Le changement fréquent de top leader à la tête des ministères et des équipes ont aussi des impacts sur la continuité des réalisations. Le poids de la politique ne fait qu'aggraver la situation. C'est tout un ensemble de facteurs qui affaiblit les acquis.

---

<sup>703</sup> *Lettre de politique foncière*, § 3.



#### 4. Gestion axée sur les résultats (GAR) et responsabilité mutuelle

L'application de la méthode de travail et de gestion axée sur les résultats va de pair avec l'harmonisation et ce *via* toujours le budget programme. Par contre, pour ce qui est de la responsabilisation mutuelle les modalités et les indicateurs pour le mesurer ne sont pas clairs et formels.

##### a) Mécanisme avancé de la GAR

La mise en place des dispositifs de suivi-évaluation répond au principe de nouvelle gestion publique mais également à la politique internationale de l'aide telle que fixé par le cinquième pilier de la DP. De ce fait, l'administration foncière a prévu dans sa stratégie de mise en œuvre de la Lettre de politique foncière, ce dispositif et cette démarche conjointe avec les bailleurs<sup>704</sup>.

##### α) Système d'évaluation opérationnel au niveau sectoriel

Avec l'appui de l'observatoire, la Cellule de coordination dispose d'une équipe qui assure les travaux de suivi-évaluation de toutes les actions menées. L'observatoire travaille à partir des bases de données et des rapports déposés au niveau de la Cellule par les organes d'exécution et les informations collectées, dans le cadre des analyses et études. Aussi, la remonté d'information est régulière, ce qui facilite l'accompagnement du PNF et la prise de décision du COS.

Parallèlement, le ministère en tant que maître d'ouvrage et les PTF disposent des informations et des recommandations du COS à temps et *de facto* peuvent instamment réagir. La plateforme est fonctionnelle et le dispositif de dialogue très souple. Il n'existe donc aucun problème pour la prise de décision conjointe. Au cas où il faut prendre attache en haut lieu, du temps du régime Ravalomanana, le secrétaire général chargé du suivi du MAP (SGMAP) au niveau de la présidence et la primature à travers le STPCA avaient assuré le relais. Par contre, depuis la crise, ce mécanisme n'existe plus. Les dispositifs et les principes de travail adoptés conjointement ont été plus ou moins perturbés. Par ailleurs, du côté des bailleurs, il a été mis en place un secrétariat multi bailleurs. Ce dernier assure le suivi et le retour d'information pour une efficacité et une cohérence des décisions politiques prises<sup>705</sup>.

Le système de suivi-évaluation est bien rodé au niveau PNF. Il reste à savoir si les mêmes pratiques de suivi-évaluation sont adoptées au niveau des autres secteurs autre que le ministère en charge du foncier et au niveau local. C'est le cas pour les réalisations des actions de coopération décentralisée ou de la mise en cohérence de la politique foncière et des réformes de l'administration territoriale. Selon le ministère de l'Intérieur et de l'Économie, sauf le SNISE, il n'existe pas encore de mécanisme de suivi de toutes les actions de développement financées par les bailleurs au niveau région, district, et commune. D'ailleurs, les autorités comme les représentants de l'État et les élus, pour l'heure, n'attachent pas trop d'importance à cette mission. Ils sont encore dans la routine administrative et pratiquent les méthodes et cultures de travail classiques<sup>706</sup>.

<sup>704</sup> Lettre de politique foncière, point 3, p. 14.

<sup>705</sup> Cette approche est adoptée sur la base de la bonne pratique menée au niveau du sous-secteur Développement rural.

<sup>706</sup> Contrôle de légalité, sécurité, etc.

Face à cet état de fait, le STPCA projette depuis la mise en place de la base de données AMP d'élargir le même système de coordination et d'évaluation des aides au niveau régional. Mais ce défi ne sera réalité que si, d'une part, le mécanisme de gestion au niveau central et au niveau des STD ne sera complètement réorganisé et, d'autre part, la décentralisation effective<sup>707</sup> et, enfin, que si la mentalité des fonctionnaires, des responsables territoriaux et des élus change.

Enfin, les descentes et les rencontres effectuées au niveau sectoriel et local nous ont permis de constater que cette carence d'appropriation de ces nouvelles pratiques est due :

- à l'absence de leadership au niveau gouvernemental suite à l'ingérence de la présidence dans le pilotage et la conduite des opérations et des politiques<sup>708</sup> ;
- à l'absence d'unité gouvernementale dans la conduite et la mise en œuvre des différentes réformes ;
- à l'absence de « principe de travail » ou de « *modus operandi* » unique dans la mise en œuvre de la PGE ;
- à la non-adoption des déclinaisons politiques cohérentes par secteur ;
- à la faiblesse du mécanisme de communication interne et intersectoriel ;
- au manque de moralité et du sens responsabilité dans la gestion des services publics<sup>709</sup> ;
- au manque de capitalisation des réformes surtout par les responsables politiques<sup>710</sup>.

Ce constat partagé par les différents techniciens et responsables de coopération nécessite l'amélioration du système de suivi-évaluation.

#### β) Système à améliorer au niveau du Gouvernement

La validation de la lettre en conseil doit normalement conduire à la formulation des indicateurs unique de suivi des réalisations des ministères, organes d'exécution. Ces indicateurs sont à mettre en cohérence avec les indicateurs du SNISE. Cet exercice devrait être facilité car les réformes foncières font partie des grands axes du DSRP et du MAP.

#### δ) Cohérence avec le SNISE au niveau national

Du moment que le thème est prévu dans les défis et grands axes de la politique nationale de développement, c'est par le SNISE que le suivi au niveau de tous les secteurs se fasse. Tous les ans, le ministère de l'Économie et de l'Industrie publie le rapport de mise en œuvre des programmes de l'État. Toutefois, il existe des

---

<sup>707</sup> André TEYSSIER, Rivo ANDRIANIRINA RATSIALONANA, Ramy RAZAFINDRALAMBO, Yolande RAZAFINDRAKOTO, « Décentralisation de la gestion des terres à Madagascar : processus, enjeux et perspectives d'une nouvelle politique foncière », Observatoire des fonciers, avr. 2008.

<sup>708</sup> PNUD, *Revue de la gouvernance et de l'efficacité du développement : Analyse d'économie politique de la gouvernance à Madagascar*, op. cit., p. 3.

<sup>709</sup> Constat personnel mais conforté par le rapport de la Banque mondiale en décembre 2010, *Revue de la Gouvernance et de l'efficacité du développement. Analyse d'économie politique de la Gouvernance à Madagascar*, op. cit. p. 8-3 à 8.

<sup>710</sup> La personnalisation des politiques en est la cause première, ce qui fait que, à chaque changement de ministre, la tendance est de ne pas prendre en considération les bonnes pratiques et les résultats acquis. Pratique de diabolisation.

volets d'activité qui ne figurent pas dans le MAP mais qui sont aussi importants au niveau sectoriel et local. Ainsi, la cohérence est de mise concernant le suivi de ces points qui ne figurent pas dans les grands axes de la politique nationale (DSR, MAP ou PND) mais qui constituent quand même des volets de la PGE. C'est comme le cas des réformes de l'administration territoriale, le développement des villes et l'aménagement du territoire. Ce sont des grands volets importants à ne pas négliger mais qui ne figurent pas dans les aspects faisant l'objet du suivi du SNISE.

De même, la cohérence entre les volets prévus dans les indicateurs de SNISE mais qui ne sont pas prévus dans les programmes de développement régionaux ou communaux. Il faut pourtant remarquer que les bailleurs de fonds dans le cadre de la coopération décentralisée financent massivement ces actions. Ces décalages entre indicateurs SNISE et indicateurs locaux peuvent fausser les résultats des évaluations et en l'occurrence des décisions politiques à prendre.

#### *b) Modalité de responsabilité mutuelle floue*

Par rapport à ce volet, il n'existe pas formellement et réellement de mécanisme de responsabilité mutuelle bien que le système de prise de décision et de suivi soit conjoint. Cela reste du moins pour le moment des responsabilités morales et politiques. Certes, ce sont les documents relevant des accords entre les parties qui précisent les obligations et les responsabilités des uns et des autres mais la concrétisation reste floue. Ce sont les cas dans les différents outils annoncés comme : la Convention de financement, la Charte de partenariat, les conventions régionales et les rapports de délibération du COS. Autrement dit, la responsabilité mutuelle dans la mise en œuvre existe mais de façon théorique. Par contre, concernant le respect de ces engagements pour toutes les parties il est souvent difficile à aborder et à mesurer.

Les problématiques qui se posent toujours depuis le début de cette étude consistent à déterminer les valeurs juridiques des actes et les sanctions ou mesures applicables en cas de manquement aux obligations. À ce stade, c'est la suspension des aides pour le pays qui s'applique. Du côté toutefois du pays, aucune mesure n'est prise jusqu'ici pour le cas de détournement de fonds publics ou de dilapidation. Tel que critiquent la Banque mondiale et la direction générale du Trésor dans son bulletin mensuel *Tahiry*<sup>711</sup>, l'État n'est pas encore prêt à ce que les responsabilités pécuniaires des gestionnaires de crédit ou des responsables au niveau des secteurs soient réellement engagées. Ce qui fait que même en cas d'acte flagrant, ces responsables restent impunis alors que la réforme des finances publiques prévoit le renforcement de ces responsabilités suite à l'allègement des procédures. Les presses et la société civile les dénoncent mais ne peuvent rien faire au-delà si la justice ne prend pas sa responsabilité. Il en est de même pour le BIANCO, qui ne peut pas se saisir d'office et même si ce dernier prend cette responsabilité jusqu'ici, aucune personnalité placée dans la très haute fonction publique n'a été saisie ou dénoncée officiellement. D'où, l'expression utilisée par la société malgache « aucun gros poisson mais toujours des petits poissons ». *De facto*, c'est surtout les responsabilités morales et politiques qu'on ose soulever ou aborder<sup>712</sup>. Au niveau

<sup>711</sup> Voir aussi, ROBIMANANA, Orlando, « Madagascar : pour une réelle réforme de la gouvernance des ressources publiques », *Revue ENA hors les murs*, édition hors série, avr. 2010, coll. « Madagascar le développement à cœur », p. 32-33.

<sup>712</sup> Rapport d'évaluation de la Banque mondiale en 2010 sur la gouvernance à Madagascar. Voir aussi RABETRANO, Faly Herisoa, « Lutte contre la corruption : pour la moralisation de la vie publique et politique à

international, ce sont les mêmes constats qu'Ariel Colonomos et Monique Canto-Sperberou Tzvetan Todorov<sup>713</sup> partagent et confirment.

---

Madagascar », *Revue ENA hors les murs*, édition hors série, avr. 2010, coll. « Madagascar le développement à cœur », p. 24-25.

<sup>713</sup>« La morale a fait irruption dans les relations internationales ». Voir aussi TZVETAN TODOROV, « La morale dans les relations internationales », philosophe, directeur de recherches honoraires au CNRS ; Karoline POSTEL-VINAY, dans un essai incisif, appelé *La Bonne Parole de l'Occident*. Visibles sur [www.cairn.info](http://www.cairn.info).



## **Chapitre II – Impacts paradoxaux de la crise sur la mise en œuvre de la DP**

Depuis l'adhésion du pays au processus d'harmonisation et de mise en cohérence des politiques en 2006, deux événements importants vont en même temps bousculer et ralentir le processus d'harmonisation qui a pris de l'envol depuis 2006<sup>714</sup>. Le premier concerne la crise politique de 2009 et le deuxième est lié à la nouvelle réorientation des politiques décidée à l'issue du forum de haut niveau à Busan en 2010.

Le développement des soutiens coordonnés à la mise en œuvre de la politique nationale depuis 2006 a commencé à avoir des effets positifs en 2008 tels que relaté par le rapport pays de l'OCDE. Malheureusement, ce début fragile va être perturbé par l'avènement de la crise de 2009. La décision de la communauté des bailleurs de suspendre les aides a été l'un des impacts majeurs de cette crise politique. Cette décision est prise en application non seulement des nouveaux principes d'appropriation et d'alignement de mise en œuvre de l'aide mais surtout par le respect de principales valeurs et droits universels reconnus tels que la démocratie et l'État de droit.

Certes, le Gouvernement malgache à travers le STPCA a fait montre de bonne volonté malgré l'impact de la crise politique de 2009 en poursuivant les actions prévues dans l'Agenda par la souscription aux travaux d'évaluation de la mise en œuvre du processus et la poursuite des actions de renforcement des mécanismes de coordination des aides, mais ces décisions ne suffisent pas pour maintenir les acquis en matière d'appropriation et d'alignement.

Ainsi, par rapport aux conditionnalités politiques qui privilégient le respect des valeurs universelles, la Déclaration de Paris va servir d'argument et de tremplin pour justifier leurs décisions sur le plan politique. Parallèlement toutefois, la crise va permettre de renforcer les dialogues politiques entre les bailleurs bien que paradoxalement la technique ne suit pas notamment en matière de gestion. Exemple : la décision de recourir de nouveau aux aides décentralisées ou aux aides projets fait suite à la non-reconnaissance du régime de transition en place<sup>715</sup> ainsi que le rejet des tenants du pouvoir de la politique nationale adoptée par le régime déchu. La perte de confiance et la non-reconnaissance du régime en place a conduit *de facto* la majorité des PTF à recourir vers les anciennes pratiques et méthodes d'allocation et de gestion des aides. Les enjeux sont ainsi, d'une part, la capitalisation des acquis au niveau des différents secteurs publics et, d'autre part, la continuité des politiques au niveau gouvernemental post crise.

Par ailleurs, lors de la tenue du forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide à Busan en 2011, une nouvelle réorientation a été prise. Cette réorientation remet-elle en cause l'approche dans la poursuite des approches nées de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Le souci concerne la lecture politique de cette réorientation et ses impacts sur terrain tant du côté des bailleurs que celui du pays bénéficiaire.

L'objectif de ce chapitre est d'analyser les enjeux de cette crise par rapport aux acquis. Il s'agira également de voir comment les malgaches et ses partenaires

<sup>714</sup> Si ce processus a été discuté et mis en œuvre de façon effective au niveau de l'UE et de l'ONU avec les SNU.

<sup>715</sup> Reconnaissance ici sous-entend acceptation par tous les acteurs politiques malgaches de prendre comme cadre le MAP qui est considéré par les tenants du pouvoir comme désuète durant la transition de 2009 à 2014.

techniques et financiers vont appréhender le processus face à la réorientation prise lors du dernier forum de haut niveau à Busan. La section I va ainsi expliquer le contexte qui prévaut ensuite la section II va analyser l'impact de la crise sur l'avancement de l'harmonisation bien que Busan a pris une tournure s'écartant un peu de Paris en 2005.

### **Section I – Crise, recul ou consolidation du dialogue politique entre bailleurs traditionnels**

L'applicabilité des principes de la DP au niveau gestion encore plus difficile et compliquée sur terrain en période de crise. C'est à cause de ces complexités que les responsables au niveau du ministère des Finances ont pensé qu'il est pertinent de poursuivre les efforts entrepris pour mieux préparer la post crise. Sous l'angle politique, c'est aussi une manière de garder le contact avec la communauté et de démontrer la volonté d'avancer étant donné que Madagascar faisait partie des pays évalués en matière d'application des principes de la DP. Cette décision a fait bonne impression au niveau des Nations unies et des principaux bailleurs tels que la Banque mondiale, le PNUD. C'est ainsi que Madagascar a réussi à mobiliser quelques ressources pour appuyer le financement des grandes réformes et les activités liées au processus électoral. Suite à la mise en place du Gouvernement d'unions nationales, le PNUD et l'Union européenne, chacun en ce qui les concerne, ont commencé à discuter avec les autorités malgaches de la conception des plans dits « intérimaires<sup>716</sup> ».

Par contre, pour les autres aides, la gestion a été unilatérale et a été assurée directement par les bailleurs de fonds suivant leurs propres conditions et procédures. Les principes vont servir d'argument politique pour justifier les décisions politiques et techniques des bailleurs durant la crise.

#### *Paragraphe 1 – Politique de financement et de gestion adaptée à la situation de crise*

En cohérence avec les politiques d'intervention, les politiques de financement adoptées ne sont que le reflet de ces décisions prises. Par ailleurs, malgré le fait que la communauté des bailleurs ait réussi à mettre en place des dispositifs communs permettant de fédérer les efforts et coordonner les actions, il est quand même noté que le retour en force des anciennes pratiques au niveau de la gestion et de financement laisse apparaître un certain nombre d'inconvénients.

#### A- Combinaison des mécanismes de financement

Cette approche de combinaison des mécanismes de financement n'est que la conséquence directe des décisions politiques relatives aux modalités d'intervention. En premier lieu, les PTF ont décidé d'abandonner l'aide programme et *de facto* les aides budgétaires ; opté pour des mécanismes cohérentes avec la fédération des efforts pour l'appui à la sortie de crise ; et enfin, financé des actions bien ciblées.

---

<sup>716</sup> Ministère des Affaires étrangères, direction de la coopération pour le développement.

## 1. Abandon du processus de budgétisation des aides

Avant la crise, la démarche visant au basculement progressif de l'aide budgétaire soit globale soit sectorielle a été en bonne voie. Selon les informations du ministère des Finances 24 % des aides ont été déjà des aides budgétaires globales. L'UE a été le fer de lance de cette politique de financement. La Banque mondiale quant à elle est le leader du financement des programmes de réformes du SGFP. Depuis la crise, bien que le PNUD et la Banque mondiale aient constaté la volonté du régime de la transition de poursuivre les efforts initiés avant la crise pour mettre en place des SNGFP fiables, cela n'aurait pas suffi pour regagner la confiance de l'ensemble des partenaires. Les réalités en matière de pratique et de gestion laissent transparaître la corruption, la gabegie et les abus de toutes sortes<sup>717</sup>. Il faut aussi noter que la primauté du principe démocratique dicte les conduites et les décisions politiques de tous les bailleurs.

Ainsi, tenant compte de la situation qui prévalait, les aides budgétaires ont été suspendues qu'elles soient globales (FDL, appui à l'amélioration de la gouvernance, etc.) ou sectorielles (santé, éducation, eau-assainissement, etc.) au détriment de la population.

## 2. Retour en force de la gestion de projet et de la coopération décentralisée

Toutes les aides débloquées pour le financement des actions au bénéfice d'un secteur ou sous-secteur donné ont été faites sous forme de projets ponctuels. Il en est de même pour ceux rentrant dans le cadre de la résolution de la crise notamment le Projet d'appui au cycle électoral à Madagascar (PACEM). Pour ce faire, bien que les actions aient été identifiées après concertation avec les autorités malgaches et les protagonistes, les modalités, les conditionnalités et les procédures de financement dépendent en général de la décision des PTF. Pour la procédure ce sont celles des bailleurs qui seront appliquées. Toutefois, il est souligné que les discussions portent surtout sur les accords donnés par le Gouvernement malgache aux propositions avancées par les bailleurs. En général, le processus de réalisation suit le chemin suivant :

- rencontre avec les responsables pour discuter du projet à réaliser ;
- validation du projet et lancement de l'offre ;
- paiement des services aux tributaires de l'offre ;
- réalisation des actions avec la collaboration des techniciens malgaches ;
- réception officielle des « résultats » ou des « travaux » en présence des autorités concernées.

Par ailleurs, les réflexions stratégiques sur les orientations des aides en cours d'exécution font également l'objet de concertation avec les responsables du pouvoir central.

Par contre, les bailleurs cherchent à appuyer directement les besoins locaux qu'ils pensent urgents et affectent énormément la vie de la population. Ainsi, pour ce qui est de la gestion proprement dite des fonds, conformément aux modalités de l'aide sous forme de projet non de programme, les aides et les projets ne sont pas gérées par l'État malgache mais sont confiées à leurs agences d'exécution. Ces dernières sont en charge de la gestion des projets, de la supervision et du suivi de la

<sup>717</sup> Rapport annuel du BIANCO et de *Transparency International* sur la corruption. Voir aussi la note de la Banque mondiale en juin 2010 sur la gouvernance à Madagascar, *op. cit.*



réalisation proprement dite. Pour la gestion des fonds, elle reste au niveau des PTF. De même, la procédure de passation de marchés et de déblocage des fonds appliquée est celle des PTF. En effet, il a été répertorié une trentaine de pays et de nombreux organismes partenaires au développement qui opèrent et qui interviennent dans le pays sous différents modes et formes.

Durant la période de crise, par exemple, il a été dénombré pour le compte de l'année 2010 une reprise lente des financements, plus de 460 projets actifs<sup>718</sup> dont 167 projets financés par les partenaires bilatéraux et 299 projets financés par des partenaires multilatéraux. Avant la crise et durant la période normale, ce nombre sera d'autant plus élevé et ce sans compter les projets qui ne passent pas par les systèmes nationaux au niveau central ou au niveau local.

Ce retour en force des aides projets marque qu'il y a un recul sur les progrès enregistrés notamment la participation du bénéficiaire à l'utilisation du service de coopération et de la gestion des produits de l'aide. Les PTF pensent revenir progressivement à la mise en place de l'aide budgétaire seulement lorsque l'environnement politique sera sécurisé et stabilisé.

## B- Conséquences des pratiques durant la crise

Bien qu'un certain nombre de bonnes pratiques ont permis de consolider les principes de la DP, il y a eu des risques et des conséquences notamment au niveau de la comptabilisation et de la prévisibilité des aides. Du côté de l'Administration, les pratiques ont permis de motiver le STPCA, un organe nécessaire pour le suivi futur de la coordination et de mise en cohérence des politiques d'aide publique au développement.

### 1. Augmentation du taux des aides non comptabilisées

Pour les coopérations d'aide entre Madagascar et un pays ou une organisation, les aides projets et la coopération décentralisée sont deux instruments développés par les donateurs en attendant le retour à la normale de la situation malgache. Il s'agit des actions d'aide particulières menées singulièrement par les PTF sur la base de leurs propres politiques de financement. À ce niveau, la décision concernant les domaines et les zones de concentrations est laissée à la libre appréciation du pays donateurs ou de l'organisation. Les aides projets et la coopération décentralisée sont deux modalités de financement qui n'obligent pas les PTF de passer par le système national. Toutefois, les bailleurs peuvent financer une partie des actions définies dans un programme mais sous forme d'un projet avec les conditions que ceux-ci fixent eux-mêmes. L'État aura à procéder à la régularisation du moment que les projets soient à terme et que les réceptions soient faites. Comme le cas de l'UE, les décaissements se feront en fonction des réalisations faites sur la base des rapports d'exécution des travaux ou des services. Si le Gouvernement présente un programme bien défini et accepté par les bailleurs, les modalités de financement sont également en grande partie des aides projets non des aides budgétaires. Chaque bailleur choisit à quel niveau et sur quel domaine il pense financer (voir cas PNF ou Santé). Les tableaux suivants montrent la faible proportion

<sup>718</sup> Un projet cofinancé est compté autant de fois qu'il y a des bailleurs qui le cofinancent. Le niveau d'agrégation et de présentations des enregistrements diffèrent aussi selon les partenaires, certains optant pour le niveau *programmes*, et d'autres pour le niveau *projets*. Les PTF optant pour le premier niveau paraissent avoir un faible nombre de projet, comme l'USAID, et le FNUAP.

des aides comptabilisées dans le système national. Le FIDA et la France sont les deux bailleurs qui s'efforcent de passer par le système national. Ces chiffres démontrent la tendance forte des bailleurs d'appuyer le pays sans passer forcément par le système national. Le tableau suivant démontre la régression, malgré les efforts de certains donateurs comme l'Allemagne et la France d'utiliser les systèmes nationaux, des taux d'utilisation. En moyenne, une diminution de point par rapport en 2007, année de référence, est enregistrée. Cette baisse est valable tant pour la gestion des finances que pour les marchés publics. Ce résultat est cohérent avec la décision de la communauté de suspendre les aides et de déclencher les initiatives propres.

**Tableau 44 : Proportion des aides publiques faisant appel aux systèmes nationaux (en millions USD)**

	Aide versée au secteur public (en millions USD)	Système de gestion des finances publiques						Système de passation de marchés publics			
		Système d'exécution du budget (en millions USD)	Système de reddition de compte (en millions USD)	Système de contrôle financier (en millions USD)	2005	2007	2010	Système de passation des marchés (en millions USD)	2005	2007	2010 (%)
	a	b	c	d	(Référence)		(b, c, d)/ a	e	(Référence)		e/a
Allemagne	9	0	4	4	--	0%	32%	4	--	1%	48%
BAD	16	0	0	0	--	80%	0%	0	--	89%	0%
BM	83	0	0	0	--	18%	0%	0	--	18%	0%
États-Unis	68	0	0	0	--	0%	0%	0	--	0%	0%
<b>FIDA</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>--</b>	<b>--</b>	<b>100%</b>	<b>16</b>	<b>--</b>	<b>--</b>	<b>100%</b>
Fonds mondial	29	0	0	0	--	0%	0%	2	--	3%	6%
<b>France</b>	<b>40</b>	<b>26</b>	<b>26</b>	<b>26</b>	<b>--</b>	<b>25%</b>	<b>65%</b>	<b>26</b>	<b>--</b>	<b>63%</b>	<b>65%</b>
GAVI Alliance	7	0	0	0	--	--	0%	0	--	--	65%
Institut de l'UE	24	0	0	0	--	22%	0%	0	--	22%	0%
Japon	6	0	0	0	--	9%	0%	0	--	9%	0%
Nations unies	58	0	0	0	--	10%	0%	0	--	24%	0%
Norvège	0	0	0	0	--	62%	--	0	--	99%	--
Suisse	0	0	0	0	--	0	0	0	--	100%	0%
<b>TOTAL</b>	<b>357</b>	<b>41</b>	<b>46</b>	<b>46</b>	<b>--</b>	<b>21%</b>	<b>12%</b>	<b>48</b>	<b>--</b>	<b>26%</b>	<b>13%</b>

Source : Site du STPCA/évaluation DP 2008-2010

## 2. Augmentation des risques d'incohérence et de dispersion

Ces risques d'incohérence et de dispersion ne concernent pas les actions d'accompagnement particulier au processus électoral. Ils concernent plutôt les autres volets d'aide ciblés alloués soit en bilatéral ou en multilatéral par les bailleurs.

En effet, durant cette période, il y avait une tendance forte à déplacer l'appui du donateur de l'institution building du secteur public au secteur privé ou aux CTD. Il faut noter que cette multiplication des sujets de coopération implique des risques en termes d'efficacité et de coordination aux niveaux national et international. En effet, elle amplifie une dispersion des ressources, discontinuité d'actions, application de procédures différentes, etc.

Par ailleurs, en ce qui concerne particulièrement le mécanisme d'octroi de l'aide, le cas se caractérise par la non-maîtrise de l'État de l'origine et de la source des aides, de leur impact sur l'économie locale vers le régional, la pertinence des projets et des actions initiées dans le cadre de la CD, etc.

Cette situation est logique et dépend de la durée ainsi que de la nature de la crise. Toutefois, le risque est de remettre les pratiques en ordre une fois que la situation revient à la normale. C'est valable pour les deux parties.

## 3. Imprévisibilité de l'aide

La prévisibilité de l'aide était un des indicateurs importants fixés pour assurer l'efficacité. La promotion de la programmation et de la planification des actions de l'État depuis 2004 a été faite pour assurer la visibilité, la disponibilité *via* les aides programmables des financements.

Pourtant, la programmation des aides était assez difficile pour ne pas dire impossible durant la transition. Certes, les organes<sup>719</sup> qui ont été érigés pour assurer la gestion des réalisations au niveau central ou local n'ont pas vraiment fermé leurs portes, mais leurs activités avaient été réduites à la gestion des personnels et aux suivis des projets déjà initiés et en cours. C'est ainsi que le pourcentage des versements opérés n'ont pu se faire puisqu'aucun calendrier n'ait été fixé entre le Gouvernement et les bailleurs concernés. La programmation des aides par PTF ne pouvait se faire selon les procédures et les prévisions normales. Les aides programmables ou aides prévues pour être allouées au titre des années futures dans le cadre des dépenses et de la programmation pluriannuelle ont été bloquées.

Ainsi, les aides durant la transition ont été accordées de façon ponctuelle pour des actions ponctuelles et de courte durée. Ces projets ne tiennent pas compte des planifications antérieures prévues dans le cadre du MAP (exemples : les grands chantiers tels que les réformes de l'État, le cas de la fonction publique, les renforcements de capacités, les grandes constructions, etc.). Les bailleurs se retrouvaient sans référence et sans cadre de travail et d'intervention suite au rejet du MAP par les tenants du pouvoir. La continuité des actions initiées leur a été impossible même si les aides sont programmables. Mais la décision politique de suspendre toutes les aides en est également la cause du déclenchement de nouvelles initiatives hors cadre. Les actions à court terme et gérées coût par coût en fonction de l'évolution du contexte et des besoins de proximité sont mieux adaptées.

<sup>719</sup>Exemples : l'ONN, le FDL, le PREA, le SAHA Imerina, la JICA, le KFW, le BAON, etc.

C'est ainsi que c'est logique si les anciennes pratiques des bailleurs qui consistent à imposer les actions au Gouvernement qui n'a aucune politique concrète reviennent.

Sur le plan juridique le caractère inconstitutionnel du pouvoir ne répond pas aux conditionnalités politiques évoquant l'État de droit. Les inconvénients de cette coupure des actions en pleine exécution surtout si les aides sont remboursables sont que :

- les actions sont interrompues alors que les aides dépensées seront quand même comptabilisées par les PTF et à rembourser par la génération future ;
- Il y a retard et même recul sur certains volets importants de la gouvernance, une perte pour le pays mais dont les politiciens n'en sont pas conscients ;
- la population est la première perdante et victime de ces dérives politiques alors que dans le processus, il n'y a pas de mécanisme ou d'instruments leur permettant de plaider leurs causes directement auprès des bailleurs ;
- les PTF sont liés aux principes et ne peuvent rien faire même sachant que l'interruption des programmes en cours est une perte pour le pays et pour eux ;
- les dettes s'amoncellent sans qu'il n'y ait aucun résultat palpable à chaque éclatement de crise.

#### 4. Pertinence des conditions de sélectivité et d'éligibilité

Pour faire face aux besoins en financement intervenus suite à la suspension de l'aide extérieur venant des bailleurs traditionnels, le Gouvernement s'est vu obligé de se tourner vers les pays du Sud. La Chine et l'Inde ont été les deux pays qui ont répondu favorable aux plaidoyers du Gouvernement. La Chine a été l'un des pays ayant poursuivi et financé certains projets ponctuels (construction, équipements, formation, etc.). L'Inde n'a pas interrompu ses aides et a apporté ses appuis. Comme la Chine, et contrairement aux bailleurs bis et multilatéraux, elle a aussi poursuivi le financement des projets déjà programmés et a également initié d'autres durant la période de crise. Par rapport à ces politiques des pays du Sud émergents, souvent considérés par les bailleurs traditionnels comme violant les principes et conditionnalités en matière de bonnes gouvernances et de démocratie, le débat sur la pertinence des critères d'allocation des aides revient par rapport aux vécus malgaches. Pour ces deux pays qui n'ont pas suspendu les aides, le Gouvernement a été leurs interlocuteurs directs. La politique de ces deux pays est basée sur les besoins non de performance ou de droit fondamentaux. Là où ils veillent c'est au niveau de la pertinence et utilité des aides ainsi que de la traçabilité et de la bonne utilisation des fonds. C'est à ce niveau que les conditionnalités politiques diffèrent par rapport aux bailleurs traditionnels en matière de condition et critère d'allocation des aides. Ce cas malgache revient sur le souci de concilier les intérêts de la population victime du mal gouvernance des dirigeants, les principes et les engagements par rapport à la pratique et la politique d'aide de la communauté internationale. Il remet en surface également les réflexions soulevées par certains auteurs sur la pertinence des critères d'éligibilité et de sélectivité de l'aide<sup>720</sup>. Partant du cas malgache, ces principes certes sanctionnent les mauvais dirigeants mais punissent davantage la population, bénéficiaire de l'aide. L'essence même de l'aide tel que soulève Amprou et Chauvet ou d'autres auteurs comme Severino ou Berg est

<sup>720</sup> Voir les analyses faites dans ce sens par : J.-M. SEVERINO et O. CHARNOZ, « Veut-on aider les pays pauvres ? », *Revue Proposer*, juill. 2004; A. ALESINA et B. WEDER, "Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?", *American Economic Review*, 92(4), 2002 ; A. ALESINA et D. DOLLAR (2000), "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?", *Journal of Economic Growth*, 5.

sujet à débat sachant qu'à l'origine elle sert à lutter contre la pauvreté et venir en aide à la population vulnérable<sup>721</sup>. Cogneau et Naudet parlent même d'une approche équitable de l'aide<sup>722</sup> au lieu et place de la primauté de la performance et de la qualité de la gouvernance.

Par ailleurs, le modèle de l'AID, en prenant en compte les différentes critiques énoncées dans la littérature de Beynon, propose d'ajuster l'allocation fondée sur les niveaux de pauvreté et de qualité des institutions et des politiques économiques, en fonction des chocs externes subis par les pays et des situations de conflit et de post conflit<sup>723</sup>. Les États-Unis par exemple ont largement adopté le principe d'une sélectivité *ex ante* sur la base non seulement de critères de besoin, mais également de critères quantitatifs de performance. La France quant à elle s'est fixé comme objectif pour une rationalisation de l'allocation de l'aide bilatérale, en considérant des indicateurs de performance comme critères d'allocation<sup>724</sup>. La Banque mondiale qui a été pourtant le fer de lance du débat sur l'efficacité de l'aide défend la performance et la qualité de la gouvernance comme critère d'allocation<sup>725</sup>.

Au vu de tout ce qui précède, la pertinence du débat sur les critères et condition d'allocation des aides est d'actualité<sup>726</sup>. L'existence de ces variétés de positions politiques reflète que cette problématique divise encore les PTF malgré les effets sur un pays vulnérable<sup>727</sup>. La question sur la définition de la bonne politique d'aide surtout de financement reste irrésolue et divise davantage la communauté de bailleurs même si ces derniers sont unanimes sur la nécessité d'aider les pays vulnérables surtout la population. Mais comment faire si le régime n'est ni démocratique ni constitutionnel<sup>728</sup> ?

Le PNUD s'est penché sur cette problématique et a essayé partant des impacts de la crise sur les politiques d'allocation des aides de voir comment résoudre

<sup>721</sup> E. BERG, "Recent Debates on Aid Effectiveness: a Critical View", in *Partners in Africa: What Sort of Aid for What Sort of Development ?*, SDC Publications on Development, Swiss Agency for Development and Cooperation, 2002 ; E. BERG, "Increasing the Effectiveness of Aid: A Critique of Some Current Views", *Papier présenté pour la Réunion du groupe d'expert*, Département des Affaires sociales et économiques, Nations unies, 24-25 janv. 2002 (trad. française à paraître dans la *Revue d'Economie du Développement*) ; voir aussi : E. BERG, P. GUILLAUMONT, J. PEGATIENAN et J. AMPROU, "Côte d'Ivoire", in S. DEVARAJAN, D. DOLLAR and T. HOLMGREN (ss. la dir.), *Aid and Reform in Africa. Lessons from Ten Case Studies*, IBRD, World Bank, Washington D.C., 2001.

<sup>722</sup> COGNEAU et J. D. NAUDET, *Qui Mérite l'Aide? Égalité des chances, aide internationale et réduction de la pauvreté*, coll. « Notes et documents », Agence Française de Développement, Paris, 2004.

<sup>723</sup> J. BEYNON, *Poverty Efficient Aid Allocations*, Collier and Dollar Revisited, *ESAU Working Paper*, 2, Overseas Development Institute, London, 2003.

<sup>724</sup>(CICID, 2004) ; J. CACHAU, *Étude des engagements de l'AFD en fonction de critères de gouvernance*, mimeo, AFD, 2003.

<sup>725</sup>BANQUE MONDIALE, *IDA's Performance-Based Allocation System: Update on Outstanding Issues*, Washington DC, 2004 ; BANQUE MONDIALE, *World Bank Group Work in Low-Income Countries Under Stress: A Task Force Report*, Washington DC, 2002 ; BANQUE MONDIALE, "Review of the Performance-Based Allocation System", *OED IDA Review*, IDA10-12, Operations Evaluation Department, The World Bank, 2001.

<sup>726</sup> Pour une cartographie de l'aide des pays riches, voir dans ce sens : N. BIRDSALL et D. ROODMAN, *The Commitment to Development Index: a Scorecard of Rich-Country Policies*, Center for Global Development, 2003.

<sup>727</sup> L. CHAUVET et P. GUILLAUMONT (2004), "Aid and Growth Revisited: Policy, Economic Vulnerability, and Political Instability", in B. TUNGODDEN, N. STERN, I. KOLSTAD (ss. la dir.), *Towards Pro-Poor Policies – Aid, Institutions and Globalization*, World Bank / Oxford University Press, 2004 ; L. CHAUVET et P. GUILLAUMONT, *Aid Effectiveness in an Unstable Environment*, mimeo, Université d'Auvergne, CERDI, 2004b.

<sup>728</sup> C.-J. DALGAARD et H. HANSEN, "On Aid Growth and Good Policies", *Journal of Development Studies*, 37(6), 2001.

ce problème. Les mesures prises et énoncées dans la section I concernant le renforcement du dialogue politique entre PTF en sont une des solutions adoptées. Le renforcement de cette plateforme intra bailleurs a permis d'aplanir ces positions divergentes et d'aboutir à l'appui du Gouvernement de transition dans la conception des plans intérimaires d'appui aux différents secteurs prioritaires et surtout l'accompagnement du processus électoral pour la sortie de crise.

### *Paragraphe 2 – Adaptation des politiques d'intervention en fonction du contexte*

L'absence de pouvoir légal d'une part et de politique nationale d'autre part constitue les deux facteurs rendant difficile la poursuite des actions initiées. Pour ce faire, les acteurs ont dû adapter leurs démarches en fonction de l'évolution du contexte tout en essayant de respecter les principes de base de leurs engagements. D'où, ce recul important et la combinaison des différentes approches.

#### A- Appropriation et alignement conditionnés par la reconnaissance du pouvoir

La reconnaissance du régime ou pouvoir en place veut dire que l'accession des tenants du pouvoir a été acceptée par tous suite à la tenue d'une élection conformément aux dispositions constitutionnelles et légales, c'est-à-dire par la population, les acteurs nationaux et la communauté internationale.

Si cette procédure n'a pas été respectée, les tenants du pouvoir risquent la non-reconnaissance ou le refus de la communauté. Pour cette dernière, du moment que la légitimité<sup>729</sup> et la légalité<sup>730</sup> du pouvoir sont remises en question, la communauté internationale et celle des bailleurs ont adopté une position politique commune en matière d'aide. Il s'agit de la suspension de toutes les négociations et des financements. L'alignement leur serait difficile puisque le pouvoir en place n'a ni légalité ni légitimité ou représentativité politique. Leur puissance, leur pouvoir et leur gouvernance sont remis en cause alors que ce sont les facteurs de stabilité de validité de sa politique.

D'ailleurs, le fait que l'ancienne politique, cadre référentiel des PTF, a été rejetée par le régime de transition, cette position de la partie malgache va rendre *de facto* caduc l'ancien document.

Ainsi s'instaure un vide politique et une adaptation des décisions des bailleurs.

#### 1. Absence de cadre référentiel d'intervention clair

Les interventions des bailleurs sont dictées par l'évolution du contexte et le degré de reconnaissance du pouvoir en place. L'appropriation de la politique nationale et l'alignement sur les systèmes nationaux ne sont plus possibles.

##### *a) Absence de politique publique claire*

En période normale, les interventions des bailleurs de fonds démarraient, d'une part, suite au quitus de la Banque mondiale et du FMI et, d'autre part, après l'adoption d'une politique nationale validée par les acteurs avec la participation des

<sup>729</sup> Majorité pas une frange de la population qui se chiffre à 21 000 000. Voir BIBLIOGRAPHIE

<sup>730</sup> Pouvoir élu selon les règles démocratiques fixées par la Constitution.

PTF. Durant la période de crise par contre, bien que le pouvoir de la transition et les institutions aient mis en place<sup>731</sup> des institutions jouant en lieu et place le rôle des organes légalement et légitimement élus et nommés, ils n'avaient pas eu la reconnaissance de la communauté internationale et des acteurs nationaux. La validité politique et juridique de leurs actes est contestée. Le document de politique fixant la politique nationale en matière de développement n'existait pas. Le régime de transition se contentait de poursuivre les réalisations en cours ayant eu des financements avec son prédécesseur ou de réaliser des actions ponctuelles en fonction du contexte.

C'est ainsi qu'il a fallu attendre la conclusion des différents accords politiques<sup>732</sup> pour qu'il y ait un début de négociation avec les tenants du pouvoir.

Au vu de ces perturbations, les bailleurs de fonds, sans qu'il y ait négociation sur le fonds avec le régime en place, ont décidé afin de venir en aide à la population de reprendre leurs aides en focalisant leurs interventions sur les aides humanitaires ou des aides dont les réalisations ne nécessitent pas les interventions directes de l'État. Exemple en 2010 la France, les USA et la Norvège renforcé leurs subventions dans le cadre des aides projets du domaine social ou productif. Par contre, à part les aides budgétaire en cours de réalisation, les aides sectorielles ou thématiques ont été soit suspendu et les autres types d'aide ont enregistré une baisse. Ces choix ont été dictés d'une part, par la réprobation de la situation de non droit, et d'autre part, par la décision de rejet du MAP du Gouvernement de transition, un document de cadrage des interventions. Le tableau suivant démontre cette évolution des aides entre 2009 à 2010.

**Tableau 45 : Structure des décaissements des APD selon les secteurs prioritaires au niveau national**

Secteur d'intervention	Décaissements effectifs en 2009		Décaissements effectifs en 2010		
	en Mio DTS	en Moi USD	en Mio DTS	en Moi USD	%
Productif	69,8	112,6	49,8	75,2	<b>16,4</b>
Infrastructure	50,3	81,2	59,1	89,1	<b>19,4</b>
Social	107,6	173,5	165,8	250,3	<b>56,1</b>
Administratif	19,4	31,2	25,3	38,1	<b>8,1</b>
<b>TOTAL</b>	<b>247,0</b>	<b>398,5</b>	<b>299,9</b>	<b>452,8</b>	<b>100</b>

*Source* : AMP-Madagascar, Primature

<sup>731</sup> Mise en place du Gouvernement de transition, et des deux organes parlementaires : Congrès de la transition (CT) faisant office de l'Assemblée nationale et Conseil supérieur de la transition ou CST jouant le rôle de Sénat (voir décret ou actes les instituant).

<sup>732</sup> Signature par les quatre anciens chefs d'État des accords successifs de Maputo en août 2009 (1, 2, 3).

A travers ce tableau, il est enregistré compte-tenu de ces priorités, une augmentation de l'APD par rapport à l'année de déclenchement de la crise en 2009 suite aux règlements politiques et des négociations auprès des bailleurs potentiels. C'est le secteur social qui a bénéficié de 56,1% de l'APD avec une importante augmentation de 54,7% de son allocation par rapport en 2009. Les autres secteurs infrastructure et administratif ont également enregistré une légère hausse contrairement au secteur productif dont la diminution de l'allocation est à hauteur de 28,7% par rapport à l'année 2009.

*b) Cadre d'intervention conditionné et ciblé*

Si au début de la crise les bailleurs ont suspendu totalement leurs aides, la mise en place d'un Gouvernement de transition et d'union nationale résultat des médiations menées par le groupe international de contact<sup>733</sup> entre les camps rivaux vont permettre aux bailleurs de changer légèrement de position. L'objectif étant de trouver un moyen d'aider le pays à sortir de la crise mais également de subvenir aux besoins des populations vulnérables sans pour autant remettre en cause la position de non-reconnaissance du pouvoir en place ou l'inconstitutionnalité ou l'illégalité du régime de transition, c'est-à-dire le fait que la communauté internationale appuie et intervient directement auprès de la population cible ne soit pas prise dans le sens d'une reconnaissance du pouvoir en place. Là est l'enjeu politique et diplomatique en cas d'intervention des bailleurs durant la crise. Les interventions sont conditionnées par le degré de reconnaissance. La nature ou le type d'action sont ciblés exclusivement au bénéfice direct de la population.

Le débat qui se crée autour de cette pratique concerne la pertinence du respect des principes démocratiques et le degré de reconnaissance des autorités illégales où les putschistes à partir du moment où ils acceptent de se mettre autour de la table de négociation.

Ainsi, la mise en place du Gouvernement de transition et d'union nationale le 21 novembre 2011, <sup>734</sup>a été l'occasion pour les principaux bailleurs de se mettre autour d'une table de négociation. Le Gouvernement et les bailleurs sous la houlette du représentant résident du système des Nations unies ont repris prudemment le dialogue politique dans le but de voir en premier lieu comment appuyer Madagascar à l'organisation des élections. Concernant les autres volets, le réengagement des bailleurs n'était pas encore effectif car les domaines d'intervention sont très ciblés sur la base d'un certain nombre de critères : social, de proximité et d'intérêt général. Le mécanisme de financement adapté est ainsi choisi en fonction. C'est ce qui explique le retour des anciennes pratiques qui contournent l'Administration et les procédures nationales. Au niveau sectoriel, si les aides existent, faute de programmes de l'État et de stratégie claire, elles ont été faites sur l'initiative des bailleurs. C'est le partenaire qui fixe et choisit eux-mêmes leurs domaines et leurs zones d'intervention suivant toujours les mêmes critères. Exemples : pour le ministère de la Santé, les principaux bailleurs ont focalisé leurs aides sur les projets en lien avec le thème « mère-enfant », pour le secteur Eau et Assainissement, les aides consistait à financer les projets de construction des latrines publiques et bornes-fontaines au bénéfice des communautés de base. Pour le développement rural, l'appui des

<sup>733</sup> GIC, organe désigné par les Nations unies pour assurer la médiation.

<sup>734</sup> Gouvernement mise en place après, les efforts de médiation de la communauté internationale en vue d'une sortie de la crise politique ont permis d'aboutir à la signature par dix plateformes politiques, de la feuille de route proposée par la SADC le 17 septembre 2011.



paysans à travers l'association des utilisateurs directs (femme, pêcheurs, artisans, etc.) a été privilégié.

Pour le cas particulièrement des systèmes des Nations unies à part le programme d'appui au cycle électoral<sup>735</sup>, un programme intérimaire a été conçu pour compenser le manque et subvenir aux besoins de la population vulnérable. Pour ce faire, pour le cycle de l'UNDAF, c'est l'ancien programme valide durant le régime déchu qui a été étendu jusqu'en décembre 2013. Pour la période transitoire 2012-2013, un programme intérimaire a été préparé par le PNUD dans le cadre de la mise en œuvre de l'UNDAF. Cette action a fait tâche d'huile auprès d'autres bailleurs multilatéraux comme la Banque mondiale et l'UE. Ces programmes visent à reconduire les grands projets importants qui devaient être poursuivis avec comme critère l'impact direct sur la population. Sinon, pour les bailleurs bilatéraux, seuls les projets en cours ont été poursuivis, le reste attendaient la mise en place du nouveau Gouvernement et la conception de la nouvelle politique nationale en matière de développement.

Pour l'Union européenne, les négociations ont également repris pour rediscuter de la conception d'un même document concernant le partenariat économique avec Madagascar (Accord de partenariat économique intérimaire<sup>736</sup>[APEI]). Par contre, la mise en œuvre de toutes ces actions dépendait surtout du déblocage ou non de la situation. Mais pour le financement des actions de coopération d'aide au développement de l'UE rentrant dans le cadre du fonds d'aide ou 10<sup>e</sup> FED, la reprise dépend entièrement du retour du pays à la normalité. Sa reprise n'est possible que si le pays dispose d'un document fixant la stratégie de développement national nécessaire pour l'établissement du « Programme indicatif national (PIN) ». De ce fait, l'inexistence de la stratégie nationale opérationnelle constitue un motif valable pour cette organisation de ne pas engager ces fonds<sup>737</sup>.

Enfin, pour les autres institutions et pays, seul la Banque africaine de développement qui a poursuivi ses aides puisqu'il s'agit des fonds remboursables. Les conséquences de ces engagements sont du ressort de l'État malgache.

## 2. Alignement très difficile et aléatoire

En matière d'alignement, dans l'esprit de pallier aux manquements, malgré la conception de ces documents intérimaires et du fait de l'instabilité du pouvoir en place, il était difficile d'avancer dans l'accompagnement des actions. Les orientations et les décisions politiques changeaient en cours de route en fonction de l'évolution de la résolution de la crise. Il n'y avait aucune stabilité, ni visibilité, ni même de possibilité de garantir l'effectivité des décisions prises entraînant ainsi une perte de confiance<sup>738</sup>. Il était de toute évidence claire pourquoi les actions d'aide initiées

<sup>735</sup> Programme d'appui au cycle électoral 2012-2014 (PACEM), financé par l'ensemble des principaux PTF, traditionnels sous forme de « *basket funds* » ou « fonds commun », géré par le PNUD sur la base de la Résolution de l'assemblée générale de l'ONU 46/137 du 17 décembre 1991 pour coordonner l'assistance électorale des acteurs nationaux et internationaux.

<sup>736</sup> Direction des affaires économiques du ministère des Affaires étrangères.

<sup>737</sup> BAON : « Fiche technique sur le programme d'appui budgétaire pour la réduction de la pauvreté (PARP I & II) ».

<sup>738</sup> Exemple : le non-respect par les mouvances politiques une fois sur le pays des accords politiques qui devaient mener le pays à la sortie de crise :

- la Charte de la transition qui est la Constitution provisoire pour la période de transition ;
- l'accord n° 1 de Maputo sur l'annulation des charges relatives aux événements de 2002 ;

timidement s'effectuaient directement au niveau des échelons inférieurs tels que les communes ou des directions régionales des ministères sur la base de l'initiative des donateurs (ONG ou association des natifs ou entreprise implantée dans la localité) ou suite à des demandes précises venant des responsables<sup>739</sup>.

Le manque de visibilité au niveau national a conduit les bailleurs et acteurs de développement à se rabattre sur les priorités fixées dans les politiques mondiales. D'ailleurs, ces priorités coïncident en général pour ce qui est des domaines sociaux aux besoins de la population. Les indicateurs ou les résultats à atteindre concernant restent valables bien que le MAP ne s'applique plus.

Pour les répondre aux besoins des autres domaines, sous le leadership du PNUD, une nouvelle approche a été adoptée afin de permettre l'accompagnement de Madagascar à la sortie de crise et voir ensemble comment pallier les impacts de la suspension des programmes d'aide au développement officiellement conclus avec les anciennes autorités.

### 3. Mise en place d'un système de « *basket funds* »

Pour le financement des actions spécifiques visant à appuyé l'État Malgache à sortir de la crise, particulièrement celles relatives à l'appui du processus électoral, il a été mis en place un mécanisme de financement défini de façon concertée. Il s'agit d'un mécanisme de financement coordonné déjà appliqué au niveau du PNUD. Étant donné que le mandat du PNUD<sup>740</sup> prévu par la Résolution de l'assemblée générale de l'ONU 46/137 du 17 décembre 1991 permet d'appliquer des mécanismes et des modalités de financement allant dans ce sens, la communauté des bailleurs a décidé d'adopter cet instrument.

En effet, de par cette disposition, il est permis au PNUD de mettre en place un mécanisme de « *basket funds* » ou « fonds commun ». Les modalités de financement permet de mobiliser et recevoir les contributions des partenaires sous deux modalités : soit par fonds fiduciaire (*Trust Funds*), soit par le partage des coûts (*Costing Sharing*).

Le fonds fiduciaire ou fonds d'affectation spéciale est un mécanisme créé pour recevoir les contributions d'un ou plusieurs donateurs gouvernementaux ou non gouvernementaux, y compris les compagnies privées et les individus, pour appuyer un thème, un projet, un pays ou une région spécifique<sup>741</sup>. Le fait que ces fonds sont identifiés et comptabilisés séparément dans les états financiers du PNUD facilite la gestion et la transparence vis-à-vis des contributeurs. Les politiques et la procédure standard du PNUD s'appliquent pour la formulation, l'estimation et la mise en œuvre de toutes les activités. Cette politique est en cohérence avec la décision commune de faire du PNUD le « chef de file ». C'est la règle et les règlements financiers du PNUD qui s'appliquent à tous les aspects de la gestion de l'établissement des rapports, de la gestion financière et de la comptabilité du fonds d'affectation spéciale. Cet aspect répond également aux soucis des contributeurs du PACEM.

- 
- l'accord n° 2 de Maputo sur le cas du président Marc Ravalomanana ;
  - l'accord n° 3 de Maputo sur l'annulation des poursuites et des condamnations prononcées contre des personnalités politiques, civiles ou militaires durant le régime Ravalomanana.

<sup>739</sup> La direction générale du FDL servait de relais d'information.

<sup>740</sup> Dispose comme mandat de coordonner l'assistance électorale des acteurs nationaux et internationaux.

<sup>741</sup> Disposition de la Résolution de l'Assemblée Générale de l'ONU 46/137 du 17 Décembre 1991 pour coordonner l'assistance électorale des acteurs nationaux et internationaux.

Pour ce qui est du partage des coûts, elle répond au principe de division de travail et clarifie les responsabilités des uns et des autres. Cette modalité permet également de raffermir les acquis en matière de collaboration et de concertation intra bailleurs et d'autres partenaires non étatiques. C'est une modalité par laquelle les Gouvernements donateurs bilatéraux, les institutions financières internationales (IFI) et les organismes privés contribuent au fonds des programmes et projets individuels parrainés par le PNUD. À cet effet, l'accord type de participation aux coûts, signé entre le donateur et le PNUD, constitue l'accord juridique entre les deux parties. Cet accord fixe les modalités de versement, de l'utilisation des contributions, des procédures de gestion et d'évaluation conjointe ainsi que les coûts de services. Pour la transparence de la gestion des fonds, il appartient au PNUD d'informer tous les donateurs sur toutes les opérations et les modalités choisies en matière d'utilisation. À cet effet, ce dernier établit des rapports régulièrement qui décrivent :

- la progression des activités du programme/projet, les activités et les problèmes rencontrés ;
- la situation financière, y compris les revenus et les dépenses.

Par ailleurs, compte tenu du fait que cet instrument a été adapté pour le contexte malgache entre les donateurs, partenaires de Madagascar, un « Comité de pilotage » a été érigé pour assurer la supervision et la coordination de toutes les activités au niveau du PNUD. Il assure aussi la coordination des partenaires extérieures engagés en appui au cycle électoral et ce à travers le fonds commun. Il faut en effet remarquer que chaque partenaire a ses propres procédures de déblocage des fonds que le comité doit veiller. L'objectif est de respecter le planning fixé dans le plan d'activité et gérer les calendriers de chaque partenaire. Les rapports produits permettent à tous les intervenants de suivre et faire le point. Le Gouvernement de transition est représenté dans ce Comité de pilotage pour permettre non seulement l'appropriation des actions mais aussi pour assurer une cohérence des positions politiques lors des prises de décisions.

Par contre, pour tout ce qui est mise en œuvre proprement dite des opérations relatives à l'organisation des élections, un organe chargé de gérer et de réaliser les différentes activités prévues dans le plan de mise en œuvre de la « Feuille de route », dénommé la « Commission électorale nationale indépendante (CENI) » a été créé. Cet organe est appuyé par l'Unité de gestion du projet (UGP) d'appui au cycle électoral pour tous les volets gestion des finances et d'achats. Les deux organes travaillent en étroite collaboration et de façon permanente.

Enfin, en appui technique au Comité de pilotage, une sous-structure technique et opérationnelle du Comité de pilotage a été constituée pour superviser et suivre quotidiennement les activités du cycle électoral. Il assiste également la CENI dans l'élaboration du plan opérationnel détaillé des activités ou l'analyse des problèmes. Éventuellement, il formule et donne des recommandations. À part, les représentants du Gouvernement et des PTF, les ONG ou organisations diverses régionales ou sous-régionales (SADC, etc.) ou internationales (OIF) ayant participé à la résolution et l'accompagnement du processus de sortie de crise y sont représentées.

Le tableau suivant résume la répartition des rôles de toutes les parties prenantes pour ce mécanisme de financement. Les principes d'appropriation, de gestion axée sur les résultats et de division de travail y sont veillés et appliqués en fonction toujours du contexte et des réalités locales.

**Tableau 46 : Répartition des rôles entre les PTF et le Gouvernement**

Partenaires	Rôles	Objectifs
Gouvernement	<ul style="list-style-type: none"> <li>- assurer le leadership institutionnel et devra s'assurer que les apports et facilités des autres structures locales lors des opérations soient libérés (sécurité, proposition des lois, etc.) ;</li> <li>- contribuer au financement fonctionnement de la CENI-T, des coûts liés aux opérations électorales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- partenariat ;</li> <li>- appropriation.</li> </ul>
CENI-T	<ul style="list-style-type: none"> <li>- gérer toutes les opérations électorales (en amont et en aval) ;</li> <li>- élaborer et mettre en œuvre le plan de travail.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- indépendance et transparence des opérations.</li> </ul>
PNUD	<ul style="list-style-type: none"> <li>- assurer la supervision de l'UGP ;</li> <li>- coordonner l'assistance de la communauté des bailleurs et la mobilisation des ressources alimentant le fonds commun.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- harmonisation des politiques (intervention, procédures, décision, etc.)</li> </ul>
Autres partenaires techniques et financiers	<ul style="list-style-type: none"> <li>- contribuer au financement du processus électoral et une partie de l'équipe de gestion du projet (UGP) ;</li> <li>- fournir les expertises techniques nécessaires en fonction de leurs domaines de concentration et des besoins exprimés ;</li> <li>- apporter leurs appuis et valider les plans de travail du Comité de pilotage.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partenariat et synergie.</li> </ul>

*Source : Document de projet PACEM, adapté par l'auteur*

## B- Formalisation des dialogues politiques

Malgré ces points négatifs qui ont quelque peu ralenti le processus D'HARMONISATION, la survenance de la crise a permis aux PTF d'adopter un certain nombre de pratiques pour pallier aux impacts négatifs de la suspension des aides publiques au développement. On peut enregistrer par exemple des avancées palpables concernant la formalisation et le renforcement du dialogue politique facteur de la mise en cohérence des décisions politiques prises par les représentants de la communauté internationale et des PTF durant la crise. Bien que les changements d'approches donnent l'impression d'un désordre politique, elles avaient toutes comme point positif – tant du côté des PTF qu'entre Gouvernement et PTF – d'assurer la cohérence des actions ou de la synergie.

Ces renforcements de cadre de concertation se manifestaient par la consolidation des acquis, la valorisation de la pratique utilisant les plates-formes, le positionnement du représentant des Nations unies comme un leader et enfin par la mise en place des groupes de dialogue.

### 1. Consolidation de la formalisation du dialogue inter bailleur

Pour faire face au flou politique, le raffermissement de la discussion entre bailleurs sous la direction du SNU, comme chef de file, s'est instauré petit à petit afin de faire le point, d'une part, sur l'évolution de la situation malgache et, d'autre part, sur l'adoption d'une position commune entre partenaires. À part les échanges de position sur l'orientation politique, il était aussi question de voir globalement comment assurer les aides au bénéfice des couches de la population vulnérable pour éviter les

contradictions. Ce dialogue entre bailleurs traditionnels n'était pas très pratiqué avant la crise. C'est un début de formalisation de dialogue politique entre partenaires. Il s'agit d'une sorte de noyau permettant l'alignement de la position politique entre partenaire face à la réaction imprévisible du Gouvernement malgache. De ces décisions découlent des positions des partenaires qui seront la base des négociations plus tard avec le Gouvernement. Les discussions se feront avec le Premier Ministre et les ministères transversaux tels le ministère des Finances, la vice-primature chargée de l'Économie, le ministère des Affaires étrangères. Dans le cadre d'une intervention, elles ont été toutefois conditionnées par le respect ou non des gouvernants malgaches de leurs engagements et celui des conditionnalités politiques fixées par la communauté internationale.

## 2. Valorisation des plateformes des acteurs de développement

Le manque de visibilité au niveau national conduit forcément les bailleurs et acteurs de développement à se rabattre sur les priorités fixées dans les politiques mondiales. D'ailleurs, ces priorités coïncident en général pour ce qui est des domaines sociaux aux besoins de la population.

Ainsi, dans le cadre du processus de réalisation des actions d'aide ciblées, les démembrés et les entités non étatiques ont été rapprochés pour discuter et voir comment intervenir efficacement. Il s'agit des groupements de la société civile, les collectivités territoriales décentralisées. La consolidation de cette nouvelle forme de dialogue s'est faite au niveau de deux secteurs : le secteur Eau et Assainissement par l'utilisation de la plateforme de l'eau dénommée « *Dio rano wash* » et celui du développement rural pour la pêche et l'agriculture. Le secrétariat dit « multi bailleur » continuait de fonctionner durant la crise pour étudier les retours d'information et voir la concrétisation des actions conjointes conformément aux principes et position de la communauté internationale. Ce dernier assure le suivi et la coordination des discussions entre ces acteurs<sup>742</sup>.

En somme, en matière d'action d'aide au développement, les thèmes d'intervention ont été toujours choisis en fonction des besoins ciblés ou spécifiques des bénéficiaires, non sur la base d'un programme ou proposition du Gouvernement. À ce niveau, l'alignement n'est pas possible car les priorités nationales ne sont pas très bien définies. Par contre, les aides à l'appui pour la sortie de crise, l'alignement existe car les interventions des bailleurs ont été focalisées sur la priorité nationale dont l'organisation des élections. Le document de PACEM ou « Projet d'appui au cycle électoral à Madagascar », signé en octobre 2011 est un projet unique appuyé par l'ensemble des partenaires. Le soutien coordonné des bailleurs pour renforcer la Commission électorale nationale indépendante de transition (CENI-T), organe chargé d'assurer la réalisation de toutes les opérations y afférentes, a été assuré d'un commun accord. Un fond unique a été créé et financé par tous les principaux bailleurs bi et multilatéraux, notamment : la France, les Nations unies, l'Union européenne, le Japon, etc. Suite à la négociation faite par le représentant résidant des Nations unies, chacun a apporté leurs parts de financement à la réalisation de l'ensemble des opérations électorales<sup>743</sup>.

<sup>742</sup> Informations obtenues sur la base de la rencontre avec le responsable du suivi et du coordinateur de programme au niveau du siège des Nations unies à Antananarivo.

<sup>743</sup> Commission électorale nationale indépendante de la transition (CENI-T).

### 3. Adoption du principe de « chef de file »

Dans l'optique d'harmonisation des grandes décisions politiques, l'application du principe de désignation de « chef de file » entre bailleurs s'est formalisée et s'est consolidée. On l'appelle aussi « bailleur dominant », un mécanisme qui a permis de réduire davantage les coûts associés à la gestion de l'aide et de simplifier le mécanisme de pilotage et de négociation avec le Gouvernement. En effet, c'est le chef de file qui va assurer la représentation des bailleurs ou son porte-parole, choisir la partition, enclencher les démarches, en quelque sorte la locomotive.

Du côté des bailleurs, ce principe de travail a permis d'avoir un gain en terme politique mais pas encore financier, c'est-à-dire cohérence des visions, des conduites, absence de redondances, unicité des missions, car c'est un mécanisme qui vient d'être initié et dont les évaluations n'ont pas pu se faire suite à la survenance de la crise.

Toutefois, force est de constater que c'est ce contexte de crise exigeant une concertation et une coopération élargie entre les partenaires qui a favorisé le développement de cette approche. C'est un contexte qui a permis à la structure des Nations unies de jouer vraiment son rôle de représentant et de défenseur des politiques, des valeurs et des principes mondiaux ou internationaux.

Ainsi, face à ces objectifs communs et urgents, des consensus se sont dégagés entre bailleurs. L'application de ce principe de travail a permis non seulement pour les bailleurs composant la communauté internationale d'accroître son contrôle mais aussi d'atténuer les conflits de pouvoir, de leadership et de gouvernance des aides entre eux. Certes, ce gain n'est pas énorme et ne convainc pas l'ensemble à aller jusqu'au bout de la démarche d'harmonisation mais au moins il a permis de prouver que la multiplicité des acteurs est gérable du moment que les parties prenantes font preuve de bonne volonté tant politique qu'opérationnelle avec à l'appui une politique et un programme d'appui communs acceptés par tous notamment le pays.

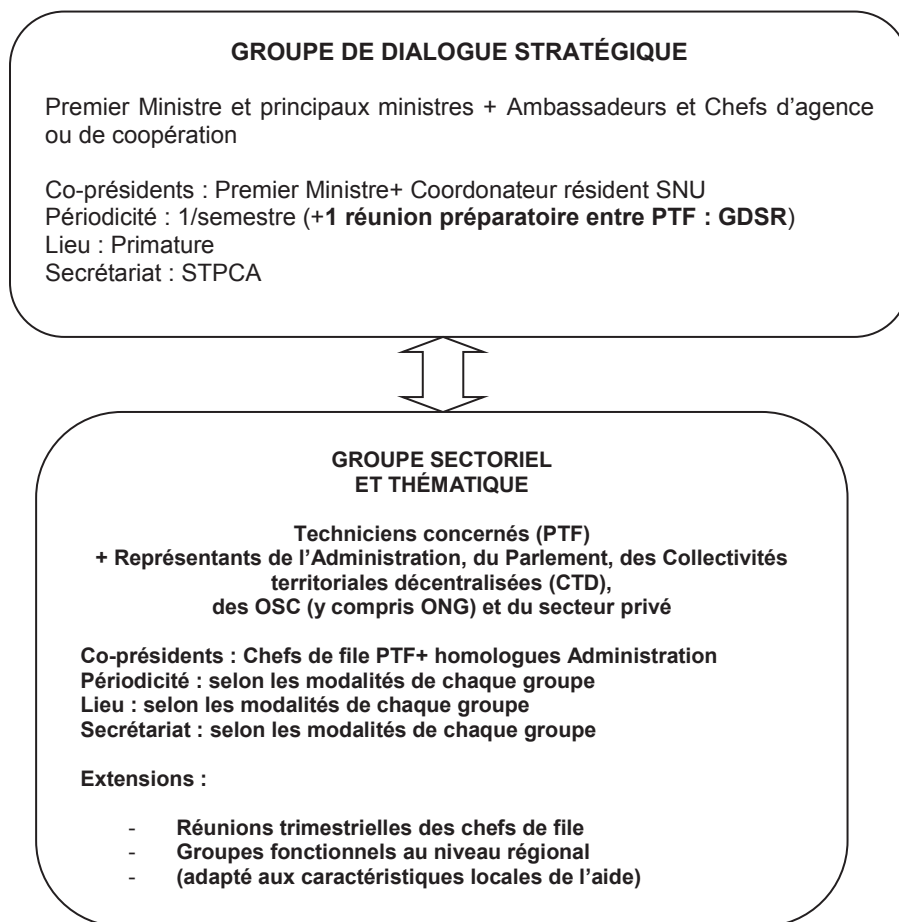
En effet, il présente l'avantage que les bailleurs, inclus dans la communauté internationale n'aient à répondre que d'une seule voix, cadre de travail et de procédure. Le conflit entre bailleurs qui assurent le dialogue et le pilotage des actions durant la réalisation s'est résolu. Il y avait *de facto* une division plus claire du travail entre les différents acteurs, imposé par le chef de file et accepté entre eux. Ces acquis peuvent être soit renforcés, soit valorisés. À titre d'illustration, dans le cadre du principe de régionalisation de la gestion des conflits, il appartenait à la SADC et à l'UA d'assurer le chef de file. La prise de décisions au niveau des autres instances se fera en respectant l'organisation internationale allant du national (SNU/Madagascar) au régional (SADC), au continental (Union africaine) à l'international (Nations unies).

### 4. Opérationnalisation du « groupe de dialogue stratégique »

Ce groupe de dialogue est prévu pour être opérationnel depuis la mise en place du STPCA. Avant la crise, ce dispositif n'a pas réellement fonctionné bien que prévu dans le décret portant création de secrétariat permanent. Par contre, la survenance de la crise a permis de l'opérationnaliser. Il a pris trois formes en fonction de l'objet et de la nature des appuis apportés par les PTF.

Pour tout ce qui concerne les négociations politiques avec le Gouvernement de transition, par principe et en prolongement du dialogue inter bailleur annoncé ci-dessus, c'est toujours le représentant résident du SNU qui a été désigné chef de file de la négociation. Il a non seulement assuré la sensibilisation entre bailleurs mais a aussi été l'interlocuteur direct ou le porte-parole des PTF. Ce dispositif est commun pour l'ensemble des partenaires techniques et financiers du moment qu'il s'agisse de la dialogue politique pour le règlement des volets politiques de la crise. Plus précisément du dénouement et la recherche de solutions pacifiques et démocratiques. Le schéma suivant décrit ce dispositif :

**Figure 19 : Schéma initial du mécanisme de coordination de l'aide**



*Source : Note de Conseil primature en date du 29 mai 2012 – STPCA*

Le « Groupe de Dialogue Stratégique (GDS) », composé d'une part des représentants des principaux PTF et d'autre part des Ministères clés du Gouvernement malgache notamment les Vice-primatures, le Ministère des Affaires Etrangères et le Ministère des Finances. Ce groupe discute des orientations sur les réalisations des plans d'action conçus sur la base de la « Feuille de route » ou document d'orientation politique commune. Exemple : organisation à Antananarivo – des « dialogues sur le développement » – par le bureau de la Banque Mondiale à Antananarivo. Ce processus a favorisé l'inclusion, la diversité, l'amélioration et l'appropriation des analyses et des conclusions par les parties prenantes. Pour un dialogue franc et égalitaire, la présidence est co-assurée par le chef de file des PTF, le représentant résidant du SNU et le Premier Ministre, chef du Gouvernement malgache. La tenue de ces réunions au niveau de la primature manifeste la volonté

des acteurs d'asseoir le leadership national et l'appropriation du système ainsi que de la politique en matière de résolution de la crise.

Par ailleurs, un « groupe de dialogue restreint (GDSR) » a été érigé. Il est en charge de préparer les rencontres avec le Gouvernement. Ce groupe est essentiellement composé des PTF. C'est à ce niveau que les PTF font le point sur leurs positions communes et décident des orientations globales de la politique ou des décisions à adopter.

Par contre, pour tout ce qui est volet action de développement proprement dit ce dispositif n'a pas été utilisé. Deux approches ont été pratiquées :

- soit par des interventions libres selon leurs propres visions et positions politiques et diplomatiques sans qu'il y ait forcément concertation entre tous ceux qui souhaitaient intervenir. Il est toutefois à préciser que bien que ces initiatives soient unilatérales, elles ont été prises en cohérence avec les directives et principes communs. Par exemple : la Banque mondiale avait décidé de débloquer des fonds sur le programme d'appui à la gouvernance pour renforcer le volet participation citoyenne au niveau des communes avec comme objectif d'augmenter le taux de participation aux futures élections de sortie de crise. Du côté de l'État, l'appui sur certains volets sensibles de la réforme des finances publiques a été poursuivi dans l'optique du maintien des acquis uniquement (opérationnalisation du SIIGFP). Pour la France, elle a financé les actions de renforcement de capacité des institutions telles que le Congrès de la transition (CT) et la Conseil supérieur de la transition (CST<sup>744</sup>) dans l'optique de faire avancer le processus de sortie de crise. Les aides apportées par le Japon ou la Suisse dans le cadre des projets au bénéfice des localités ou régions ciblées ont été faites dans l'optique de préserver les risques d'explosion sociale ;
- soit par l'affinement du GDSR en fonction du niveau, du domaine et du degré des négociations. Ainsi, il a été créé à l'image de la pratique ci-dessus pour les domaines sociaux considérés comme prioritaires<sup>745</sup> car touche directement la population, les bénéficiaires finaux des « groupes sectoriels et thématiques (GST) », à un niveau plus opérationnel, chargé de mener les discussions sur les réalisations au niveau des secteurs dits « prioritaires ». Pour l'heure, seuls deux sur les dix thèmes sont opérationnels. Il s'agit des secteurs « Eau et Assainissement » et « Développement rural ». Une déclinaison identique de la même organisation est faite pour assurer une parfaite harmonisation et représentativité au niveau sectoriel. Ce parallélisme de forme est visé également pour faciliter la continuité des dialogues et la prise de décision. Enfin, l'appropriation du mécanisme est l'objectif final.
- Concernant le chef de file des PTF par secteur, il est fixé d'un commun accord entre partenaire. C'est un début de formalisation de concertation entre bailleurs affectés de la crise. Cette approche intégrée se confirme par

<sup>744</sup> Service de la Coopération et d'Action Culturelle de l'Ambassade de France et le Coordonnateur National du Programme PGDI, financé par la Banque mondiale

<sup>745</sup> Rapport du PNUD : les 10 secteurs sont : développement rural, droit de l'homme, éducation, environnement, foncière, genre, gouvernance, protection Mère/enfant, santé, développement économique.



rapport à la proportion des coopérations techniques coordonnées enregistrées par le CAD dans le tableau suivant. Il est enregistré une augmentation de 5 points entre 2007 à 2010, allant de 71 % à 77 %.

**Tableau 47 : Coordination de la coopération technique**

	Coopération technique coordonnée (millions USD) a	Coopération technique totale (millions USD) b	2005 (référence)	2007 (référence)	2010 (%) C = a / b
Allemagne	5	5	-	42 %	100 %
BAID	0	0	-	20 %	0 %
Banque Mondiale	25	25	-	100 %	100 %
États-Unis	0	0	-	100 %	-
FIDA	0	0	-	-	0 %
Fonds mondial	0	0	-	-	-
France	12	13	-	97 %	89 %
GAVI Alliance	0	0	-	-	-
UE	0	4	-	9 %	0 %
Japon	6	6	-	99 %	100 %
Nations Unies	2	8	-	60 %	22 %
Norvège	0	0	-	100 %	-
Suisse	0	3	-	100 %	0 %
<b>TOTAL</b>	<b>50</b>	<b>64</b>	-	<b>71 %</b>	<b>77 %</b>

*Source : Système de notification des pays créanciers de l'OCDE, 2010*

De même, en affinant et en développant la sensibilisation pour ces approches, l'évolution des aides s'est améliorée vers les années 2010. Ce qui explique l'augmentation des montants des aides reçues par le pays tels que communiqués sur la base des données du STPCA. Ce qui est cohérent par rapport aux taux de coordination par bailleurs dans le tableau ci-dessus.

**Tableau 48 : Répartition de l'APD reçue par Madagascar par PTF**

PTF (Groupe)	Décaissements effectifs (milliers d'USD)			
	2009	2010	2011	Cumul 2009 à 2011
Bilatéraux	168 758	157 377	151 062	477 196
États-Unis	34 650	69 526	57 106	161 283
France	51 042	43 617	43 825	138 484
Japon	18 178	8 722	9 083	35 982
Norvège	9 375	13 195	11 932	35 982
Allemagne	12 152	8 315	13 860	34 326
Chine	13 500	1 664	3 898	19 062
Suisse	3 692	2 631	8 810	15 133
Koweït	1 301	9 547	2 067	12 914
Corée du Sud	510	161	480	1 151
Multilatéraux	229 669	312 955	254 575	797 199
Nations unies	72 431	83 405	98 766	254 602
Banque mondiale	35 250	96 080	51 911	183 241
Union européenne	55 619	36 413	33 425	125 457
Fonds mondiale (GFATM)	17 076	61 637	23 500	102 213
BAD	34 558	17 727	23 738	76 023
OPEP	5 069	7 399	14 121	26 589
GAVI	5 394	9 376	7 493	22 263
BADEA	4 271	918	1 621	6 811
<b>Ensemble</b>	<b>398 427</b>	<b>470 332</b>	<b>405 637</b>	<b>1 274 396</b>

*Source : BD/APMP, STPCA/Système de notification des pays créanciers (OCDE)*

Si telles sont les conséquences de la crise sur les politiques des Bailleurs de Fonds en matière d'harmonisation et de mise en cohérence, qu'en est-il au niveau de la partie malgache ?

## **Section II – Préparation du Post Crise : Redynamiser le processus et maintenir les acquis**

Face à la position politique commune de la communauté des bailleurs traditionnels de suspendre les aides afin de veiller à la prééminence des valeurs démocratiques, le Gouvernement malgache se verra obligé d'adopter une position visant à la fois de garder le lien avec la communauté internationale particulièrement les bailleurs traditionnels et en même temps de trouver des sources de financement nécessaires à la réalisation des actions initiées en temps normal et les besoins de la population en matière de développement.

Ainsi, malgré le contexte politique qui prévalait et afin de préserver les acquis, le Gouvernement *via* le secrétariat permanent chargé de la Coordination des aides va poursuivre la mise en place effective des mécanismes de coordination des aides.

Parallèlement, dans un contexte de transition politique et de suspension de toutes les aides venant des bailleurs traditionnels, le Gouvernement va se tourner vers d'autres sources de financement en développant la coopération triangulaire et la coopération Sud-Sud.

Cette deuxième section analysera ainsi cette position ambivalente du Gouvernement se trouvant entre les injonctions, d'une part, internationales en matière de coordination des aides et, d'autre part, des besoins de financement pour assurer la continuité des actions.

### *Paragraphe 1 – Mise en place d'un cadre politique harmonisé et stable*

L'esprit de démarche cohérente est acquis depuis l'expérience du MAP mais il est encore à renforcer pour éviter les politiques de mise en œuvre toujours divergentes et le non-respect des engagements. L'effectivité de cette démarche coordonnée dépend de différents facteurs et de l'établissement d'un cadre commun.

#### A- Rétablir la stabilité et le respect de l'éthique politique

La notion d'« éthique » s'est beaucoup évoluée depuis la vulgarisation *via* la Banque mondiale de la notion de « bonne gouvernance » dans le processus d'action publique. On parle actuellement de l'éthique publique pour toutes les questions relatives à la gestion des affaires et des services publics. Bien que cette notion soit jusqu'à l'heure à dimension morale, sa promotion influence la dimension politique et juridique. Les thématiques qui vulgarisent l'éthique des biens communs et de l'environnement influencent les politiques et les pratiques administratives dans la mise en œuvre des services publics est un exemple concret et vécu qui a fait tâche d'huile<sup>746</sup>. Bien que l'éthique de l'aide publique au développement ne soit pas largement étudiée et abordée, il faut souligner qu'il fait partie des défis des dirigeants et des PTF<sup>747</sup>.

#### 1. Respect mutuel des engagements politiques

Étant donné que les déclarations politiques et les accords de coopération jusqu'ici ne fixent et ne déterminent pas clairement des sanctions en cas de non-respect des engagements, ces axes n'ont que des valeurs politique et morale et *de facto* des sanctions morales. Pour bien fixer les droits et les obligations de chacun et contrecarrer ce flou, les approches communes ont été mises en œuvre en fonction de la situation et du contexte.

##### *a) Avancement de la « réconciliation nationale » comme base de stabilité*

Aussi face à ce flou et pour ne plus revivre la situation des années passées, il est important que les politiciens et les autorités malgaches tiennent leurs engagements et respectent l'autorité de la chose jugée. Il en est de même pour ses partenaires. Jusqu'ici l'approche s'arrête à la fixation des principes et règles communes sans pour autant engager la responsabilité pécuniaire ou pénale des acteurs défaillants. L'objectif par exemple en 2012 de l'atelier du GIS-M est aussi

<sup>746</sup> V. PEUGEOT, « Enjeux éthiques des biens communs », *Revue Observgo*, n° 2, vol. 17, ENAP, Québec, 2015 ; M. MAESSCHALCK, « L'Éthique de l'aide publique au développement au prisme des réorientations stratégiques des partenariats institutionnels sur le terrain », D. RONDEAU, G. DEMUIJNCK (ss. la dir.), *Enjeux éthiques de l'aide publique au développement*, *Revue Observgo*, n° 2, vol. 15, ENAP, Québec, 2013 ; E.-M. MBONDA, « Aide au développement et responsabilité sociale des multinationales », D. RONDEAU, G. DEMUIJNCK (ss. la dir.), *Enjeux éthiques de l'aide publique au développement*, *Revue Observgo*, n° 2, vol. 15, ENAP, Québec, 2013.

<sup>747</sup> J. D. NAUDET, « Les OMDet l'aide de cinquième génération. Analyse de l'évolution des fondements éthiques de l'aide au développement », art. cit.

d'adhérer toutes les entités au processus de prise de décision et d'engager leurs responsabilités<sup>748</sup>. Entre acteurs malgaches, le respect mutuel est à asseoir par rapports aux engagements pris. Dans un souci de stabilité, les mauvaises pratiques du temps de Maputo I et II ne devraient plus se répéter au risque de fomenter de nouvelles crises politiques. La mise en place d'un mécanisme pour la « réconciliation nationale » est un élément fort sur lequel le Gouvernement avec l'appui de la Communauté internationale s'est attelé pour arriver réellement à ce respect mutuel des engagements politiques pour toute la classe et les entités politiques. La recherche de la bonne méthodologie de cette réconciliation ainsi que l'identification des personnes intègres et neutres à désigner pour être membres du comité de réconciliation sont les deux aspects irrésolus depuis lors.

Du côté des bailleurs, la vulgarisation des acquis suite à la mise en place des cadres de concertation entre bailleurs peut être une voie pour aboutir à la fixation des règles d'éthique en matière de responsabilités. L'OCDE a déjà avancé à ce sujet mais sans pour autant jusqu'ici donner des impacts palpables. C'est ainsi que la partie qui mesure le respect mutuel des responsabilités dans les rapports d'évaluation de la DP est vide car les contours est flou.

#### *b) Formalisation des dialogues politiques au niveau national et local*

La coopération ne se limite pas à la dimension internationale, elle doit intégrer le niveau national. Le développement harmonieux et la recherche de l'efficacité de toutes les actions de développement local sont les fondements communs de cette coopération. Trouver les bonnes stratégies permettant d'associer la société civile, les opérateurs, les forces vives, les élus et les groupements sociaux non seulement dans le dialogue politique mais également dans le financement et la mise en œuvre de toutes les actions de développement du pays doit être une des priorités du Gouvernement. Il faut rappeler que le pays doit financer au moins 20 % de son programme de développement en cas de recours aux financements externes. Les actions plus cohérentes et concertées devront se multiplier désormais pour éviter des doublons et les orphelins dans les dotations des aides. L'expérience du temps de MAP dans le cadre de conception des programmes de développement et la situation de crise peuvent servir de base de départ pour le nouveau Gouvernement post crise.

Par ailleurs, l'opérationnalisation des dispositifs régionaux du STPCA est aussi un moyen pour assurer les relais au niveau local. Les chefs des circonscriptions administratives (préfet, sous-préfet) auront leurs grandes parts de responsabilité en tant qu'accompagnateurs de développement. En tant que représentant de l'État au niveau territorial, ces derniers sont responsables du rassemblement et de la mobilisation des forces vives locales lors de la conception et la mise en œuvre des programmes de développement local. Ils sont les mieux placés non seulement pour diligenter les actions mais également pour veiller à ce qu'il y ait cohérence entre la PGE et les politiques régionales et communales de développement. Le renforcement du rôle de ces représentants de l'État est nécessaire si les bailleurs multiplient leurs interventions dans le cadre de la coopération décentralisée.

La plateforme locale déjà prévue est également un dispositif à dimension multiple qui ne serait autre que la consolidation et la déclinaison de la plateforme au

<sup>748</sup> A. RABERMANANORO, « Accords de Maputo (août 2009) : autopsie d'un échec prévisible », *Identity, Culture and Politics: an Afro-Asian Dialogue*, vol. 13 #2, 2012, p. 86-107.

niveau de la primature<sup>749</sup> sur le plan territorial. Le dialogue stratégique et thématique est à instaurer et devront être adopté de façon systématique comme démarche méthodologique. Tous les débats et actions initiées devront se faire dans un esprit de coopération et de collaboration non d'autorité pour éviter le refus des acteurs locaux à s'intégrer dans le processus surtout les élus et groupement locaux. La réunion mensuelle<sup>750</sup> organisée par ces chefs district avec les maires et les délégués d'arrondissement administratif est le moment idéal pour inculquer progressivement le dialogue, développer les échanges et encadrer les élus dans leurs actions de développement. Les visites sur terrain et les tournées administratives seront aussi l'occasion de rencontrer les différentes entités locales.

Enfin, avec l'appui des bailleurs, le renforcement du groupement de la société civile ne ferait que concrétiser cette formalisation des plates-formes de dialogue locales. Les actions entreprises avant, pendant et après la crise de 2009 sont prévues pour être poursuivies avec l'appui de la Banque mondiale et du PNUD. Le regroupement de la société civile et les discussions sur le comment les intégrer dans le processus de développement du pays a été déjà amorcé depuis le début de la crise. Il reste à savoir si ces actions seront clairement déclinées dans le plan national de développement récemment adopté.

## 2. Préparer un cadre politique opérationnel et stable

Après une crise, les acteurs de développement doivent se préparer déjà à la mise en place d'un cadre politique et de travail opérationnel et stable pour éviter que la crise ne revienne et la population s'enlise dans la pauvreté.

### *a) Réfléchir sur les bases de conception d'une nouvelle politique nationale de développement*

L'élaboration de ces stratégies doit partir d'une démarche concertée avec tous les acteurs pour préparer la post crise.

La réconciliation nationale et la conception avec un processus participatif de cette politique nationale de développement devait aboutir à l'établissement des documents stratégiques. Pourtant, depuis la sortie de crise jusqu'à ce jour malgré les différentes propositions de mécanisme et de mesures<sup>751</sup>, aucune stratégie claires définissant les formes et les modalités de cette réconciliation nationale n'a été formulée clairement pour que les bailleurs puissent apporter leurs appuis.

Autrement dit, les dirigeants successifs n'ont pas réussi à s'entendre avec les différents acteurs sur l'approche, la manière, les modalités et les mécanismes pertinents ainsi que le plan de mise en œuvre de cette réconciliation. *De facto*, aucune stratégie ni globale ni sectorielle n'a été conçu.

---

<sup>749</sup> STPCA.

<sup>750</sup> Prévues dans les dispositions réglementaires des chefs district dans le cadre de la mise en œuvre de ses missions d'administration territoriales.

<sup>751</sup> Des processus de mise en place de Plateforme de concertation durant la crise a été interrompue par des dissensions et récupérations politiques. Il y a aussi les initiatives de la plateforme de l'Eglise, dénommée « Fikambanan'ny Fianganon'I Jesoa Kristiana eto Madagasikara ou la FFKM » (Association des Eglise Chrétiens à Madagascar) dont la dernière en date a été menée en 2015 et enfin, celui du nouveau Président RAJAONARIMAMPINANINA Hery qui na pas également abouti car les actes et mesures prises lors de la rencontre faites à Antananarivo réunissant les acteurs politiques, économiques, administration, Société Civile n'ont pas suivi ni d'action ni d'effet.

De même, bien que le document de politique nationale de développement dénommé « PND » en remplacement du MAP ait été validé et mis à jour auprès du PNUD pour qu'il soit en cohérence avec l'objectif de développement durable (ODD), ce document semble déjà être critiqué. Tout d'abord, sur le plan politique, bien que le processus de conception se soit déroulé suivant un processus à plusieurs étapes et phasages (compilation des séries de documents, programmation de série de dialogues économiques à thématiques multiples<sup>752</sup>), le document selon certains responsables ne reflète pas les besoins réels<sup>753</sup>. Ce qui va avoir des conséquences sur l'appropriation et l'opérationnalité de ce document qui, selon toujours les observations recueillies, est un document trop théorique<sup>754</sup>. Exemple : l'Axe 3, « croissance inclusive et ancrage territorial du développement », un des cinq grands axes stratégiques difficilement déclinables en programme et actions concrètes. C'est ce qui explique les difficultés pour les différents secteurs dans la conception des politiques sectorielles, déclinaison opérationnelle des grands axes. Pour l'heure, suite à la publication du PND et la conception de la politique générale du Gouvernement, aucune stratégie claire n'a été définie au niveau :

- d'une part, de la primature pour ce qui relève du pilotage et de la coordination de l'ensemble des actions afin d'éviter l'effritement des orientations, les conflits de compétences et les contradictions des actions gouvernementales ;
- d'autre part, très important, des secteurs en amont de programme d'action et budgétaire pour définir précisément les besoins en financement et les priorités avec en aval les résultats concrets et les impacts attendus.

L'instabilité politique depuis la sortie de crise en est-elle la cause de ces difficultés ?

L'indécision des PTF en est également les conséquences de ce non-opérationnalité du PND.

Si, avant l'éclatement de la crise, Madagascar s'est attelé à la recherche de bon mécanisme de dialogue institutionnel, poursuivre ces activités de mise en place des mécanismes de dialogue et de coordination globaux et sectoriels de toutes les parties prenantes devient une urgence. La capitalisation des mécanismes déjà rôdés pourrait permettre à terme d'instaurer un climat de confiance favorable aux échanges entre les différents maillons de la chaîne. Ce mécanisme de dialogue sera également renforcé si nous avançons dans le processus de mise en place de la décentralisation telle que prévue par l'axe 3 du PND. La clarification des compétences, des rôles ainsi que de la délimitation géographique des collectivités reconforteraient le processus.

Pourtant, se référant aux réalités actuelles, l'immobilisme et l'enlisement du Gouvernement dans la résolution des poches de conflits sectoriels (grèves et revendications diverses) ne génèrent pas les résultats attendus, et ce trois ans après l'élection du premier président de la quatrième République.

<sup>752</sup> Lire le point 2.2 du paragraphe 2 du Plan National de Développement, 2015-2019.

<sup>753</sup> Les différentes personnalités rencontrées au niveau des ministères n'ont pas voulu s'identifier. Les ministères clés tels ont été les cibles : industrie, agriculture, santé, finances et budget, enseignement supérieur, fonction publique.

<sup>754</sup> Source : informations recueillies des responsables des mêmes responsables des ministères qui ont préféré garder l'anonymat.

*b) Développer davantage le Partenariat Public-Privé (3P)*

Il s'agit pour le régime de transition et tous les acteurs de développement de voir comment mobiliser les autres ressources pour financer le développement compte tenu de la rareté des ressources et la pluralité des priorités et des besoins. Le développement du 3P a été une des démarches adoptées par le régime en place pour ce faire.

Le 3P est à deux niveaux : premièrement entre public-public et deuxièmement entre public et privé. L'existence de ce 3P favorisera la complémentarité et la synergie des actions. Or, dans la société malgache, cette démarche est mal exploitée pour ne pas dire inexistante. Pourtant, elle rentre dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action d'Addis-Abeba en juillet 2015 sur le financement du développement durable et le développement d'un financement durable conçu suite à la conception de l'ODD et la mise en œuvre effective de la déclaration de Busan. Son incitation au niveau national est encouragée.

Concernant la première forme de partenariat, dit « public-public », il peut se faire, d'une part, entre les départements ministériels et, d'autre part, entre les départements ministériels et les démembrements de l'État ou les CTD, dans le cadre de l'appui/conseil.

Prenons quelques exemples pour illustrer :

- L'existence d'une interministérialité fort fondée sur la solidarité gouvernementale est la clé de réussite de l'exécutif. Cette culture doit être enracinée et devenir une pratique courante pour tous les décideurs surtout les Ministres. Dès la conception des PS, la concertation et l'échange d'information sous la houlette du ministère des Finances doivent se faire. Les ministères dont les missions sont interdépendantes doivent se rapprocher et travailler sur ces politiques ensemble. Le principe de la DP s'applique aussi bien pour les bailleurs que pour les ministères.
- En attendant le transfert total des compétences au niveau des CTD, les directions techniques implantées au niveau local peuvent collaborer avec les services régionaux et communaux dans la réalisation des projets selon les domaines de compétences de ces services territoriaux déconcentrés (STD).

Pour ce qui est du partenariat public-privé, il peut revêtir différentes formes du moment que les apports ou les services rendus ne portent pas atteinte aux lois et règlements en vigueur ainsi qu'à l'intérêt général. Exemples : l'externalisation de certains services de l'État, financement des entreprises privées des projets locaux en contrepartie de certaines facilités ou privilèges.

Par ailleurs, la collaboration avec les différentes associations, ONG locales et « Vondron'olona ifotony<sup>755</sup>(VOI) » sont à élargir car ils sont les piliers du développement local. Par exemple : procéder à l'étude de l'intérêt et la faisabilité de parvenir à une intégration au sein du processus des finances publiques des ONG

---

<sup>755</sup> VOI ou « groupement communautaire de base » ont été créés pour défendre les intérêts et protéger les richesses locales (exemple : cas des populations vivant dans un espace protégé). Ce sont eux qui constituent les points focaux et sont responsables du développement de sa localité. C'est une manière de responsabiliser, valoriser et associer la population dans la mise en œuvre de toute action de développement local. Le KFW, le SAHA sont des PTF qui mobilisent ses VOI dans la mise en œuvre de leur projet.

porteuses d'actions économiques et sociales. La valorisation de ces structures existantes augmenterait le taux de responsabilisation et de mobilisation. Le réseautage est possible sans pour autant bouleverser la société et l'organisation administrative. Cette approche de proximité va dans le sens de l'orientation politique des bailleurs qui promeut la prise en charge de la population de leur propre développement. Les autorités doivent par contre à leur niveau agir et encadrer réellement et ce en cohérence avec la PGE. En effet, il arrive que ces derniers ne fassent pas correctement leur travail et deviennent des blocages au lieu d'être des forces et des modèles.

### *c) Assainir l'environnement politique et responsabiliser la société civile*

Un des grands problèmes détectés et qui bloque le développement du pays est l'environnement politique dégradé causé par les mauvaises pratiques politiques<sup>756</sup>. La responsabilisation des citoyens à travers les groupements ou les organes structurés est aussi une lutte acharnée à laquelle la société malgache est à faire face.

La communauté malgache est consciente de l'intérêt de ces sujets. Il a mis en œuvre des actions visant à assainir ces domaines. Les discussions sur la conception d'un projet de loi fixant le rôle et le fonctionnement des parties politiques ont beaucoup progressé au niveau des différentes instances et institutions compétentes (parlementaires). La loi a été conçue également dans l'optique de bien cadrer le rôle, les missions des partis politiques aux activités politiques, d'assainir les pratiques politiques par le groupement des associations ou partis politiques autour d'un programme ou d'idéaux communs. Elle vise enfin à instaurer des règles d'éthiques et de déontologie devant régir ces partis. Cette loi a été votée durant la crise et a fait l'objet de sensibilisation auprès des concernés et des entités publiques<sup>757</sup>. L'amélioration et la mise à jour de la loi organique portant Code électoral ont été également un des volets importants ayant fait l'objet de concertation entre les parties prenantes et différentes entités. Les Nations unies et le bureau de liaison de l'Union africaine chargé d'accompagner les différentes étapes de sortie de crise ont appuyé le Gouvernement à finaliser ces différents projets.

Par ailleurs, en matière de participation de la société civile dans le processus de développement, sous l'égide de la Banque mondiale et le PNUD, les actions visant à renforcer les groupements ont été relancées. Le programme de renforcement de l'organisation de la société civile est prévu. Les appuis sous forme d'éducation et de sensibilisation, financés par le PNUD, ont été poursuivis. La conception d'outils et la mise en place des dispositifs permettant le recours, la saisine ou la participation des OSC ont été également initiées.

Au vu de ce qui précède, il faut souligner que la pratique saine de la politique à Madagascar sera un précurseur de bonne gouvernance politique gage de stabilité sachant pertinemment que les pratiques des politiciens malgaches jusqu'ici et la désorganisation de la société civile ont miné la société en la faisant plonger dans des crises, du népotisme et de la corruption profonde<sup>758</sup>.

<sup>756</sup> La note de la Banque mondiale en juin 2010 l'aborde.

<sup>757</sup> Voir exposé des motifs de la loi n° 2011-012 relative aux partis politiques du 18 août 2011.

<sup>758</sup> D. DARBON, directeur de l'école doctorale de Sciences politiques ED n° 208, « *Reconstruire le contrat social, produire le citoyen, enchâsser l'État* », actes des 4<sup>e</sup> forums « Madagascar en transition » : sorties de crise, 2010, p. 19-29.



## *Paragraphe 2 – Amélioration du système et mécanisme d'aide hybride*

Il a déjà été soulevé dans la première partie que le système actuel est hybride<sup>759</sup>. La promotion de l'intégration des nouveaux bailleurs dans le financement des aides au développement et la promotion des ressources d'aide innovantes tels que prévu par la déclaration de Busan obligent les différents responsables tant internationaux que nationaux d'avancer dans ces réflexions. Jusqu'ici, la réadaptation du système a été possible au niveau national à travers les pratiques vécues dans le pays et l'adaptation des mécanismes nationaux et systèmes d'aide existants. Il s'agit par exemple du système de fonds mondiaux thématiques (vaccination, VIH, lutte contre le réchauffement climatique, lutte contre la propagation du virus Ébola) autant d'éléments de base que la communauté peut exploiter. Ces améliorations possibles sont puisées des acquis durant la crise au niveau de la politique d'intervention et celle du financement.

### A- Mise en œuvre mesures post-Busan

Madagascar a été partie prenante du quatrième forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide à Busan, en Corée du Sud du 29 novembre au 1<sup>er</sup> décembre 2011<sup>760</sup>. Le partenariat de Busan avait comme nouvel objectif de faire de la coopération un instrument efficace au service du développement. Le développement et la mobilisation des acteurs ont été mis à l'index. L'objectif était de voir ensemble quels ont été les progrès sur l'application des principes de la Déclaration de Paris. L'accord de Busan s'est focalisé sur l'intégration des nouveaux acteurs : les acteurs de la coopération Sud-Sud, les pays BRIC, les OSC et les bailleurs de fonds privés. Sous l'égide du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide (GT-EFF) réunissant plus de quatre-vingt pays et organisations, un ensemble de lignes directrices pour un large éventail de modalités d'aide a été défini.

Comme les précédents cas, les participants se sont engagés à suivre les engagements contenus dans l'accord. Partant des rapports établis, notre travail s'appuie sur les résultats de l'état des lieux fait en 2013 par l'OCDE-PNUD<sup>761</sup>. Le partenariat de Busan, tout en renforçant les principes de la Déclaration de Paris et du plan d'actions d'Accra, vise l'efficacité de la coopération au développement, avec une plus grande implication de toutes les parties prenantes (société civile, secteur privé) au processus de développement. Concernant l'appui au développement du partenariat public-privé (3P), un cadre de dialogue entre le secteur public et privé a été mis en place en 2012<sup>762</sup>. C'est dans ce sens que l'appui des bailleurs pour le renforcement de capacités et la consolidation de la société civile se sont développés avec l'appui notamment de la Banque mondiale, du PNUD, etc. Cette action coïncide bien et est adaptée au contexte de crise étant donné que ce besoin a été justifié.

<sup>759</sup> Voir chapitre II, section II, paragraphe 1.

<sup>760</sup> Les trois précédents qui se sont tenus successivement étaient à Rome en 2003, à Paris en 2005 et Accra en 2008.

<sup>761</sup> Primature, Secrétariat technique permanent pour la coordination de l'aide (STPCA), État des lieux de la mise en œuvre du partenariat de Busan à Madagascar, oct. 2013 ; Les systèmes nationaux ou cadres de mesure nationaux ont été utilisés par le OCDE-PNUD pour ce faire (Système national intégré de suivi-évaluation (SNISE) d'un système statistique national).

Par contre, pour la méthodologie, c'est celle de l'OCDE qui sera à appliquer. Madagascar s'est proposé comme un pays pilote pour l'application de la nouvelle méthodologie.

<sup>762</sup> Par l'arrêté n° 21.311/2012 portant organisation du Comité de pilotage de la plateforme restreinte de dialogue public privé (DPP).

Par ailleurs, en termes de mécanisme de coordination de l'aide, la mise en œuvre de la mesure post-Busan va dans le sens du programme prévu par l'Agenda d'harmonisation malgache visant à consolider le leadership du pays dans le pilotage des dialogues et de la mise en cohérence des politiques de mise en œuvre de l'aide. La mise en place du comité de pilotage, une sorte de plateforme, va permettre de faciliter les échanges entre les autorités malgaches et les partenaires. Un plan d'action pour l'efficacité de l'appui au développement, un outil de cadrage, a été conçu avec l'appui-conseil du PNUD et sous l'animation du STPCA. Cette mobilisation du STPCA durant la crise marque sa légitimité et son opérationnalité. Cette même structure va par la suite poursuivre sa mission dans le but de grouper tous les acteurs dans l'optique de sortir la politique de coopération au développement. Ces négociations et travaux en amont ont été poursuivis quand bien même le pouvoir en place soit officiellement non reconnu. Ce sont ces activités qui ont permis le renforcement du dialogue politique que ça soit entre partenaires pour une décision commune. La production des différents rapports sur la situation générale de l'aide et l'évolution de la coopération au développement illustre ces avancés.

Pour ce qui est de la transparence des informations sur les aides, la mise en place de la base AMP sur la gestion des aides ont encouragé les PTF à communiquer les informations sur leurs interventions. L'adhésion du pays à l'initiative internationale pour la transparence de l'aide (IATI) les oblige directement à partager les informations.

Par ailleurs, concernant l'effectivité des principes de la DP appuyant la programmation pluriannuelle des aides, le ralentissement des réformes et l'instabilité politique entraînant la dégradation de son système de gestion des finances publiques<sup>763</sup> ont découragé les PTF. Par conséquent, du fait du maintien du système d'aide projet, la prévisibilité de l'aide est très faible et le taux de fragmentation des aides n'a pas réellement changé. Par contre, la volonté des bailleurs de soutenir de façon coordonnée le Gouvernement se constate à travers l'appui des deux bailleurs multilatéraux : la Banque mondiale et le PNUD. La place et le rôle central que ces deux entités jouent ont fait que les autres donateurs bilatéraux s'alignent sur les orientations et décisions prises. C'est dans cette optique que l'accompagnement des différents secteurs dans l'étude de mise en place des mécanismes coordonnés et la conception des outils ont été quand même poursuivis. Dans ce sens, les actions suivantes ont été réalisées pour améliorer les résultats malgaches et ce sous l'impulsion du secrétariat technique permanent de la coordination de l'aide :

- élaboration du PAECD, fixant les actions que le pays doit entreprendre pour renforcer le partenariat de Busan ;
- la mise en place du « comité post-Busan » chargé de sensibiliser les deux parties (bailleurs et Gouvernement) de mettre en œuvre les engagements ;
- l'adhésion de Madagascar au *building block*, une plateforme d'échanges de bonnes pratiques entre tous les pays adhérents<sup>764</sup> ;
- participation à l'enquête pour le suivi du partenariat en 2013 et dont seize donateurs ont accepté d'y souscrire ;

<sup>763</sup> Selon le rapport de l'OCDE, le score de Madagascar dans l'EPIN, une légère régression de 0,5 a été enregistrée car en 2010 il est de 2,5 en contrepartie de 2 en 2012. De même, l'utilisation du SGFP par les donateurs s'est établie à 14 % en 2012.

<sup>764</sup> Madagascar a adhéré à quatre *building blocks* : résultats et redevabilité; gestion de la diversité et réduction de fragmentation des aides ; transparence ; coopération Sud-Sud.

- participation à l'enquête du forum pour la coopération en matière de développement sur les cadres de redevabilité mutuelle (RM), un domaine encore malmené.

## 1. Établissement et réalisation d'un plan d'action commun des PTF

Le rapport pays du PNUD a démontré que Madagascar a enregistré une baisse de performance en matière de développement. Les objectifs de 2015 n'ont pas été atteints même si le Gouvernement et les bailleurs ont renforcé leurs partenariats et collaboration. L'atelier organisé récemment en juillet 2014 sous l'égide du ministère des Affaires étrangères et la représentante du bureau de liaison du Groupe international de soutien pour Madagascar (GIS-M, ex-GIC) avait comme objectif de sortir une stratégie commune favorisant un soutien coordonné des bailleurs des priorités nationales. Cette réunion de coordination permettra de mettre en œuvre des actions plus concertées. Tous les partenaires ont été invités à participer. Tous les départements ministériels ont été également représentés. Les discussions ont été basées sur la PGE déclarée officiellement par le Gouvernement durant la première session ordinaire de l'Assemblée nationale en juin 2014.

Par ailleurs, par rapport aux avancées du pays sur la coordination des aides, il est également question de renforcer davantage la cohérence des interventions des bailleurs du moment que les axes stratégiques d'intervention fixant les priorités seront définis. Les difficultés techniques que le Gouvernement doit surpasser et sur lesquelles les appuis techniques des partenaires doivent se faire se situent au niveau de la déclinaison opérationnelle des politiques sectorielles et la cohérence des politiques de développement locales sur la PGE. Il faut enfin souligner que, sans une décentralisation technique forte, le développement harmonieux serait un échec. L'efficacité des politiques d'appui rentrant dans le cadre de la coopération décentralisée dépend fortement de la cohérence du couple PGE/PS & PS/PRD ou PCD.

Enfin, dans cette démarche concertée menée actuellement, veiller à la mise en cohérence des indicateurs de l'OMD, de la PGE et des politiques de développement locales est le meilleur moyen pour les PTF d'intervenir efficacement. Les taux de prévisibilité et de complémentarité des aides allouées augmenteront. La démarche stratégique et opérationnelle pour y arriver reste un défi majeur pour le Gouvernement en charge du pilotage de l'ensemble des opérations. Techniquement, les ministères devront s'approprier des OMD, des nouveaux outils de gestion et de sa politique sectorielle. Tous les responsables devront adopter une lecture commune des indicateurs des politiques publiques. Ce qui n'est pas du tout facile dans la majeure partie des secteurs. La façon de gérer unilatéralement sans veiller à l'interministérialité doit être abandonnée impérativement. Les dialogues entre PTF et Gouvernement sont à multiplier tout en se basant sur les bonnes pratiques et les expériences durant la crise.

## 2. Valoriser les mécanismes d'alignement des procédures

Si, au niveau national, la communauté des bailleurs réussira à mettre en place un système de coopération multilatéral fort et unifié, la problématique d'alignement des procédures entre bailleurs de fonds sera plus ou moins allégée.

En effet, il restera à voir l'articulation de leurs politiques de financement tenant compte de leur domaine de concentration respectif. Au niveau international, chaque

institution selon leurs vocations poursuivra leurs actions. Toutefois, au niveau national, une plateforme de fédération du système et du mécanisme est à instituer, c'est-à-dire des mécanismes inclusifs de coordination globale, thématique et sectorielle de la gestion de l'aide favorisant la participation de toutes les parties prenantes. L'idée déjà avancée de la mettre via la représentation des Nations unies ou la Banque mondiale a été déjà proposée concernant le pilotage. Il faut noter qu'il y a déjà l'expérience acquise durant la crise de 2009 qui a permis de jeter les bases politiques de ce partenariat entre PTF. Prenons comme exemple la plateforme pour le secteur Développement rural, secteur Eau et Assainissement ; la mise en place du secrétariat multibailleur, etc. Le PNUD dispose en son sein, une cellule chargée d'étudier la coordination des aides. La reconnaissance du principe de « chef de file » est également à valoriser à ce niveau.

Si les SNU jouent le rôle de leader, il conviendrait de se mettre d'accord sur le comment au niveau national appuyer le Gouvernement pour que son système soit fiable. Nous revenons sur l'idée de bien distinguer aide au développement et renforcement de capacités, c'est-à-dire la division de travail.

Enfin, pour le volet coopération bilatérale, l'alignement sera résolu du moment que le mécanisme d'aide budgétaire sera pratiqué.

### 3. Amélioration et ouverture du système d'accès au financement

Ce défi rentre toujours dans le cadre de la mise en œuvre du Plan d'action d'Addis-Abeba en juillet 2015 sur le financement du développement durable et le développement d'un financement durable. Ce plan incite les pays ayant adhéré à l'agenda des Nations unies pour le développement à :

- mettre en place un cadre nouveau de financement du développement durable ;
- prévoir un éventail de mesures politiques pour la réalisation des objectifs mondiaux.

Le Gouvernement doit jouer un rôle plus actif dans la mise en œuvre de ce plan d'action auxquels il a adhéré. Par contre, les partenaires doivent tenir leurs engagements et aligner leurs financements sur les politiques de développement définies par le Gouvernement dans un cadre ouvert et participatif.

Sachant les problématiques liées, d'une part, à la communautarisation de la gestion des risques mondiales et, d'autre part, à la rareté des ressources et le contexte d'ouverture de l'APD aux nouveaux acteurs, la réticence des bailleurs traditionnels semble être déplacée. Le changement de position est de mise.

Désormais, l'objet du débat et des réflexions au niveau des pays aidés tourne autour de la résolution commune des moyens d'adaptation du système de financement et les mécanismes d'intégration des nouveaux acteurs dans le processus. Deux options sont possibles et à étudier :

- soit, il s'agit de convaincre ces acteurs de se soumettre aux règles et principes de coopération actuelle ce qui nécessitera toujours des restructurations ;
- soit, il faudrait changer et adapter le système pour permettre un cofinancement et collaboration entre les bailleurs traditionnels et les nouveaux bailleurs. Exemple : en matière de politique de financement de gestion des

aides, quel mécanisme de fédération à instaurer pour ces fonds de sources différentes. Qui le gèrera et qui le contrôlera et sous quelle règle de gestion ? Le modèle de « *basket funds* » de type « fonds mondial<sup>765</sup> » est une référence positive et une bonne pratique à perfectionner. En effet, les fonds communs passent en général par des arrangements spéciaux négociés avec les PTF. Les voies de décaissement ne passent pas forcément aux procédures nationales normales<sup>766</sup>. Les fonds communs ne comptent en tant qu'ABS<sup>767</sup> que lorsque les crédits sont transférés des fonds communs aux comptes gouvernementaux, où ils sont utilisés conformément aux procédures nationales normales (voie n° 1).

Ainsi, pour le pilotage, les expériences durant la crise va permettre au Gouvernement malgache et ses partenaires techniques et financier de fructifier les pratiques. La poursuite de la tenue du groupe de dialogue stratégique est une des pratiques de mise en cohérence des politiques d'intervention, de financement. La rencontre du Gouvernement et ses PTF est devenue une pratique courante. C'est un mécanisme qui a permis de dépasser la problématique d'intégration des nouveaux bailleurs. Le GDS réunit tous les PTF anciens et nouveaux bailleurs et les acteurs de développement tels que le groupement du secteur privé, les entités publics, les plates-formes de la société civile et ceux qui agissent dans le cadre de la coopération décentralisée. Depuis le retour à la normale, Madagascar en est à sa septième réunion du GDS.

De par ces pratiques, l'ouverture *via* la mise en place d'un cadre de concertation à un niveau pays est un moyen possible pour avancer dans la réflexion en matière de coordination et de coopération d'aide au développement. Cette approche de mise en cohérence au niveau national, de proximité conforte les positions d'un certain nombre d'auteur en matière d'appropriation<sup>768</sup>. En effet, jusqu'ici, en matière de cadre de partenariat entre toutes les parties prenantes, c'est au niveau de la fixation des grandes lignes des politiques qui sont possibles. Agir à un niveau international sauf pour le cas des fonds communs pour mettre en cohérence la mise en œuvre reste encore incontrôlable et difficilement réalisable.

<sup>765</sup>Rappel de définition : fonds commun lorsque des partenaires préfèrent centraliser leurs fonds plutôt que de les acheminer séparément selon un ensemble de procédures convenues au profit d'un groupe spécifique d'activités identifié pour le programme sectoriel en question.

<sup>766</sup>Canaux de décaissement de l'aide. Il existe trois grands canaux de décaissement de l'aide :

(i) Le canal 1 est le canal normal utilisé pour les dépenses financées par le Gouvernement. L'aide est versée au ministère des Finances du Gouvernement (ou « Trésor »). Les ressources peuvent être ciblées ou non. Bien que ces ressources soient inscrites au Trésor, elles ne le sont pas toujours au budget ou à d'autres dimensions.

(ii) Avec le canal 2, les ressources sont allouées directement à un ministère, un service ou une agence spécifique par le biais de comptes spéciaux, hors du système du Gouvernement. Les ressources sont en la possession d'un organisme gouvernemental, mais ne suivent pas les procédures normales du Gouvernement.

(iii) Dans le canal 3, les dépenses sont prises en charge par une agence donatrice ou en son nom par une ONG. Des actifs ou services sont fournis en nature au Gouvernement, qui ne reçoit pas les fonds.

<sup>767</sup> Appui budgétaire sectoriel (ABS) : aide empruntant la voie normale utilisée pour les dépenses financées par le Gouvernement. L'aide est versée au ministère des Finances du Gouvernement (ou « Trésor »). De là, elle est distribuée aux ministères, services ou organismes responsables de l'exécution du budget, par le biais des procédures gouvernementales normales. Le dialogue et les conditions associées à l'aide ciblent avant tout un secteur unique.

<sup>768</sup>Voir Severino lorsqu'il parle de territorialisation de la politique d'aide par rapport à la prédominance des politiques publiques mondiales. Gabas, lorsqu'il parle de nouvelle logique de la politique d'aide au développement. Carbone lorsqu'il aborde que les engagements au niveau multilatéral, partant du cas de l'UE sont théoriques et avancent la nécessité de trouver un cadre de gouvernance plus efficace. Raffino (2009) sur l'appropriation des politiques de développement.

Dans le cadre du GDS, le Gouvernement parle en tant qu'entité responsable, assure le leadership et mobilise tous les autres entités pour avoir une vision et une politique commune. Il peut même aller jusqu'à débattre des aspects techniques de la mise en œuvre. C'est ce qui fait la différence entre le forum de haut niveau international et le GDS. Cette dernière est plus proche de la réalité et les décisions prises sont plus proches des réalités et s'adaptent aux contextes et cultures nationales. C'est aussi un moyen d'affirmer l'autorité du pays en matière de pilotage.

Toutefois, il reste à savoir si les secteurs arrivent réellement à relayer et adopter la même attitude et démarche stratégique pour rendre efficace les aides une fois au niveau des secteurs et du terrain.

En effet, il arrive que les responsables des ministères agissent différemment, soit pour des raisons d'ordres politiques, soit d'ordres techniques. Les réalités vécues au sein des différents secteurs montrent que<sup>769</sup> :

- la situation politique actuelle n'évolue guère empêchant les bailleurs à s'investir dans les programmations pluriannuelles des aides ;
- Madagascar n'a pas réussi à garder les acquis positifs pour préserver la fiabilité de son SGFP repoussant les bailleurs ;
- le système de redevabilité est faible malgré la production des rapports réguliers sur la coopération de développement, instrument visant à susciter l'implication de la société civile et le secteur privé ;
- le système formel d'égalité homme-femme n'est pas réellement mis en place bien que la société malgache se distingue à ce sujet des autres pays d'Afrique.

Il en est de même pour les bailleurs. Ils doivent aller en profondeur dans la mise en œuvre effective des décisions communes prises tant au niveau international que surtout national. En effet, jusqu'ici si nous regardons la situation malgache décrite dans la section précédente, le changement d'orientation et de façon de faire n'est que superficiel. Les différentes enquêtes de suivi de la DP en 2008 & 2010 et celui de Busan en 2013 reflètent ce constat.

Ainsi, de tout ce qui précède, arriver à assurer le relais à tous les niveaux nationaux pour le Gouvernement est un défi. La même chose est valable pour les PTF qui eux aussi de leur côté doivent arriver à fructifier les acquis de la concertation à tous les niveaux du processus d'appui en matière de trouver un compromis sur la répartition non seulement des interventions mais également des responsabilités. Nous avons pu constater que cette exercice a été rendu possible pour les cas des secteurs clés étudiés (Foncier, Santé, Éducation).

#### B- Renforcement du mécanisme de coordination des aides

Le choix de continuer le processus de mise en place des mécanismes de coordination des aides est une démarche politique visant pour le Gouvernement de sauver la face par rapport à la non-reconnaissance du Gouvernement de fait non de droit.

Ainsi, dans ce sens sous l'impulsion du secrétariat permanent chargé de la coordination des aides et l'appui du PNUD, les actions menées durant la crise

---

<sup>769</sup> Rapport annuel 2014 du BIANCO sur la lutte contre la corruption à Madagascar.

consistent à mettre en place toutes les structures de coordination et de renforcer le système national de suivi-évaluation de la politique nationale.

## 1. Opérationnalisation des dispositifs et des structures

Depuis la sortie du rapport d'études financé par la Coopération allemande sur la mise en place d'une structure de coordination aboutissant à la mise en place comme première étape du Secrétariat permanent, le relais a été assuré par le PNUD pour voir la concrétisation de la mise en place des autres structures notamment au niveau régional.

Ainsi, au niveau du STPCA, les actions ont été focalisées sur l'étude de concrétisation et d'opérationnalisation des dispositifs régionaux, du renforcement des points focaux au niveau des ministères et enfin, de l'affinement des moyens de mise à jour d'accès à la BD AMP. Ces étapes prévues dans l'agenda ont pour but de rendre transparente les informations concernant toutes les aides allouées à Madagascar par ses bailleurs. Elles permettront aussi d'entretenir les liens avec tous les secteurs qui poursuivent la réalisation des projets en cours.

En effet, concernant l'alimentation et la mise à jour de la BD, c'est un moyen pour le pays d'inclure indirectement les PTF qui ne sont pas encore dans cette logique d'harmonisation *via* le partage d'information. Il faut noter que juste avant l'éclatement de la crise seuls quelques bailleurs ont participé à cet exercice<sup>770</sup>. La participation de tous les partenaires mêmes ceux des nouveaux bailleurs est l'objectif final.

Pour ce qui est de l'opérationnalisation des dispositifs régionaux, compte tenu de la situation d'instabilité, les résultats diffèrent d'une région à l'autre. Les dynamismes dépendent largement des initiatives locales. La STPCA et le PNUD ne font qu'appuyer l'initiative. C'est le cas de la région d'Anosy, au sud de Madagascar, le seul plus ou moins fonctionnel jusqu'à maintenant. Ces dispositifs régionaux permettent aussi de détecter les différentes formes d'aides qui ne passent pas par le Gouvernement.

Par ailleurs, la consolidation des groupes thématiques déjà opérationnels devait faire partie des appuis par le développement des échanges entre l'équipe nationale et l'équipe du *building block* du CAD. Normalement, les représentants de ces groupes devaient participer aux ateliers d'échanges organisés par le CAD mais durant la crise ces voyages ont été rendus impossibles compte tenu du fait que les responsables des ministères changeaient en fonction de l'évolution ou de la dégradation des négociations politiques. C'est ainsi que ce sont les responsables du secrétariat permanent qui assurent le lien car ils n'ont pas été victimes des instabilités. Ils ont participé aux différents échanges et partagé les expériences malgaches en matière de coordination des aides et l'impact de la crise sur le processus en marche pour en tirer des leçons.

## 2. Renforcement du système national intégré de suivi-évaluation

Le SNISE a été déjà fonctionnel avant la crise même si tous les mécanismes de suivi au niveau régional n'ont pu être mis en place. Les actions de renforcement

---

<sup>770</sup> UE, PNUD et les SNU, BAD, FIDA, Japon, France *via* le SCAC et l'AFD, l'Allemagne *via* le GIZ. Source : site du STPCA, [www.stpca-primature.gov.mg](http://www.stpca-primature.gov.mg).

initiées concernent l'amélioration du cadre de référence d'évaluation par l'harmonisation des indicateurs et du cadre de hiérarchisation des interventions ainsi que la mise en place des plates-formes de suivi-évaluation et des cellules de centralisation et d'analyse. La problématique de la formulation et de définition des indicateurs communs persiste du moment que les acteurs à tous les niveaux (Administration centrale, les services déconcentrés, les services des CTD et les PTF) n'adoptent pas le même cadre. Au niveau territorial, les élus avaient tendance à distinguer dans leurs rapports d'activité adressés aux bailleurs et à l'Administration centrale, les indicateurs SNISE et les indicateurs du MAP. Pourtant, normalement, le SNISE est un outil d'évaluation du MAP. D'ailleurs, c'est suivant les recommandations des bailleurs que ce système de suivi-évaluation de la politique nationale a été mis en place. C'est ainsi qu'ils utilisent ces informations pour ajuster leurs politiques de financement et d'intervention. Le renforcement du SNISE sera ainsi un moyen de pallier ces dysfonctionnements qui peuvent ainsi avoir des conséquences sur l'efficacité et la pertinence des aides.

Concernant le cadre de hiérarchisation des interventions, le problème résidait au niveau de la compréhension même de la terminologie ainsi du cadre logique à utiliser. La conception et l'utilisation du logiciel dit « Sequoia » avait comme objectif de résoudre ces dysfonctionnements. Le CDMT et le cadre logique du PNUD avaient été adoptés d'un commun accord entre le Gouvernement et le PTF comme cadre de référence. Malgré cette décision, il arrivait quand même que les ministères adoptent d'autres cadres et n'utilisent pas le logiciel, ce qui ne facilitait pas du tout la collecte et le traitement des informations<sup>771</sup>.

La question du nombre des indicateurs est aussi un autre volet de la problématique que le ministère des Finances et de l'Économie, la Banque mondiale et les secteurs essaient de résoudre jusqu'à maintenant<sup>772</sup>.

Enfin, le renforcement a été accès à l'appui de l'INSTAT au sein de la direction générale de la statistique du ministère chargé de l'Économie. Le financement est assuré par l'UNFPA du SNU et la Banque mondiale pour l'amélioration du système de collecte des données statistiques.

---

<sup>771</sup> PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE, « Rapport final sur l'utilisation du logiciel Sequoia ou Système automatisé de suivi-évaluation et de coordination de l'aide extérieure », mai-sept 2007.

<sup>772</sup> Source : Direction du suivi-évaluation des programmes au niveau du ministère chargé de l'Économie et de l'Industrie.





## Titre II – DIFFICULTES ET PISTES D’ACTION

Si depuis 2005 à 2008, les actions de la primature avec l'appui du PNUD concernaient surtout la vulgarisation et la sensibilisation des principes de la Déclaration de Paris aux acteurs des différents secteurs et des bailleurs et ce à travers les actes, les méthodes de travail, les études de cas nous a permis d'entrevoir que malgré les mesures prises en adéquation à la particularité de chaque situation, des difficultés persistent et ce pour l'ensemble des secteurs de l'Administration. Dans la majorité des secteurs, la gestion de l'aide a souffert et continue à subir aujourd'hui encore les conséquences des manquements et dysfonctionnement des vingt dernières années, difficiles à reconstruire et à adapter. La survenance de la crise politique et les carences de l'Administration ne feront que ralentir et détruire les maigres acquis. Ces carences peuvent prendre différentes formes telles que : les insuffisances d'organisation, la fragmentation des systèmes de gestion de l'aide, la dispersion des responsabilités, le non-respect ou la non-application des textes législatifs et réglementaires, l'insuffisance de la production et de la circulation d'informations nécessaires à la transparence et à l'efficacité de la politique budgétaire, etc.

L'accentuation des efforts du Gouvernement depuis ces dix dernières années avec le soutien de ses PTF entraînera-t-elle des progrès comme au Rwanda ou en Ouganda ? Les acquis prometteurs pourront-ils être pérennisés sachant que les acteurs nationaux sont souvent liés aux aléas internes et aux orientations ou tournures des politiques internationales. Tels sont aussi les questionnements qui se posent à ce niveau de réflexion.

Ainsi, ce second chapitre quand à lui essayera partant des réalités constatées dans le premier chapitre et des cultures nationales d'une part, de dégager les difficultés rencontrées et d'autre part, d'avancer quelques réflexions pour alimenter le débat sur l'amélioration des politiques d'aide publique au développement notamment la qualité de la gouvernance malgache car la réussite en dépend.

Il faut souligner que ce dernier titre de la deuxième partie se basera surtout sur les rapports produits par le ministère de l'Économie ainsi que celui de l'OCDE sur l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris<sup>773</sup> ainsi que des propositions avancées par les techniciens malgaches.

---

<sup>773</sup> 2006 à 2010



## **Chapitre I : Difficultés de mise en œuvre de la Déclaration de Paris**

La Déclaration de Paris se repose sur les cinq principes de la « pyramide de l'efficacité » que les deux parties se doivent d'appliquer suivant leurs engagements respectifs :

1. l'harmonisation des procédures entre les donateurs ;
2. l'alignement des objectifs des donateurs sur les politiques nationales ;
3. l'appropriation de l'aide par les bénéficiaires ;
4. une gestion axée sur les résultats plutôt que sur les moyens ;
5. et une redevabilité (*accountability*) mutuelle concernant l'usage des ressources affectées au développement.

Les obligations et les adaptations nécessaires de ces principes se traduisent en fonction de la position des acteurs (État ou donateurs). Tel que nous avons pu apercevoir dans le premier chapitre, la mise en pratique par les secteurs et par les acteurs du plan de mise en œuvre n'a pas été une chose facile surtout que les administrations malgaches sont en pleine restructuration et phase de transition suite aux réformes récemment initiées. Ce décalage entre les deux va générer des difficultés et des retards dans les réformes et les restructurations entraînant ainsi les acteurs à adopter des solutions selon les cas.

Particulièrement, du côté des donateurs, la gestion des impacts des décisions politiques prises conjointement ne semblent pas non plus aisée à accomplir et parfois même à respecter. Bien que les volontés existent au niveau des représentations du pays, les adaptations et les changements de pratiques ne semblent pas d'une évidence car cela dépend des accords ou directives politiques du Gouvernement central ou des sièges respectifs. L'absence de stratégie claire du côté malgache amplifie les difficultés.

Normalement, si le processus progresse dans le sens voulu, la mise en application des mesures prévues et décrites dans la première partie devaient aboutir à :

- la cohérence des politiques d'interventions par l'alignement des objectifs des donateurs sur les politiques nationales et l'appropriation de l'aide par le bénéficiaire ;
- la cohérence des politiques de financement pas une redevabilité mutuelle de l'usage des ressources affectées au développement ;
- et enfin, la cohérence des politiques de gestion par l'harmonisation des procédures entre les donateurs et une gestion axée sur les résultats, non sur les moyens.

Partant des résultats obtenus depuis 2006<sup>774</sup>, malgré les quelques avancés promoteurs accomplis, de nombreuses zones d'ombre sur la politique générale de mise en œuvre de l'agenda restent à éclaircir. De même, d'autres mesures sont à adopter concernant notamment le mécanisme d'aide efficace et face à l'incertitude de la possibilité de monter une stratégie commune adaptée. La stratégie commune a

---

<sup>774</sup> Les analyses effectuées se basent surtout sur les résultats :

- du rapport de la primature sur la coopération au développement ;
- des rapports de l'OCDE sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris en 2007, 2008 et 2010.
- Les réalités sur terrain constatées

peine à s'établir en raison du contexte malgache bouleversé par des crises répétitives.

Ainsi, il s'agit ici de voir et d'analyser dans le concret comment les différents acteurs appréhendent les indicateurs de mesures de mise en œuvre des quatre piliers. Est-ce que ces lectures sont les mêmes sachant que les parties ont chacune, en ce qui les concerne, tenté de préserver autant que possible leurs intérêts et leurs logiques politiques respectives ? Il faut dire que la théorie est une chose mais la pratique en est une autre. Comme le souligne les nombreux techniciens malgaches rencontrés lors de notre descente, arriver à répondre aux questions semble jusqu'ici difficile.

Ce deuxième chapitre abordera ainsi les difficultés rencontrées dans les deux camps : malgache (section I) et bailleurs (section II).

### **Section I : Difficultés rencontrées du côté de la partie malgache**

Bien que nous parlions de politique des bailleurs, la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, un guide recommandé par la Communauté internationale pour conduire les politiques de manière à les rendre plus cohérentes pour être efficace, est à double sens. Il concerne autant le pays partenaire que ses donateurs. Aussi, dans ce sens, cette section abordera la partie malgache.

#### *Paragraphe 1 – Début promoteur de l'application de la DP*

Depuis 2004 jusqu'à maintenant, l'Administration malgache avec l'appui de ses PTF et particulièrement de la Cellule de coordination du PNUD n'a pas cessé d'œuvrer dans la mise en œuvre de la DP. Le récent engagement du pays dans la mise en œuvre de ses actions de développement en appliquant les principes de la DP a porté quelques changements de comportement exploitables à l'avenir pour bien avancer.

#### A- Acquis fragiles de compréhension du principe d'appropriation

La compréhension globale des processus décisionnels est le moyen de conduire efficacement les diversités tant politiques que techniques. L'appropriation n'est pas en effet une question de capacité d'absorption, de disponibilité de compétences et de maîtrise d'outils, elle est aussi politique. L'appropriation exige une bonne prise en main par le Gouvernement de la conduite de ses actions de développement. Il va de la formulation de la politique nationale, ensuite de la stratégie de mise en œuvre, enfin par la maîtrise des instruments et outils de mise en œuvre. La consolidation de l'expérience acquise suite à la conception du DSRP2 (1) et la reconnaissance de la nécessité d'une action solidaire sous son leadership (2) sont des débuts d'internalisation de ce principe.

#### 1. Consolidation du processus de formulation démocratique gage de stabilité

La formulation de la politique nationale selon les principes prônés doit être participative, c'est-à-dire un processus de conception ouvert invitant tous les acteurs de développement à se mettre autour d'une table et concerter. Au milieu de l'année 2007, plus d'une centaine de pays avaient formellement adopté ce principe,

conforté par la Déclaration de Paris<sup>775</sup>. Madagascar fait partie de ces pays depuis sa décision de valider avec ses partenaires techniques et financiers l'Agenda d'harmonisation. La Déclaration est devenue un cadre ou un guide pour la mise en œuvre des programmes de coopération d'aide au développement pour la majorité des pays bénéficiaires. La conduite de la conception du document de politique nationale avait été faite dans ce cadre. En tirant des leçons de la conception du DSRP2 et avec la panoplie de nouvelles procédures et de méthodes pour mener à bien le dialogue politique, le Gouvernement malgache a réussi à concevoir ce document en associant ses PTF. Cette première étape est le début d'une appropriation ou de prise en main par la formulation de ses choix stratégiques.

Certes, le fait que les PTF soient associés à cette conception peut être vu comme la persistance d'une mainmise des bailleurs ou de la difficile décision des Gouvernements de se détacher de ses partenaires, mais d'autres le voient comme l'existence d'un dialogue politique d'égal à égal. Ainsi, malgré ces deux courants d'idée, le Gouvernement avait dirigé les échanges allant de la conception à la validation conjointement des documents de stratégie avec ses partenaires. Le PNUD et la Banque mondiale sont les deux grandes institutions qui ont appuyé le pays dans ce processus d'harmonisation surtout durant le régime du président déchu Ravalomanana. Ainsi, la démarche préparatoire consistait à cibler les acteurs potentiellement touchés et ensuite de fixer ensemble les modalités et procédures tels que recommande la DP.

Par ailleurs, dans cette démarche préparatoire, l'appui à la structuration de la société civile malgache a été considéré comme un bon début pour asseoir une base solide dans l'optique future de les intégrer dans ce processus de prise de décision. Des financements ont été alloués par la Banque mondiale et le PNUD pour ce faire. Par ailleurs, pour conscientiser les agents des différents responsables de l'Administration et des structures décentralisées sur l'importance de la conception des politiques publiques du côté de l'Administration, il avait été organisé des formations<sup>776</sup>. Cette prise de conscience est importante pour une adhésion de tous bien qu'elle soit considérée comme minime.

La deuxième étape qui devait se faire étant la déclinaison ou l'opérationnalisation au niveau sectorielle de ce document, c'est-à-dire élaborer des instruments capables de formuler ces politiques en action. Les démarches entreprises dans ce sens n'ont pas permis d'avoir des résultats concluants car le problème reste au niveau de la conception des politiques et stratégies sectorielles. La conception des documents de base qui devaient permettre la conception d'une stratégie pays cohérente n'a pu être faite totalement. Par la même occasion, la conception de la politique d'aide extérieure n'a toujours pas abouti. Ainsi, jusqu'à l'heure actuelle, seule la systématisation de la conception du document de politique nationale de développement est acquise. Il reste donc la partie opérationnelle.

Comparées à ce cas malgache, les réussites des Gouvernements tanzanien, mozambicain, ougandais et rwandais ont été liées à l'existence à la fois en parallèle

---

<sup>775</sup> Ces pays englobent pays développés et sous-développés tels que la France, l'Ouganda, le Ghana. Pour le cas de la France et l'Union européenne, la déclinaison des principes de la Déclaration de Paris s'est faite à travers le « Plan d'action français pour le renforcement de l'efficacité de l'aide » (adoptée en déc. 2006), de même pour l'UE.

<sup>776</sup> Le nouveau programme de formation à l'École nationale d'administration de Madagascar (ENAM) tant en formation initiale que continue prévoit un sous-module intitulé « politique publique ». L'appropriation est aussi véhiculée dans les deux autres modules sur les finances et le management public.

avec le DSRP d'un document stratégie pays cohérent et de politique d'aide extérieure claire définissant le cadre de travail avec ses partenaires<sup>777</sup>. Même si la mise en œuvre de ces politiques ne s'est pas faite sans heurt, l'existence de ces documents a permis aux pays de mobiliser ses PTF de façon harmonieuse et de maintenir le leadership dans la conduite des actions. Oser se dresser et tenir tête face à ce changement a été un atout mais aussi un défi car les bailleurs l'ont vu au début d'un mauvais œil. Mais finalement, en voyant les résultats concluants des aides dans ces quatre pays, ils ont été applaudis et appréciés par la communauté des bailleurs. S'y référant, le principe d'appropriation peut être effectif si le pays est déterminé et audacieux. C'est l'exemple exceptionnel du Rwandais qui vient de sortir d'une guerre ethnique dévastateur mais qui a réussi à se stabiliser et s'émerger. En matière d'aide le Gouvernement a bien clarifié sa stratégie de mise en œuvre en adaptant les principes à son contexte. Ce document retrace : les types d'aide, le canal de transmission, les stratégies et les cadres obligeant les PTF de s'aligner sur les SN, etc. Pour Madagascar, la volonté existe mais pas suffisamment forte pour mener à bien le processus jusqu'au bout et maîtriser les facteurs politiques déstabilisants<sup>778</sup>.

Cette absence de stratégie de mise en œuvre va avoir des conséquences sur les modalités de financement. Toutefois, même s'il reste encore beaucoup d'effort à faire de la part des bailleurs dans la recherche d'équilibre entre aide projet et aide budgétaire, le principe d'approche par programme a été admis par les deux parties. Mais l'héritage de l'ancienne pratique à dominance gestion par projet est difficile à changer qu'il reste imbriqué dans le système. Les acteurs se trouvent ainsi face à un mélange de deux pratiques. De plus, la dimension pluriannuelle oblige les deux parties de veiller à la continuité et à la prévisibilité des aides alors que les aspects post projet annuel et post programme ne sont pas vraiment intégrés dans la pratique.

D'ailleurs, bien que la méthode d'harmonisation gagne du terrain ces aspects post projet ou post programme ne sont pas encore intégrés ni dans la stratégie de transfert de compétences, ni dans celui du renforcement de capacités. Ce problème est encore une manifestation de l'absence de stratégie sectorielle. Les différentes techniques, méthodes (par ex. sur la programmation pluriannuelle, la planification de la mise en œuvre) d'utilisation des instruments et outils ne sont pas non plus bien appréhendées par les techniciens malgaches au point de rester toujours dépendants des consultants étrangers. Il en est de même pour les techniques de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation. La maîtrise de ces différents volets constitue l'opérationnalisation recherchée tel qu'indique l'indicateur de mesure de l'appropriation. Le changement répétitif de cadre et le manque de clarté dans les directives du ministère des Finances expliquent la lenteur et les refus de changement constatés. Des manuels ont été produits pour y remédier en espérant une évolution accélérée au niveau des secteurs. Le STPCA poursuit aussi son encadrement dans le cadre de la coordination des aides.

En somme, allant de la logique de la formulation des stratégies, de l'adaptation et de la maîtrise des instruments jusqu'à la concrétisation, la partie malgache ne s'est appropriée jusqu'ici que le début de l'étape. Encore faudrait-il raffermir cette phase pour éviter des contestations pouvant être source de crise politique et de soulèvement populaire. Quand bien même, ce début est une solide base à capitaliser ce qui a valu la reconnaissance de la démarche solidaire.

<sup>777</sup> Rapport mondial de la Banque mondiale sur la mise en œuvre des aides publiques au développement.

<sup>778</sup> Venant des bailleurs que des acteurs politiques nationaux.

## 2. Reconnaissance du Gouvernement de la nécessité d'une action solidaire

La solidarité nationale n'est que la déclinaison au niveau national du principe de solidarité et de partenariat recommandé et encouragé dans tous les discours politiques internationaux en matière d'aide et de développement<sup>779</sup>. La reconnaissance qu'une action collective et coordonnée est utile se réécrit tant au niveau du Gouvernement qu'entre les bailleurs. La notion de « solidarité » fait partie de la valeur malgache mais a perdu son essence et ne semble pas se refléter à travers les actions des dirigeants politiques surtout gouvernementaux. La notion de « gestion par performance » et la signature des OMD, qualifiée par tous comme un « contrat d'objectif », ont véhiculé et renforcé l'esprit d'unité. Unité mondiale ou nationale qui se retrouvera désormais dans tous les discours<sup>780</sup>. Le MAP va fixer des priorités dans le but d'atteindre un seul objectif qui est de sortir le pays du marasme économique et de lutter contre la pauvreté.

En 2006, il a été organisé pour la première fois le dialogue présidentiel réunissant tous les secteurs, les acteurs et les PTF. Ces acteurs se sont réunis autour d'une table pour voir et sortir les grands axes des stratégies de mise en œuvre et définir les démarches solidaires pour les réaliser. L'organisation jusqu'à ce jour des conférences des bailleurs, même si pour le moment elles se font au niveau des secteurs, est une bonne pratique acquise. L'unilatéralisme, l'exclusion et le repli ou le chacun pour soi ne sont plus de mise et sont évoqués dans tous les discours politiques des deux parties<sup>781</sup>. Il importe maintenant d'arriver à mobiliser d'importants acteurs d'un même objectif face à cette pluralité d'images politiques<sup>782</sup>. Désormais, la recherche de complémentarité dans les interventions est veillée dans les projets de développement sous cofinancement. Les appuis coordonnés se font par secteur même si les formes se diversifient en fonction du contexte et des spécificités. Ce sont des signes de manifestation de cette reconnaissance sachant que les principes de la DP sont à double sens surtout le premier principe pilier de l'efficacité de l'aide qui est l'« appropriation ».

Cette conviction est perceptible sur la façon dont la communauté des bailleurs agit concernant les orientations politiques en matière de financement des aides au développement<sup>783</sup>. On peut parler d'un début d'effort concret par une harmonisation graduelle des politiques économiques et de l'environnement juridique<sup>784</sup>. Graduelle

<sup>779</sup> OMD, Déclaration de Paris, ODD.

<sup>780</sup> Madagascar naturellement, document de la présidence de la République malgache fixant la vision de Madagascar à l'horizon de 2020 ; G8, « Communiqué de la présidence », Sommet du G8 de Gleneagles, 8 juill. 2005, disponible sur [www.g8.gov.uk](http://www.g8.gov.uk) ; Les OMD, disponible sur le site des Nations unies ; Partenariat stratégique pour l'Afrique, « *Survey of budget Support 2006* », 2007. Disponible sur le site [www.spa-psa.org](http://www.spa-psa.org).

<sup>781</sup> Voir le mot du président de la République dans le MAP et le mot du représentant des Nations unies dans le rapport annuel pays ; le rapport pays sur l'évaluation de la mise en œuvre de la DP en 2006 et 2008.

<sup>782</sup> I. BARRY, Université de Lille, 2010, utilise ce terme pour désigner les différents courants politiques des donateurs dans la mise en œuvre de l'aide publique au développement.

<sup>783</sup> La conférence de Monterrey, clôturée au 22 mars 2002, représente une étape importante à cet égard car elle a posé les bases d'une nouvelle approche du développement. Selon les conclusions de celle-ci, pays du Nord et pays du Sud deviennent des partenaires impliqués dans un contrat global pour le développement, impliquant des responsabilités respectives et des engagements réciproques.

<sup>784</sup> Cette démarche s'inspire des bonnes pratiques tirées de la coopération multilatérale. À titre d'exemple, citons les cas du processus de convergence de la CEMAC et de l'UEMOA :

- *Le processus de convergence en CEMAC*

La CEMAC, instituée par le Traité du 16 mars 1994, a pour vocation de compléter la coopération monétaire par la constitution d'un espace économique unifié.

- *Le processus de convergence en UEMOA*



puisque de nombreuses réformes ont été opérées et seront encore à réaliser avant d'arriver à un degré d'harmonisation soutenable<sup>785</sup>. Concrètement, ce sont les cas par exemple du travail du couple FMI et Banque mondiale par rapport aux organisations internationales de développement (politique de l'allègement et de soutenabilité de la dette/politique de développement) ; le travail entre les pays et les institutions régionales (politique bilatérale de la France et celle de l'UE), le travail entre les ONG et les bailleurs traditionnels, le travail entre le Gouvernement et les OSC (les interventions dans le cadre des fonds de solidarité ou mondial/programme sectoriel).

Autrement dit, en attendant la sortie du document de politique d'aide, la tendance actuelle est d'adopter une démarche concertée et négociée de financement visant à établir un accord de mise en cohérence entre les politiques de financement des stratégies de stabilisation de l'économie du pays aidé et celle de l'aide publique au développement. Ces politiques comprennent généralement, et de manière justifiée, un certain nombre de prescriptions en matière de respect de la règle de droit, de bonne gouvernance pour les institutions, ou encore de politiques orientées vers la création durable de richesses et une répartition équitable de celles-ci, en faisant porter la priorité vers les plus démunis<sup>786</sup>. Ces efforts de recherche de complémentarité et de mise en place d'une synergie dans les interventions au niveau pays sont jugés bien engagés et peuvent constituer une bonne base de départ dans ce long processus de convergence. Il reste à voir s'ils pourront se faire facilement car comme le cas de Ghana les concertations s'affermissent mais les systèmes d'information se désorganisent. Cette désorganisation est du fait soit de la sophistication et/ou du retard d'adaptation au niveau de chaque agence des bailleurs de leurs instruments (matrices ou cadres logiques non harmonisés, des jeux d'indicateurs persistent, etc.). Les bailleurs qui pensent avec l'héritage du passé que les changements ne sont que du côté des pays bénéficiaires alors que les principes de la DP sont pour tous les acteurs.

Concernant particulièrement, la participation de la société civile dans les processus de prise de décision ou de mise en œuvre des politiques, l'Administration malgache n'a pas complètement trouvé le bon mécanisme compte tenu du contexte politique qui prévaut depuis la crise de 2009. Le non-respect de l'éthique de neutralité ternit l'image de la société civile malgache, aggravé par l'impact d'un système politique opaque. Nonobstant ces blocages, les réflexions sont tout de

---

Les pays membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine sont engagés depuis 1994 dans un processus d'intégration économique et monétaire. En parallèle de la coordination de la politique monétaire, assurée depuis 1973 dans le cadre de l'Union monétaire ouest-africaine, les pays signataires du Traité de l'UEMOA ont mis en place un processus de surveillance multilatérale afin de coordonner leurs politiques.

<sup>785</sup> Partant de la définition française, degré soutenable s'entend par l'existence d'une bonne adéquation au contexte des bailleurs et un meilleur contrôle de la situation par les bénéficiaires. L'équilibre entre les deux.

<sup>786</sup> Rapport sur les activités de la Banque mondiale et du FMI, juin 2001/juin 2002. Extrait :

« Pour le FMI : ... Le directeur général du FMI a récemment présenté aux membres du Fonds un "contrat global" comprenant un certain nombre d'initiatives destinées à rendre l'action du Fonds plus efficace et plus lisible : ce contrat se fonde notamment sur les principes d'interdépendance, de solidarité, de responsabilisation des acteurs, d'institutions saines et respectueuses de la règle de droit, et d'une approche des problèmes au cas par cas plutôt qu'en appliquant à tous les mêmes solutions.

Pour la Banque mondiale : ... son action en faveur du développement a reçu, au cours de l'année 2001-2002, le soutien clair de la communauté internationale, le développement et son financement s'étant placé en 2002 au cœur du débat international. À la conférence de Monterrey en mars, au sommet du G8 de Kananaskis, au sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg, l'obligation d'une solidarité renouvelée vis-à-vis des pays du Sud a été un thème majeur. »

même bien engagées et les programmes d'appui se poursuivent avec l'appui favorable des bailleurs. La question qui se pose est maintenant de savoir comment s'intègre ces groupements dans le mécanisme de consultation et de prise de décision au niveau sectoriel conformément aux exigences des bailleurs de fonds mais également de l'opinion publique. Exemple : la participation de la société civile dans la conception de la politique nationale est déjà en bonne voie<sup>787</sup>, contrairement à la gestion des finances publiques. Ou encore, la participation de ces groupements au suivi-évaluation de la mise en œuvre de la politique nationale. Jusqu'ici, les méthodes aboutissant à des arrangements institutionnels ont été la voie empruntée pour constituer la plateforme. C'est par exemple le cas pour le secteur Éducation pour tous.

## B- Mise en place effective des dispositifs de coordination des aides

La mise en place des structures et des dispositifs constituant le mécanisme de coordination des aides va contribuer à améliorer la politique de gestion des bailleurs. Rappelons que le défi à relever concernant ce principe est de diminuer le nombre des organes de gestion parallèle et renforcer la cohérence des flux et de la gestion de la mise en œuvre de toutes les actions. Ainsi, dans sa stratégie il est prévu de mettre en place de façon effective les structures permanentes de coordination au niveau de la primature et de trouver l'approche la plus adaptée à l'organisation administrative et territoriale déjà rôdée pour une appropriation efficace de la méthode d'harmonisation.

### 1. Opérationnalisation de la structure permanente de coordination

Le projet annoncé en 2006 visant la mise en place du STPCA a causé beaucoup de questions et de remous dans l'organisation du travail surtout entre les ministères clés. Les travaux faits depuis 2008 notamment sur la mise en place effective de cet organe ont permis un certain éclaircissement. Ayant constaté la volonté politique du Gouvernement d'avancer dans la mise en œuvre de l'Agenda d'harmonisation et de coordination des aides extérieures à Madagascar, en 2008, la plateforme réunissant le Gouvernement malgache et les principaux PTF s'est constituée de nouveau. Suite à un long processus de concertation, les parties ont abouti à la mise en place de la structure technique permanente chargée de la coordination des aides. Le secrétariat technique, premier responsable, a été désigné à cet effet et a commencé à réaliser les étapes et activités pour rendre opérationnel cet organe.

Subséquentement, depuis sa mise en place, la principale réalisation de l'agenda faite est la création et l'opérationnalisation de la « base de données nationale sur l'aide » ou « *Aid Management Platform* » connu sous le sigle AMP. Pour l'instant, ce sont les partenaires traditionnels qui interviennent en alimentant directement dans la base de données *via* le site Internet du secrétariat technique. La perspective d'élargir ces intervenants et de couvrir les nouveaux bailleurs publics ou non gouvernementaux est en bonne voie. Quelques plateformes mondiales, entre autres le GAVI, le GPE en éducation, y sont présentes. Les informations quantitatives des six cent vingt projets financés par les APD sont répertoriées sur cette base. Étant donné que le site est sécurisé, l'accès y est réservé exclusivement aux PTF et aux agents dits « points focaux des ministères ».

---

<sup>787</sup> Bien que le mécanisme ne satisfait pas encore tout le monde notamment la question de : représentativité, de neutralité.

Suite à l'adhésion de Madagascar au programme de la transparence mondiale des aides au développement, ITIA, cette base est maintenant reliée au réseau ou base de données mondiale. La création de la base AMP a contribué à résoudre au problème d'uniformisation et de transparence des informations sur les aides. Avec cet outil, le Gouvernement va pouvoir également détecter et identifier les interventions des bailleurs qui avaient travaillé et qui continuent de travailler directement avec les secteurs sans passer par les dispositifs centraux. D'ailleurs, le projet de décret portant mécanisme de budgétisation des aides a été conçu en complémentarité à la réforme du SGFP. Un projet de décret sur la budgétisation de l'aide était à l'étude. La survenance de la crise et la suspension des aides ont retardé les réflexions. Sa soumission au Gouvernement n'a pu se faire que récemment. Ce décret définit les cadres juridiques de l'intégration des aides et vise à remédier aux problèmes d'existence de plusieurs portes d'entrée. Il met en place dans cette optique un cadre et une procédure clairs pour les partenaires et les ministères en cas de conclusions des contrats de financement et les oblige à passer par le mécanisme et système national<sup>788</sup>.

Le secrétariat permanent projette également dans son programme d'activité de le soumettre pour avis en conseil du Gouvernement. Il a pour objectif d'obliger les secteurs d'intégrer leurs aides extérieures dans leurs budgets respectifs de façon à pouvoir les régulariser et à les faire figurer dans la loi des finances.

Suite à un renforcement et à l'intensification de la mission de cette structure, elle a été récemment transformée en STPCA<sup>789</sup>. Dans le cadre de l'harmonisation des décisions, il est l'organe d'exécution et de suivi des orientations stratégiques et politiques pris conjointement par le Gouvernement et les PTF dans le domaine de la coordination et de l'efficacité de l'aide. Il est aussi l'interlocuteur direct des PTF dans le domaine de la gestion des informations pour tout ce qui attire aux aides extérieures. Ainsi, tel que prévu dans l'Agenda d'harmonisation, cet organe a été mise en place de façon effective par décret pris en 2009<sup>790</sup>.

Concernant les répartitions des compétences avec les trois ministères clés, la direction générale de l'Economie, s'occupe de la coordination physique des projets par projets (réalisation en termes de développement, etc.). Le STPCA, quant à lui, coordonne la gestion des informations et surtout la coordination sur le plan stratégique et politique (dialogue de haut niveau avec les bailleurs), travaux analytiques, etc. Tandis que la direction générale du budget (ministère des Finances et du Budget) s'occupe de la coordination financière : gestion des flux financiers, décaissements, etc. Enfin, le ministère des Affaires étrangères, depuis la mise en place de la direction générale chargée de la Coopération au développement, intervient pour redynamiser les relations à la fois diplomatique et de coopération *via* les représentations au niveau pays.

---

<sup>788</sup> Informations recueillies lors de plusieurs rencontres et avec les responsables du STPCA et de la direction générale du Trésor.

<sup>789</sup> Convention signée par la primature, le ministère de l'Économie et le PNUD pour la mise en œuvre du projet d'appui aux capacités nationales de coordination de l'aide. Décret n° 2009-974 adopté en conseil du Gouvernement en date du 14 juillet 2009 portant création du STPCA et fixant ses attributions, son organisation ainsi que son fonctionnement.

Décret n° 2010-0644 adopté en conseil du Gouvernement en date du 6 juillet 2010 modifiant le précédent décret.

<sup>790</sup> Décret n° 2009-974 du 14 juillet 2009 modifié en 2010 par le décret n° 2010-0644 du 6 juillet 2010 portant création du Secrétariat technique permanent pour la coordination de l'aide (STPCA) et fixant ses attributions, son organisation ainsi que son fonctionnement.

C'est ainsi que, suite à la concrétisation de cette première phase et la clarification des rôles de chacun, la mise en place effective des autres structures et outils du STPCA sera faite. Il s'agit notamment de :

- la création du site Internet du STPCA, qui ne sera pas seulement un outil de diffusion d'information mais aussi une plateforme de travail pour l'ensemble des acteurs ;
- l'alimentation par les informations fiables issues de la base de données AMP, le ministère de l'Économie a pu procéder à la conception et la publication du rapport sur la coopération pour le développement de Madagascar<sup>791</sup> ;
- la création des groupes thématiques au niveau des ministères qui vont relayer les informations et encadrer la mise en œuvre de l'Agenda D'HARMONISATION, plus concrètement l'accompagnement de l'utilisation de nouvelles méthodes de travail d'harmonisation ;
- la conception des projets de texte visant la mise en place des antennes régionales du STPCA. Ces structures vont faciliter la transmission des informations sur les aides de la coopération décentralisée et celles contractées directement par les structures déconcentrées de l'État au niveau territorial ;
- la participation depuis 2008 de Madagascar aux travaux d'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et toutes les réunions techniques de coordination des aides au niveau des instances internationales ;
- l'organisation des formations et des ateliers d'information-sensibilisation sur le rôle du STPCA et sur le programme du Gouvernement en matière de coordination des aides. Le PNUD avec la Cellule de coordination des aides rattachée à la coordination des Nations unies appuie le Gouvernement dans ce sens. Cet organe des Nations unies est aussi le relais au niveau des PTF.

Parallèlement, à la mise en place des mécanismes de coordination, des réorganisations et/ou des mesures d'adaptation ont été également prises au niveau des secteurs pour pouvoir agir dans le sens de la politique générale du Gouvernement. C'est ce que le sous-paragraphe suivant abordera.

## 2. Début de mise en place de partenariat et alliance stratégique

Il s'agit ici de faire fonctionner les opérations en s'appuyant sur l'organisation de l'Administration tant centrale que territoriale et de coordonner davantage les instruments existants au lieu de créer de nouvel dispositif, c'est-à-dire, il est recherché la consolidation de l'organisation administrative et la valorisation des instruments existants dans la mise en œuvre des aides à multiples bailleurs (secteur social comme l'éducation). L'objectif est de contribuer à diminuer la disparité, le

---

<sup>791</sup> Suite aux précisions données par le premier responsable du STPCA, actuellement, le PNUD, l'ONUSIDA, la PAM, la BAD, le SCAC, l'AFD, l'USAID, le GTZ/KFW, l'UE, la Chine, etc. interviennent directement sur le site et mettent à jour régulièrement leurs informations. De même, depuis juin 2012, les principales ONG et les aides rentrant dans le cadre de la coopération décentralisée sont également intégrées dans ces données, ce qui constitue un progrès assez significatif.

doublon, l'incohérence et les problèmes d'harmonisation des procédures et la démultiplication des dispositifs pouvant augmenter le coût de transaction et de service. Au lieu par exemple de créer de nouveaux fonds multilatéraux pour la lutte d'une nouvelle maladie dont la menace est mondiale, on opte plutôt à mobiliser les instruments déjà opérationnels comme l'OMS, la BAD, le FIDA, etc.

Dans le cadre de la mise en œuvre, étant entendu que l'objectif est de diminuer les organes parallèles, avec les avancés de la décentralisation, l'État cherche à mobiliser et responsabiliser les structures existantes, tel que nous avons vu concernant le cas du FDL qui a mobilisé la sous-préfecture, le BIANCO, le tribunal administratif et autres services publics existants dans la mise en œuvre des projets financés par le fonds. L'association avec ces services et entités a permis d'économiser puisque les missions de ces structures se complètent avec celles du FDL. De même, pour la sous-préfecture, sa mobilisation va dans le sens de la facilitation des services territoriaux déconcentrés. Ces derniers seront sollicités pour accompagner la mise en œuvre des projets des communes. C'est déjà une autre forme ou canal de transfert de compétences et d'approche intégrée des actions et des financements souvent minimisés mais qui a permis de redynamiser et valoriser la représentation de l'État au niveau local<sup>792</sup>. Les effets attendus par cette approche sont d'ailleurs : l'amélioration de l'efficacité de l'Administration publique et le rapprochement entre l'Administration et les citoyens. Au niveau de certaines communes qui ont bien respecté les règles et les conditions, ces objectifs ont été atteints (commune rurale d'Anosizato, commune d'Ankadikely Ifafy à Antananarivo). L'exemple du FDL a également permis entre acteurs locaux de mettre en place un partenariat et d'alliance stratégique avec différentes entités dans le sens de l'harmonisation de tous les appuis aux collectivités territoriales décentralisées (CTD). C'est un bon exemple à suivre et dont la faisabilité est à exploiter pour le compte des autres secteurs. Ces alliances se sont faits entre non seulement le FDL et les services de l'État mais aussi entre les PTF qui appuient les CDT.

Par contre, pour le cas des aides bilatérales, le renforcement des capacités de gestion des secteurs se poursuivent pour arriver à terme à transférer les compétences au niveau interne. Jusqu'ici, la gestion des services des aides est confiée à des structures à part bien qu'elles soient créées sur le principe d'organismes rattachés<sup>793</sup>. Nous avons pu constater dans les études de cas que ces structures deviennent des charges supplémentaires pour l'État à la fin des projets. La nomination à la tête de ces structures des hauts fonctionnaires de l'État qualifiés est la démarche entreprise en vue d'un transfert de compétences progressif à l'Administration. Par contre, des réflexions sur les mesures à adopter pour intégrer ces organismes dans l'organisation des ministères à la fin des projets se poursuivent. Les intégrer dans les organigrammes a été fait, mais il reste les questions relatives au financement des charges de fonctionnement, au statut et aux rémunérations des agents recrutés et surtout de l'alimentation ou prise en charge des financements des activités. Ces réflexions associent les ministères concernés et leurs bailleurs. Ce sont les cas, comme le FDL, de tous les établissements publics dont les activités et certaines charges de fonctionnement sont financées par le projet ou des organismes créés dans le cadre des projets. Ce sont ces aspects qui évoquent déjà les difficultés ou les points à dénouer dans la mise en œuvre de l'harmonisation.

---

<sup>792</sup> Rapport d'activité du FDL, visible sur son site [www.fdl.mg](http://www.fdl.mg)

<sup>793</sup> Se sont des structures de gestion spéciale créée sous la condition des bailleurs. Souvent ils sont créés par décret pris en conseils des ministres. Voir le cas du FDL, PNF, etc.

### 3. Avancée significative dans la division du travail

Les bailleurs s'efforcent entre eux de mieux connaître et maîtriser les domaines d'intervention ou la spécialisation des uns et des autres pour éviter les doublons et les gaspillages. Le pays en tant que leader et meneur de sa politique s'est efforcé également de maîtriser et connaître qui fait quoi, dans quel domaine et à quel niveau. Bien que depuis ces cinquante années d'aide, Madagascar a commencé à se familiariser avec les pratiques et politiques des bailleurs. Pour la coopération bilatérale, les spécialisations de pays qui se transparaît à travers leurs domaines et zone de concentration, l'Administration commence à connaître qui fait quoi et où ce pays préfère intervenir. Autrement dit, elle commence à mieux maîtriser les préférences et les buts recherchés pour ne pas dire les intérêts indirects par pays. C'est ainsi que c'est en fonction de ces répartitions et spécialisations que la stratégie de négociation est conçue et est menée. Exemple : pour une politique sectorielle donnée, le ministère connaît qui est à approcher ou spécialiste de tel ou tel domaine, comme pour les travaux de construction, ou de formation des ressources humaines, ou la question genre le matériel et l'équipement, etc.

L'effort de concevoir une cartographie de l'aide rentre dans la ligne des activités projetées par le STPCA avec l'appui du ministère des Finances et celui de l'Économie. La conception de ces outils permettra de mettre à la disposition des responsables politiques des informations nécessaires à la conduite efficiente des activités et à la création d'une synergie. L'opérationnalisation de la plateforme renforce les cohérences des actions et l'efficacité des décisions prises.

#### *Paragraphe 2 – Difficultés à surmonter*

Ces difficultés sont de différente nature. Elles peuvent être à la fois politiques, juridiques mais également techniques auxquelles le Gouvernement doit résoudre et surmonter pour pouvoir aller de l'avant non seulement dans les réformes mais aussi dans la mise en application des principes de la DP.

#### A- Faiblesse du cadre stratégique

Un cadre stratégique fort va permettre au Gouvernement d'avoir un ancrage politique et technique fort dans le pilotage de l'ensemble des opérations (en amont et en aval). Toutefois, à cause de la faiblesse de ce cadre stratégique, la mise en œuvre des différentes mesures prises semble rencontrer des difficultés de nature différente au fur et à mesure que les réformes et les activités d'harmonisation et de coordination avancent.

#### 1. Gestion délicate de l'harmonisation des politiques

Dans le contexte actuel, la tendance est de privilégier la mise en œuvre de la politique publique mondiale, considérée comme source de production des biens publics mondiaux. Cette politique est œuvrée par les grandes institutions internationales de financements tels que les Nations unies et d'autres organisations non gouvernementales internationales et les pays membres comme Madagascar. Les pays membres qu'ils soient riches ou pauvres ont des obligations politiques, morales et financières de les intégrer dans leurs politiques en tant que concepteurs

et décideurs de ces politiques mondiales<sup>794</sup>. Le tableau suivant fixe les différents objectifs fixés par la communauté internationale.

**Tableau 49 : Les objectifs du développement international pour 2015**

Objectif	Lieu de décision	Situation actuelle
Réduire de moitié au moins la proportion de la population vivant dans l'extrême pauvreté d'ici 2015	Copenhague	La proportion de pauvres représentait 25 % de la population mondiale en 1990, et 20 % en 1998
Atteindre l'éducation primaire universelle vers 2015	Jomtien, Beijing, Copenhague	En 1998, le taux de scolarisation était d'environ 85 %
Tendre vers l'égalité entre les sexes et l'affirmation des femmes en éliminant les disparités dans l'éducation primaire et secondaire d'ici 2005	Le Caire, Beijing, Copenhague	Le ratio des filles scolarisées par rapport aux garçons était de 87 % environ en 1998
Réduire vers 2015 les taux de mortalité infantile et des enfants de moins de 5 ans de 2/3 par rapport à 1990	Le Caire	De 1990 à 1998, la mortalité infantile a diminué de 20 % environ
Réduire vers 2015 les taux de mortalité maternelle de 3/4 par rapport à 1990	Le Caire, Beijing	Seulement 50 % des naissances bénéficiaient d'un entourage médical suffisant en 1998
Mettre en place des services de santé reproductive pour toutes les catégories d'âge concernées d'ici 2015	Le Caire	L'accès à des moyens contraceptifs était de 65 % en 1998
Mettre en œuvre des stratégies nationales en faveur d'un développement durable d'ici 2005 pour corriger d'ici 2015 la dégradation des ressources naturelles	Rio	La moitié des pays avaient établi des stratégies

*Source : Rapport de la Banque mondiale et FMI en 2001*

Dans l'optique de rendre efficaces les aides allouées pour le financement des actions de développement fixées dans le cadre de ces OMD, les principes de la DP conjointement adoptés recommandent la priorisation des objectifs nationaux. Bien que sa fixation ait été faite en logique aux politiques antérieures, pour certains, ces orientations dites « nouvelles » génèrent un nouveau paradigme. En effet, ils reproduisent les mêmes difficultés à la fois politiques mais également techniques non seulement aux pays mais aussi aux bailleurs<sup>795</sup>. Paradigme qui se manifeste pour les

<sup>794</sup> Les différents textes sur le développement allant des OMD en 2000 jusqu'à l'ODD en 2014.

<sup>795</sup> J. E. STIGLITZ, *La Grande Désillusion*, op. cit. ; J.-M. SEVERINO et O. CHARNOZ, « Les Mutations imprévues », état des lieux de l'aide publique au développement, art. cit. ; « Le Nouveau Paradigme de

pays aidés par la concurrence entre deux dimensions et objectifs qui parfois ne peuvent se rejoindre surtout pour les pays en situation précaire comme Madagascar. Une dualité qui met le Gouvernement dans une position parfois difficile, entre injonctions internationales et affirmation de sa souveraineté. Difficile dans le sens où il doit arriver à trouver une démarche intelligente pour mobiliser et convaincre les acteurs à discuter sur le comment concevoir une politique qui répond aux attentes et besoins réels mais que ces derniers contribuent à l'atteinte des objectifs mondiaux. Au niveau du concept, il s'agit de voir comment juguler et les traduire en action pour qu'ils s'intègrent dans le schéma institutionnel et les logiques politiques des uns et des autres, c'est-à-dire que la politique publique à concevoir devra mettre en commun des points de vue divergeant qui vont faire émerger des significations communes. Le document produit une balise ou feuille de route non seulement pour les acteurs nationaux étatiques et non étatiques mais également pour les bailleurs de fonds.

Ainsi, passer de sans politique à l'élaboration d'une politique de consensus à double niveau interne et externe n'est pas une démarche facile à suivre surtout dans un pays où le système politique d'une réputation pas très appréciée et la capacité de l'État (*Capacity building*) modeste. De même, dans un pays où l'héritage de la dépendance politique et économique est encore omniprésent dans la culture que dans les pratiques même administratives. Dans le cadre de la mise en application, par exemple, il est difficile d'abandonner les anciennes pratiques, face à ces cultures et ce système d'aide encore fortement ancré sur les anciens mécanismes (conditionnalités, modalité de l'aide, procédures).

C'est dans ce contexte plus ou moins hybride que le Gouvernement opte plutôt sur le choix de satisfaire ses donateurs dans l'optique tout d'abord d'obtenir les fonds au détriment parfois d'une politique pertinente et objective pour son pays comme le cas au Mali<sup>796</sup>. C'était la démarche du régime déchu de Ravalomanana, qui lors de la conception du MAP l'option était avant tout de mettre en avant les OMD. Une logique de conception qui a créé des remous au sein des acteurs locaux et des responsables sectoriels. En effet, elle brouille un peu la logique des choix budgétaires puisque la volonté d'atteindre les OMD va conduire à une logique inverse, celle des partages des coûts face à la disponibilité des ressources.

Lors de la conception, le problème ne paraissait pas pesant. Mais c'est durant la mise en œuvre que le décalage entre la politique nationale et les besoins se ressentaient tant au niveau des secteurs qu'au niveau des acteurs de développement. C'est une des raisons selon les responsables des secteurs étudiés dans le premier chapitre qui a rendu difficile la conception des politiques sectorielles. Le changement d'orientation au bout de cinq ans rend également difficile les adaptations nécessaires des politiques qui sont conçues pour une durée de dix ans. Le cas de l'intégration du concept de durabilité dans les politiques sectorielles alors que la politique nationale a été déjà adoptée a été un des exemples vécus, c'est-à-dire, la formulation des actions correspondantes le moment venu de ces concepts

---

l'aide », N. DIALLO ROZENN, « Les Paradoxes du rime de l'aide, entre injonctions internationales et logiques nationales. »

<sup>796</sup> C'est-à-dire que le Gouvernement ne pense qu'à obtenir les aides et préfère se plier aux conditionnalités des donateurs même si ces derniers ne vont pas ni dans le sens de l'appropriation, ni de l'alignement. Parfois aussi, mettre de l'avant les objectifs mondiaux dans leurs politiques se fait – comme le fait également les pays donateurs – pour faire bonne figure et obtenir le soutien de la communauté internationale. Voir dans ces deux sens I. DANTE, J.-F. GAUTIER, M. A. MAROUANI et M. RAFFINOT, « “Gagner l'argent” ou formuler une politique de développement ? », 2002.



phares dans les stratégies de mise en œuvre. Il s'agit aussi dans le concret de définir les actions déclinaison de ces concepts dans les programmes tout en veillant aux doubles objectifs<sup>797</sup>. Sur le plan théorique, la logique existe mais sur le plan pratique, concilier ce général au particulier est compris à des degrés différents. L'expérimentation du développement durable pour le cas de l'environnement peut se faire en partant des accords et protocoles internationaux<sup>798</sup> mais dans d'autres secteurs comme la santé, l'éducation, l'administration territoriale, ces concepts se traduisent mal même dans le secteur Énergie et Mine. Pour ce dernier secteur, des politiques sectorielles concrètes par rapport aux MAP n'existent pas.

Par ailleurs, du côté des donateurs, paradigme dans le sens où il met en évidence les contradictions entre les pratiques et les discours politiques. Ces derniers se disent prêts à s'engager sans pour autant changer ses pratiques et leurs systèmes d'aide<sup>799</sup>.

Ainsi, on se pose la question sur la différence entre la politique d'avant la DP et celle d'aujourd'hui.

L'application des principes d'harmonisation et d'appropriation devait résoudre ces paradigmes. Or, selon ces auteurs, la DP semble portant entériner le paradigme qui s'est traduit à travers les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP)<sup>800</sup> de la fin des années 1990 en matière d'aide au développement. Partant des finalités des aides qui devaient servir à appuyer les pays en développement, à adapter leurs systèmes et à financer la mise en œuvre de leurs politiques publiques nationales en matière de développement, ces principes sont censés résoudre ce paradigme.

Paradoxalement, à travers le cas malgache, ces observations concernant le paradigme se vérifient mettant ainsi les acteurs et surtout le Gouvernement dans une situation délicate non seulement politiquement mais surtout techniquement<sup>801</sup>.

<sup>797</sup> Chr. CHAMBOUD, G. FROGER et Ph. MERAL, « L'Expérimentation du développement durable à Madagascar », *Monde en développement*, t. 38, 2010, p. 47-66 ; G. FROGER, V. GEROMINI, Ph. MERAL et P. SHEMBRI, (ss. la dir.), « Diversité des politiques de développement durable, temporalités et durabilités en conflit à Madagascar, au Mali et au Mexique », Éditions GEMDEV et Édition KARTHALA, Paris, oct. 2009, p. 252.

<sup>798</sup> Allant de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, adoptée New York le 9 mai 1992 au Protocole de KYOTO le 11 décembre 1997 sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre jusqu'à la Déclaration commune lors du COP20 en décembre 2014 à Lima au Pérou.

<sup>799</sup> R. MEIER et M. RAFFINOT (2005), « S'approprier les politiques de développement : nouvelle mode ou vieille rengaine ? Une analyse à partir de expériences du Burkina Faso et du Rwanda », art. cit. ; OCDE, *L'Efficacité au regard du développement dans les faits*, Paris, 2006 ; OCDE, *Paris Declaration on Aid Effectiveness. Ownership, Harmonization, Alignment, Results and Mutuals Accountability*, Paris ; 2005 ; J.-M. SEVERINO et O. CHARNOZ, « Les Mutations imprévues », art. cit. ; I. BERGAMASCHI, A. DIABATE, A. et E. PAUL, « L'agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide. Défis de l'appropriation et nouvelles modalités de l'aide au Mali », art. cit.

<sup>800</sup> Comme au Mali, à Madagascar, le CSLP a été vecteur de l'appropriation des politiques de développement par les acteurs publics nationaux à la différence qu'à Madagascar, l'héritage de la logique de domination des politiques de la période de l'ajustement structurel a été si fort et ancré dans la mentalité et la façon de procéder des autorités malgaches qu'il a fallu la DP pour faire évoluer les choses en matière de leadership. Voir K. CISSOKO et R. TOURE (2005), « Participation des acteurs sociaux et gouvernance d'État. Le cas du CSLP au Mali », *Politique africaine*, n° 99, oct. 2005 ; I. DANTE, J.-F. GAUTIER, M. A. MAROUANI et M. RAFFINOT, « Are PRPSs Making difference ? The African Experience : Mali », *Development Policy Review*, vol. 21, mars 2003.

<sup>801</sup> R. MEIER et M. RAFFINOT (2005), « S'approprier les politiques de développement : nouvelles mode ou vieille rengaine ? Une analyse à partir des expériences du Burkina Faso et du Rwanda », art. cit. ; J.-D. NAUDET, auteur qui connaît très bien Madagascar le confirme également, *Trouver des problèmes aux solutions. Vingt ans*

Normalement, la DP, une sorte de guide, devait servir à répondre aux soucis d'incohérence des deux politiques. Toutefois, lorsqu'on analyse les faits et les pratiques, cette mise en cohérence n'est pas, tel que nous avons dit, facile, pour les raisons en grande partie liées au faible leadership et aux manques de capacité stratégique et de réactivité de la partie malgache. De manière détaillée, ils apparaissent comme :

- le manque de coordination verticale et transversale entre les membres du Gouvernement en matière de mise en œuvre de la politique dans tous les sens (globale, sectorielle, externe, etc.) dû à la persistance des conflits de compétences internes ;
- la différence de degré de compréhension et l'absence de lecture commune de ces principes cadres des orientations des politiques internationales ;
- la faible appropriation des politiques mêmes et des techniques qu'ils engendrent suite à l'intensification du *spoil* système et à une mauvaise gestion des ressources humaines de l'État ;
- la peur ou le manque de confiance et d'audace dans la diligence des négociations politiques en adoptant toujours la posture de dominé alors que le contexte est plutôt favorable au leadership du Gouvernement ;
- la pratique de la politique politicienne qui empoisonne l'environnement et le dialogue entre acteurs ;
- la perte des valeurs malgaches entraînant le développement de la corruption et le népotisme ;
- la non-capitalisation des acquis des hauts fonctionnaires presque au niveau de tous les ministères en matière de conception (planification stratégique et opérationnelle) ;
- la formulation difficile des programmes d'action déclinaison des objectifs mondiaux (OMD, ODD) et de la politique nationale (MAP, PND) ;
- l'absence des stratégies claires tant au niveau de la primature qu'au niveau des secteurs ;
- l'inadéquation entre les discours politiques et les pratiques sur terrain des agences et des donateurs en matière de mise en œuvre ;
- la tergiversation des bailleurs dans la mise en œuvre des principes de la DP<sup>802</sup>.
- la difficile mutation et adaptation des systèmes à cause de superposition des normes et des principes ainsi du changement rapide des politiques (des OMD aux ODD).

## 2. Appropriation limitée et superficielle de la politique nationale

L'appropriation selon le principe de la Déclaration de Paris existe lorsque la politique nationale de développement existe et est opérationnelle. Ainsi, l'application dans la pratique de ces deux grands points ne devrait pas se limiter :

- au regroupement des acteurs et des partenaires en vue de concevoir la politique nationale (le MAP) ;

---

*d'aide au Sahel*, OCDE, Club du Sahel, Paris, 1999 ; de telle problématique est également illustrée à travers l'analyse de cas du Mali par I. BERGAMASCHI, A. DIABATE et E. PAUL, « L'Agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide. Défis de l'appropriation et nouvelles modalités de l'aide au Mali », art. cit.

<sup>802</sup> Chr. CHAVAGNEUX, « Aide au développement : de la théorie à la pratique », art. cit. ; World Bank and the IMF, "Aid Effectiveness and Financing Modalities", art. cit.

- à la mise en œuvre de la politique nationale suite à la définition des stratégies et directives claires et cohérentes de mise en œuvre permettant une démarche et lecture commune.

Comme disait Jacquemot (2007)<sup>803</sup>, appropriation va de la formulation de la politique, de la stratégie jusqu'à l'identification et l'utilisation des instruments et mobilisation des acteurs.

Sur le plan politique, opérationnalisation veut dire la capacité du Gouvernement d'assurer le relais politique au niveau sectoriel et local de façon à ce que tous les programmes et les actions soient mis en œuvre en cohérence avec la politique nationale, c'est-à-dire qu'il y ait adhésion aux décisions prises et synergie entre les acteurs dans l'accomplissement des actions à entreprendre.

Sur le plan technique, c'est la capacité de l'État non seulement de piloter la mise en œuvre des politiques mais également de mettre en place des stratégies cohérentes tout en s'assurant que chaque responsable ait une même perception et lecture des directives et des méthodes appliquées. Autrement dit, que les secteurs et les responsables territoriaux n'agissent plus selon leurs guises et qu'ils comprennent le pourquoi et l'importance de ces objectifs et mesures communes.

Par rapport à ces sens de l'appropriation, on remarque que l'appropriation n'a été veillée qu'au niveau de la conception du MAP.

#### *a) Adhésion aléatoire et compréhension générale faible*

Ces adhésions est à plusieurs niveaux, allant des responsables des ministères et des institutions publiques aux acteurs locaux de développement des élus à la société civile. L'adhésion à une politique peut s'entendre par le soutien et la participation effective à sa mise en œuvre quelle que soit sa forme.

##### *α) Degré de compréhension générale faible des secteurs et élus*

Le « *Madagascar Action Plan* » (MAP) est le document de politique nationale pour le développement de Madagascar du temps du régime déchu Ravalomanana Marc. C'est un document amélioré conçu avec la participation d'un panel d'expert, d'acteurs de développement, des responsables des secteurs, société civile et PTF.

Riche de l'expérience du DSRP2, cette démarche démocratique vise l'adhésion dans l'optique de la légitimation et de l'acceptation de tous les acteurs et force vive du pays suivie de leur appui et de soutien dans la mise en œuvre. Le MAP avait été conçu dans le cadre d'un processus dit « participatif ». La démarche de la présidence a été de capitaliser les acquis positifs du processus de conception du DSRP2. Pourtant, même en voulant répondre aux intérêts et besoins nationaux, le MAP avait été considéré par les acteurs locaux et certains responsables des ministères comme ne répondant pas parfaitement aux besoins réels finaux. Pour ces derniers, les grands axes du MAP ne sont que des copiés-collés des OMD mais transposés au niveau national dans l'objectif d'obtenir les financements ou les aides

---

<sup>803</sup> P. JACQUEMOT, « Harmonisation et appropriation de l'aide. Commentaires autour de l'expérience du Ghana », *Revue Afrique contemporaine*, n° 223-224, De Boeck Supérieur, 2007/3-4, p. 161-191, [www.cairn.info/Revue-Afrique-contemporaine](http://www.cairn.info/Revue-Afrique-contemporaine).

extérieures<sup>804</sup>. Des volets socio-économiques qui sont aux yeux des acteurs de développement et des techniciens ne figurent pas dans les grands axes des OMD.

Conséquemment, le degré d'adhésion et de soutien des différents secteurs et responsables et acteurs locaux s'est affaibli lors de la mise en œuvre. L'absence des mécanismes politiques de relais au niveau territorial affaiblit les capacités des autorités territorialement compétentes pour assurer la vulgarisation des tenants et les aboutissants de cette politique nationale. C'est de part ces manques de sensibilisation, d'éducation et d'information que la compréhension globale non seulement des processus mais également du contenu même des politiques est faible.

Exemples<sup>805</sup> : Les représentants de l'État<sup>806</sup> et les directeurs des services déconcentrés<sup>807</sup> devront être à même à aider les autorités locales et les élus locaux à concevoir des politiques qui contribueront à l'atteinte des objectifs nationaux. Pourtant, la majorité de ces représentants de l'État n'ont pas su développer son nouveau rôle de coordination des services déconcentrés et d'appui /conseil aux CTD. Nombreux se sont limités aux activités de contrôle de légalité et de représentation. Le flou crée par le décalage entre le MAP les programmes d'activités des ministères ne les aides pas non plus à faire le lien pour qu'il y ait cohérence entre les actions de l'État à travers ses services territoriaux et les politiques de développement locales des régions et des communes. Par conséquent, bien que les maires aient été invités à participer à la conception du MAP, pour eux, ce document est la politique de l'État non celle de la commune, c'est-à-dire, qu'ils ne font pas le lien entre les deux niveaux encore plus avec celui des OMD. Lors de la conception des Programme de développement local, rares sont les maires qui intègrent les objectifs du MAP. De même, pour les communes urbaines ou rurales qui obtiennent des financements ou aides, leurs PCD sont plutôt cadrés sur leurs besoins immédiats ou offres des partenaires.

Pour les autres responsables à la tête des services techniques déconcentrés, ceux-ci ne sont pas conscients du rôle qu'ils ont à jouer pour éclairer les décideurs centraux sur la pertinence des politiques de leurs secteurs. Cette situation est sans doute liée à une adaptation lente et difficile du mécanisme qui est de type « *top-down* ». De même, à cause du ralentissement du processus de mise en œuvre de la décentralisation technique, les responsables ne font pas le lien ou attention sur l'existence du lien entre la politique sectorielle et la politique de développement local.

Pour ce qui est des élus, comme au Mali ou au Burkina Faso et Ghana, le même constat est éprouvé à Madagascar. Un manque de vraie volonté est éprouvé du côté des autorités locales. Lors de nos multiples descentes, il avait été constaté qu'ils n'intégraient pas le MAP dans leur politique de développement communal (PCD), c'est-à-dire que les programmes de développement prévus ne contribuent pas directement aux objectifs du MAP. Si cela avait été le cas, les actions censées

---

<sup>804</sup> Critiques qui rejoignent les remarques de plusieurs auteurs I. DANTE, J.-F. GAUTIER, M. A. MAROUANI et M. RAFFINOT (2002), « "Gagner l'argent" ou formuler une politique de développement ? Le document stratégique de réduction de la pauvreté au Mali », art. cit. ; M. RAFFINOT, « Vite fait ou bien fait ? L'économie politique de la lutte contre la pauvreté au Mali », *L'Économie politique*, n° 16, 2002, 4<sup>e</sup> trimestre.

<sup>805</sup> S'appuient sur les vécus professionnels de l'auteur ainsi que des témoignages et constats faits dans l'anonymat des responsables des ministères.

<sup>806</sup> Préfet au niveau régional et chef de district au niveau communal.

<sup>807</sup> Ce sont les services des ministères autres que celui du ministère de l'Intérieur implantés au niveau territorial (les directions régionales).

être réalisées au niveau des communes avaient été séparées des PCD. Les maires avaient ainsi à leur charge un double suivi et deux types de documents à produire : l'un son PCD (SNISE) et l'autre sur le MAP. Ce dernier sera envoyé à la direction du suivi du ministère de l'Économie. Par contre, c'est sur le PCD que le maire sera évalué par le conseil communal. Cette pratique est la conséquence du processus même de conception des politiques et de prise de décision.

En effet, normalement la politique nationale devait être conçue sur la base de ces PCD ou PRD, mais comme il a été déjà annoncé le MAP avait surtout privilégié les priorités des OMD. Le processus participatif de conception de la politique nationale n'est pas non plus complètement rodé, adapté et formalisé par rapport aux systèmes nationaux et à l'organisation territoriale, c'est-à-dire qu'il est encore à améliorer. Pour les élus, cet aspect de complémentarité et de mise en cohérence est encore à inculquer. La même remarque est valable pour les responsables des services déconcentrés notamment les chefs de district et les directeurs régionaux.

Au total, les raisons de cette faible adhésion tournent toujours autour des mêmes problèmes :

- l'absence de relais dans la vulgarisation de la politique nationale car les représentants de l'État ne jouent pas leurs rôles d'appui/conseil ;
- la faiblesse du dialogue et des échanges entre les autorités locales par méfiance et ignorance et même incompetence ;
- l'intervention des bailleurs dans le cadre de la coopération décentralisée qui met les autorités locales<sup>808</sup> dans des positions confuses.

#### β) Instauration difficile du mécanisme de contribution de la société civile

La contribution de la société civile d'une part au choix du développement et d'autre part au suivi-évaluation de la politique publique est reconnue par un grand nombre d'acteurs tant internationaux que nationaux pour rendre efficaces et opérationnelles les politiques publiques. Cette contribution est non seulement revendiquée par les bailleurs de fonds mais également par les associations, les organisations socioprofessionnelles, les universitaires et les chercheurs ainsi que les différentes responsables d'institutions privées ou parapubliques et les journalistes. Pour donner une place et une force à ces derniers dans le contrôle de l'utilisation des deniers publics notamment les aides, le Gouvernement avec l'appui de ses PTF avait mené des actions en vue de bien les structurer.

Parmi les actions menées par le Gouvernement soutenu par la Banque mondiale, chef de file des bailleurs, a été de structurer la société civile par spécialisation (sociale, économique, etc.) pour qu'elle puisse contribuer de manière organisée au processus de consultation et de définition. Une meilleure organisation de la société civile permet de faire de cette entité une force d'opposition constructive mais également de contestation.

Cependant, les actions entamées depuis n'ont pas donné les résultats escomptés car le problème se situe à deux niveaux :

---

<sup>808</sup> Ayant des niveaux d'éducation très faibles et parfois même illettrés.

- d'une part, la neutralité et la fiabilité de la société civile font jusqu'ici défaut. Malgré les mesures d'accompagnement prises et les formations organisées avec l'appui technique et financier des bailleurs de fonds (notamment le PNUD, la Banque mondiale, l'Allemagne, la France), la société civile n'a pas su gagner la confiance de la population et trouver sa place dans la société. Au fond, selon un expert de la Banque mondiale et le responsable du PNUD, c'est le système politique malgache défaillant qui empoisonne l'environnement et les pratiques<sup>809</sup> ;
- d'autre part, sans pour autant nuire à certains principes généraux de l'Administration publique (confidentialité, neutralité de l'Administration, etc.), le défi est d'arriver à mettre en place un mécanisme plus démocratique de consultation et de contestation leur permettant d'agir et d'intervenir. Concrètement, les déviations en matière de gouvernance de la classe politique et les luttes pour préserver les intérêts de groupe ont perturbé les actions de renforcement de la démocratie à Madagascar et l'apparition des conflits d'intérêts. Ce contexte pourtant va rendre difficile l'instauration d'un mécanisme neutre d'intervention de la société civile<sup>810</sup>. C'est le cas par exemple des modalités de consultation ou de suivi de la mise en œuvre des politiques publiques ou de la gestion de l'utilisation des deniers publics tels qu'exige la Banque mondiale. En Europe ou dans les pays développés, ces mécanismes sont rodés car la société a été construite pour le permettre et la population cultivée et éduquée. À Madagascar, nous n'en sommes qu'à la phase initiale correspondante à l'éducation, la structuration et la sensibilisation. Les outils et les instruments sont balbutiants. Exemple : en matière de lutte contre la corruption, pour le recrutement du personnel du Bureau indépendant anticorruption (BIANCO), la société civile pour la transparence et l'impartialité a été appelée pour être membre de la commission de sélection.

De ces points de vue, par rapport à ses homologues africains comme le Ghana par exemple qui a été un des pays ayant enregistré des évolutions tangibles et positives, Madagascar n'a pas progressé. Bien que de nombreux dialogues, concertations et accompagnements aient été organisés au bénéfice des acteurs à travers leurs groupements, chacun n'a pas su tirer profit et fructifier les résolutions, les suggestions et les critiques avancées dans les actes pris. La société civile continue également de patauger au point de l'affaiblir. La dernière évaluation faite par l'OCDE<sup>811</sup> et la Banque mondiale en 2010 révèle les états suivants de la société

---

<sup>809</sup> Les rapports depuis le mois de juin 2010 de la Banque mondiale et les observations des différentes représentations diplomatiques implantées à Madagascar en soulignent bien ces points de vue. Voir : Banque mondiale, juin 2010 Note de politique sur « Madagascar vers la relance économique », Rapport pays annuel du PNUD sur la lutte contre la pauvreté à Madagascar.

<sup>810</sup> Rapport n° 54277-MG, « Madagascar : Revue de la Gouvernance et de l'effectivité du développement. Analyse d'économie politique de la gouvernance à Madagascar », déc. 2010, Division des réformes du secteur public et du développement des capacités (AFTPR), région Afrique, Document de la Banque mondiale ; R. R. Marcus, "Political Change in Madagascar: Populist Democracy or Neopatrimonialism by Another Name?", *Paper 89*, Institute for Security Studies, SA, 2004 ; B. MINTEN, N. FRANCKEN, E. RALISON, "Dynamics in Social Service Delivery and the Rural Economy of Madagascar", 2005 ; voir aussi, P. ANDRIANTSOA, N. ANDRIASENDRARIVONY, V. CARBONNEAU, S. HAGGBLADE, B. MINTEN, M. RAKOTOJAONA *et al.*, "Media proliferation and democratic transition in Africa: The case of Madagascar", *World Development*, 33(11), 2005, 1939-1957 concernant le rôle et la place du Média dans le processus de prise de gestion des affaires de l'État.

<sup>811</sup> CIVICUS menée à Madagascar.

civile. Ce qui en fait sont les causes de ce degré d'adhésion faible dans le processus démocratique et de développement :

- un niveau moyen d'organisation des acteurs de la société civile ;
- un niveau moyen de la pratique des valeurs ;
- une faible perception des impacts des actions de la société civile ;
- et un environnement moyennement favorable à la société civile.

Pourtant, partant des expériences du Ghana, les démarches que ce pays a adoptées ont été très fructueuses et méritent d'être prises en compte pour améliorer l'intégration de la société civile dans le système à Madagascar.

- *du côté de la société civile*, de bonnes initiatives ont permis de les insérer facilement dans le mécanisme. En se rapprochant des universités, les puissantes associations qui œuvrent dans le domaine du développement se sont dotées de plusieurs « groupe de réflexion » ou « *Think Tanks* ». Ils produisent des rapports d'études de très bonnes qualités qui servent d'outils aux décideurs politiques. Cette approche qualifiée leur a valu l'insertion facile dans le mécanisme participatif de prise de décision.

À Madagascar ce type de groupement est rare. La seule qui existe et qui produit les mêmes effets est empreinte parfois de critiques. « Sehatra Fampanandrosoana ny Firenena » (SEFAFI) ou « Observatoire de la vie publique » a été créé dans le même esprit et les mêmes objectifs. Par contre, il n'est pas issu de grande société comme à Ghana dont les avantages viennent du fait que les réflexions partent des vécus de leurs concepteurs et exploités en association avec les intellectuels. Une synergie d'action qui donne des résultats constructifs et réaliste que le Gouvernement peut très bien exploiter pour l'amélioration de la gouvernance et la réalisation des actions de développement.

- *Du côté du Gouvernement*, en 2005 et 2006, celui-ci a pris l'initiative d'appliquer le mécanisme de « *Peer Review du New Partnership for Africa (NEPAD)* ». À l'origine, c'est un système d'évaluation de la démocratie et de la gouvernance du pays par les chefs d'État des autres pays mais cette fois-ci fait par le citoyen à l'endroit du Gouvernement ghanéen. Des équipes furent envoyées dans toutes les régions pour consulter les citoyens. Pour les autres entités telles que les parlementaires, les journalistes et les ONG, les universitaires, des tables rondes ont été organisées. Un panel d'experts assurait l'exploitation et la production des rapports. Les résultats de ces rapports ont été utilisés par le Gouvernement pour la reformulation et la redéfinition des politiques ainsi que la réorientation. Les programmes d'action et de nouvelle « matrice » plus adaptés ont été par la suite élaborés pour la sollicitation des bailleurs de fonds. Cette méthode a contribué à atténuer et appréhender les difficultés dans la mise en œuvre de l'action gouvernementale.

Ce type d'exercice peut être initié à Madagascar pour capitaliser ses acquis d'avant la crise suite à l'organisation et structuration de la société civile dans le processus de consultation de la population. Le médiateur de la République, une structure qui sert d'interface entre la population et l'Administration en cas de conflit existe mais elle est mal exploitée et inconnue du public.

*b) Montage et conception difficile de politique sectorielle et d'aide extérieure*

En respectant le processus démocratique de conception et de mise en œuvre de la politique nationale, il appartient au Gouvernement de concevoir et mettre à jour les politiques sectorielles en cohérence avec la nouvelle politique nationale et d'établir en conséquence les stratégies par des plans de mise en œuvre. Ces documents seront nécessaires pour l'alignement et harmonisation des interventions des bailleurs qui souhaitent apporter leurs appuis à la mise en œuvre des actions identifiées.

Ainsi, par application du principe de subsidiarité, il relève aux ministères techniques l'exécution et la gestion des projets ou programmes dont les financements seront couverts par les aides extérieures. Or, la tendance à la coalition visant l'harmonisation du fait de la mise en place des procédures communes, mutualisation des coûts et de moyens a des limites une fois au niveau sectoriel.

En effet, cette coalition réduit *ipso facto* le champ des options qui s'offrent aux ministères surtout que depuis le MAP au PND avaient tous deux tendance à mettre en avant les objectifs mondiaux.

α) Concernant la politique sectorielle

Le MAP devait être le document de base de conception de la politique générale du Gouvernement. La politique générale du Gouvernement (PGE) devait contenir tous les grands axes des différentes politiques sectorielles qui s'alignent sur la politique nationale, c'est-à-dire qu'elle doit prévoir l'ensemble des actions programmables ou non<sup>812</sup> qui seront à réaliser par les ministères au titre de l'année budgétaire en fonction des priorités du MAP. Sur le plan politique, c'est aussi la déclinaison du MAP au niveau de l'exécutif ou de la partie opérationnelle. Cette démarche rentre dans le cadre de l'opérationnalisation du MAP car c'est à ce niveau que les secteurs vont définir les objectifs réalistes et les actions concrètes sous forme de programme répondant aux besoins par rapport aux axes prioritaires. Il faut en effet souligner que la déclinaison du MAP ne s'arrête pas au niveau du Gouvernement mais doit se poursuivre au niveau des programmes de développement locaux (régional et communal). La complémentarité entre tous les niveaux des politiques est à veiller. C'est à ce niveau que la compréhension et l'adhésion globale sont nécessaires. Mais, comme le degré de compréhension et d'adhésion n'est pas suffisant, la coalition limite énormément les spectres des options tant au niveau territorial que sectoriel.

L'approche harmonisée risque en effet d'occulter ou écarter les approches ciblées ou décentralisées surtout si le Gouvernement n'a pas de politique d'aide extérieure claire mais aussi de stratégie de pilotage convaincante.

De même, au niveau sectoriel, cette réduction des choix peut pénaliser les secteurs non prioritaires. Il y a de forte chance à ce que ces derniers soient mal couverts. L'organisation de l'atelier intitulé « dialogue présidentielle » (2006) et la

---

<sup>812</sup> Programmable est un terme technique consacré utilisé dans le cadre de la coopération. Il indique les actions dont le financement au titre de l'année budgétaire a déjà obtenu de l'accord des bailleurs de fonds. Son inscription dans le budget et la loi des finances peut se faire et son allocation se fera du moment que le Gouvernement déclenche la procédure d'exécution du projet.



formation de tous les maires et les chefs *Fokontany* (2007) et les ministères n'ont pas suffi pour résoudre ce problème.

Ce blocage est-il dû au fait que le choix et les méthodes restent malgré l'appropriation prédéterminés et que le pays est contraint de s'y cadrer ? C'est-à-dire, les restrictions non seulement des objectifs, des domaines mais aussi des approches limitent-elles les libertés et les marges de manœuvre des pays dans l'adaptation et la définition de ses besoins qui sont déjà plus ou moins retracés ? Autrement dit, l'application de ces nouveaux principes finalement n'a pas permis de renverser la tendance et de redistribuer les cartes car du côté des bailleurs les approches n'ont pas profondément changé.

Dans ce cadre, des travaux sur l'évolution de ces politiques d'aide internationale dénoncent que ces nouvelles approches équivalent à un renforcement déguisé de la surveillance plus intime des bailleurs par rapport aux pratiques d'avant sur les États bénéficiaires<sup>813</sup>. Cette question limite les marges de manœuvre de l'État bénéficiaire, souvent emprisonné par les formalités et modalités obligatoirement à appliquer. Les mêmes auteurs parlent d'« enclaves bureaucratiques ». Enclave qui astreint les pays bénéficiaires à se soumettre indirectement bien que l'impulsion lui soit accordée par le biais du principe d'appropriation (*ownership*)<sup>814</sup>.

Ainsi, jusqu'à l'heure actuelle, face à ces limites, seule la systématisation de la formulation et de la conception du document de politique nationale de développement est acquise. Il reste à affiner l'approche de conception et la partie opérationnelle.

### β) Concernant la politique d'aide extérieure

Les récentes mises en œuvre des mesures d'urgence comme les réformes et la mise en place des structures de coordination des aides vont obliger le Gouvernement de concevoir une politique d'aide qui devra s'emboîter à la politique sectorielle.

Néanmoins, compte tenu des problèmes évoqués, le Gouvernement n'a pas encore réussi contrairement au cas de Ghana de concevoir une politique propre aux aides à part les politiques extérieures mis en œuvre par le ministère des Affaires étrangères en matière de coopération d'aide. Jusqu'ici, le Gouvernement inclut la politique d'aide dans la politique de coopération économique alors que ni cette dernière ni la politique économique ne sont tout à fait claires pour ne pas dire inexistantes. Pour ce faire, partant des bonnes pratiques des autres pays reçues lors de la tenue des forums de haut niveau, le Gouvernement projette de concevoir une politique claire en matière d'aide extérieure en cohérence avec les réformes<sup>815</sup>.

Toutefois, cette politique n'a pu être conçue jusqu'à ce jour alors que depuis 2004, la direction générale du Trésor a bien avancé dans mise en œuvre des

<sup>813</sup> G. HARRISON, *Neoliberal Africa. The Impact of Global Social Engineering*, Zed Books, Londres, 2010, 192 p. ; G. HARRISON, (2004) *The World Bank and Africa. The construction of Governance States*, Routledge, Londres, 162 p. ; L. WHITFIELD, (ss. la dir.), (2009), *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford University Press, Oxford, 422 p.

<sup>814</sup> Fr. ROUBAUD, M. RAZAFINDRAKOTO, J.-P. CLING, *Les Nouvelles Stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, op. cit., p. 169-307.

<sup>815</sup> Réformes au niveau du ministère des Affaires étrangères, du ministère de l'Économie et du Plan et du ministère des Finances, plus précisément de la direction générale du budget et du Trésor en matière d'aide.

stratégies d'endettement. L'objectif est d'une part de mettre en place un cadre clair aidant l'autorité malgache dans la contraction plus intelligente et stratégique des aides. Rendre viables les dettes a été la première phase entreprise. Les informations concernant la situation de la dette (soutenabilité ou viabilité) sont nécessaires pour la définition d'une politique efficace d'emprunt de l'État. La direction générale du Trésor en a fait son cheval de bataille depuis sa réforme en début de l'année 2004.

Améliorer la tenue de la comptabilité publique, plus précisément les comptes de gestion de l'État, est la deuxième phase. Ces comptes seront nécessaires pour la conception de la loi de règlement maintenant que la Cour des comptes ait été créée. La mise en place de la « Bridage d'inspection de la comptabilité publique » rentre également dans ce cadre. C'est un organe chargé de faire veiller l'éthique en matière de comptabilité publique. D'autres services chargés d'améliorer ce domaine seront également créés prochainement.

Deux projets importants vont couronner la stratégie, le premier par la conception de bulletin statistique de la dette discuté en profondeur depuis l'IADM et l'obtention de l'IPTE en 2004. La production des statistiques de la dette serviront aussi de base claire pour l'État en matière d'orientation stratégique d'endettement ou de décision de s'endetter ou pas. Normalement, c'est en fonction de la situation de l'endettement que les décisions seront orientées lors de la phase de cadrage et d'identification des programmes d'action à entreprendre et à budgétiser dans la LOLF. Mais à ce niveau, il reste encore à savoir si cet exercice est réellement fait par le Gouvernement lors de la programmation budgétaire ou de la définition des politiques publiques à appliquer. Ces actions sont gages de la fiabilité de la gouvernance et la transparence de la gestion des comptes publics. Le deuxième par la conception d'un projet de loi pour régir l'endettement.

En effet, comparé à ce cas malgache, les Gouvernements tanzanien, mozambicain, ougandais et rwandais ont plutôt réussi leurs stratégies bien avant que Madagascar ait pris la décision d'aller dans le concret après des années de tergiversation (voir p. 409).

Ces conflits institutionnels que l'Administration malgache n'arrive pas à résoudre sont devenus des goulots d'étranglement.

### *c) Non-appropriation des cultures et techniques véhiculés par la DP*

Se référant aux réalités sur terrain, l'appropriation signifie également pour que la politique nationale soit opérationnelle que : les différents responsables connaissent le cadre normatif et théorique de travail, maîtrisent les méthodes, techniques et épousent les cultures véhiculées<sup>816</sup>. Les refontes des cadres

---

<sup>816</sup> S'approprient ou internalisent dans le sens managérial sinon acceptent ou adopte dans le sens juridique du terme. L'intégration du management dans le droit (budgétaire *via* la LOLF, ou droit international par la DP) a entraîné l'utilisation de ces nouveaux langages. Voir, « La Réforme de l'État et la NGP : mythe et réalités », *Revue française de l'administration publique*, n° 105-106, 2003 ; « Regards sur l'actualité », *Revue française des finances publiques*, n° 316 ; « La LOLF : ce qui change », La Documentation française, déc. 2005 ; « La Gestion par résultats dans le secteur public », *Télescope*, vol. 12, n° 3, Université du Québec, ENAP, automne 2005 ; S. TROSA et B. PERRET, « "Vers une nouvelle gouvernance publique ?", La nouvelle loi budgétaire, la culture administrative et les pratiques décisionnelles », *Revue Esprit*, n° 312, févr. 2005. Comme les principes de la DP véhiculés à travers ses quatre principes, très exigeantes en compétences et capacités, des concepts plutôt managériaux. Voir les termes et langages utilisés dans : J.-D. NAUDET, *Les OMD et l'aide de la cinquième génération*, Agence française de développement, coll. « Document de travail », Paris, 2005 ; OCDE, "Lessons Learned on the Use of Power and Drivers of Change Analyses in Development Coopération", DAC network on

budgétaires et du cadre de conception des politiques publiques sont considérées comme de nouvelles recettes d'action publique<sup>817</sup> censées donner de l'impulsion aux États. Mais pour que l'État soit capable de le faire, ces recettes nécessitent des refontes institutionnelles et le respect d'un certain nombre de procédures et de cahiers de charges pour qu'elles soient validées et pour obtenir des financements. Un choix que le Gouvernement doit opter.

Ce choix politique va modifier la technique et devra s'accompagner d'un changement drastique de style de gestion et de façon de faire. Ces changements toucheront l'ensemble de la fonction publique malgache et tous les services tant centraux que territoriaux. Pour une réelle opérationnalisation des politiques gouvernementales et une mise en application effective des principes de travail, les degrés d'internalisation et d'assimilation doivent être égaux et la compréhension totale. C'est à ce niveau que le défi s'annonce énorme pour le Gouvernement qui pourtant manque de dynamisme, de cohésion et de stratégie claire. Les actions déjà initiées par le ministère des Finances et de la Fonction publiques ne suffiront pas pour mettre les fonctionnaires sur les mêmes longueurs d'onde. Nous avons déjà constaté le lancement des différentes actions pour renforcer les capacités des agents et la conception de différents instruments et outils depuis 2004. Mais encore une fois, la lenteur de la mise en œuvre effective de la politique de décentralisation va encore affecter grandement ce processus de changement.

Ainsi, les conséquences en sont nombreuses telles que notamment :

- d'une part, malgré les formations sur les réformes budgétaires, de nombreux hauts responsables surtout politiques ne comprennent et ne maîtrisent pas les concepts de base et les méthodes et même le pourquoi de ces réformes ;
- d'autre part, rares sont les responsables des secteurs et des élus familiarisés aux nouvelles règles de gestion des finances publiques et aux principes de la Déclaration de Paris et à l'agenda d'harmonisation. Cette inexpérience des fondements politiques et techniques des actions gouvernementales a des impacts sur la bonne marche du processus et de son effectivité. Cette situation est toujours liée à plusieurs facteurs qui peuvent être voulus ou non. Exemples : à la défaillance du fonctionnement de l'appareil étatique, absence de culture de partage et de la faiblesse du système de communication interinstitutionnel, du manque de transparence des objectifs et action du Gouvernement (mécanisme de reddition des comptes).

Du moment que des responsables de certains niveaux étatiques n'épousent pas les cultures véhiculés et ne maîtrisent pas les nouvelles méthodes et techniques adoptées, bien que les politiques soient bien conçues, cette dernière risque fort de ne pas être opérationnelle ou réalisable. Le risque de diversification, de redondance et de conflit n'est pas à écarter, ce qui fait que des résistances s'accroissent comme la mise en pratique et le respect des règles de gestion par performance et transparence ainsi que de contrôle. Faute de visibilité et de pilotage efficace de la primature, les effets attendus ne sont pas perceptibles.

---

Governance (GOVNET), Final report, sept. 2005 ; OCDE, *Paris Declaration on Aid Effectiveness. Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability*, Paris, 2005.

<sup>817</sup> Problématique abordé dans G. BLUNDO, « Une administration à deux vitesses, Projets de développement et construction de l'État au Sahel », *Cahiers d'études africaines*, n° 202-203, déc. 2011, p. 427-452.

Ces difficultés ont été en grande partie surmontées au Rwanda, au Ghana suite à la décision du Gouvernement de mettre l'accent sur la mise en place d'un cadre clair sur la conduite des opérations et le renforcement de son leadership pour conforter sa position lors de la négociation et de la mise en œuvre. L'expérience du Ghana sur les réformes budgétaires, volet de l'harmonisation et de l'appropriation de l'aide qui est arrivé à pousser très loin contrairement à Madagascar l'adaptation de la DP à son contexte national en adoptant des stratégies de partenariat claires. De même, pour les réformes, ces deux pays ont su également adapter et mieux avancer en fixant et expliquant aux différents responsables et bailleurs leurs stratégies et ce par rapport au contexte qui prévaut. Ghana par exemple dispose d'un système d'aide budgétaire globalisé parmi les plus élaborés en Afrique suite à la poursuite de la mise en œuvre des réformes réussies et bien encadrées déjà entamées avant 2003 de son système de gestion des finances publiques. Bien que Madagascar ait choisi la même voie, ce qui lui a valu le soutien indéfectible de grandes institutions bailleurs, la réussite de Ghana a surtout été d'arriver à bien enchaîner et mener les réformes d'avant avec celles menées depuis 2003. La bonne prise en main et la capitalisation des mesures d'ajustement structurel pour que ces dernières soient mieux adaptées à sa spécificité ont été parmi ses atouts<sup>818</sup>, c'est-à-dire arriver à bien coïncider l'harmonisation avec les réformes à la différence que pour Ghana le cadre a été très clair facilitant à la fois une pilotage par phase des réformes auprès des différents secteurs de l'Administration mais également une intégration de ses partenaires dans ce système. Cette stratégie a abouti à la fois à l'accompagnement dans la mise en œuvre de l'harmonisation à son niveau mais aussi à une formulation claire des besoins auprès des partenaires qui ont pu consolider leurs appuis<sup>819</sup>. Autrement dit, les responsables des différents secteurs et leurs partenaires respectifs connaissent bien que faire, quoi faire et comment et dans quel cadre faire. Ce leadership et cette prestance ont été la clé de mobilisation de tous les acteurs concernés. C'est la grande différence avec celui de Madagascar. Une meilleure planification stratégique et opérationnelle des réformes et des actions du Gouvernement a été son point fort pour mettre et les secteurs et les bailleurs au même degré de compréhension, d'implication et d'application.

Par rapport à cette expérience Ghanéenne, le Gouvernement malgache a un grand défi à relever pour mieux réussir ses réformes qui ont pourtant été menées dans la même voie que ces pairs africains. Mais ce défi ne se limite pas seulement au volet réforme des finances publiques mais concerne aussi les autres volets importants comme la décentralisation.

## B - Ralentissement des grandes réformes de gestion

Les réformes initiées avant et après l'ajustement structurel devaient déjà produire une grande partie des effets escomptés ne serait-ce que l'équilibre et l'assainissement des cadres macroéconomique. Or, presque vingt ans après, le

---

<sup>818</sup> Chavagneux explique bien ce bon enchaînement ou logique de la stratégie ghanéen, une stratégie qui démontre la diligence et la capacité de pilotage des réformes du Gouvernement qui ne se contentait pas d'encaisser mais surtout d'adapter et d'anticiper le futur et ce en bien tenant comptant des contraintes et des changements. Voir : C. CHAVAGNEUX, *Ghana une révolution de bon sens, économie politique d'un ajustement structurel*, Karthala, Paris, 1997.

<sup>819</sup> CDD-GHANA (2006), *Evaluation of Outputs, Outcomes and Impacts and Recommendations on Futures Design and Management of Ghana MDDBS*, report to the Government of Ghana and to the MDDBS Partners, Ghana Center for Democratic Development, Overseas Development Institute, Legon, Accra, 2006 ; REPUBLIC OF GHANA, *Implementation of the Growth and Poverty Reduction Strategy 2006-2009*, Annual Progress Report 2006, National development Planning Commission, Accra, 2007.

processus n'est pas parvenu au bout de son terme. Nombreux sont les facteurs qui expliquent ce ralentissement.

## 1. Relations institutionnelles conflictuelles persistantes

Malgré le début de prise de conscience constatée relative à l'importance de la solidarité et l'efficacité, les réalités et les actes ne semblent pas le refléter. La prééminence de la présidence se renforce face à un Gouvernement affaibli par le manque de leadership et de cohésion. Pourtant, le gage de l'efficacité du travail gouvernemental est l'existence d'une bonne collaboration entre les ministères membres du Gouvernement et un bon système de communication interne.

### *a) Prééminence de la présidence*

Cette prééminence de la présidence concerne, d'une part, la domination traditionnelle de celle-ci dans le système politique malgache<sup>820</sup> et, d'autre part, son interventionnisme ou immixtion<sup>821</sup> dans le travail du Gouvernement. Cette position de domination souvent qualifiée comme des abus a été dénoncée par la Banque mondiale et les techniciens malgaches.

Sur le plan politique, la mise en place de cette structure avait été perçue comme une affirmation du leadership et de la volonté de la haute sphère du pouvoir à piloter les programmes de développement. Depuis 2007, année de mise en œuvre du MAP, le président de la République avait accordé personnellement beaucoup d'importance à la réalisation de la politique nationale. Ainsi, il a été créé au niveau de la présidence, dans un souci d'efficacité du suivi de mise en œuvre et d'appropriation, le secrétariat général chargé du suivi du MAP (SG/MAP). Il est membre du comité de pilotage du programme d'appui aux capacités nationales de coordination de l'aide. Il avait été en charge des opérations de suivi de réalisation de la politique nationale ou MAP dirigé et assuré techniquement par le ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (MECI). Le suivi se faisait par rapport au plan de mise en œuvre (PMO), un véritable tableau de bord pour chaque ministère. Des rapports de mise en œuvre sont communiqués à la présidence *via* le MECI. Ce plan sert d'outils de suivi et d'évaluation du MAP. Étant donné que le MAP a été une stratégie du pays axée sur les OMD, les rapports servaient d'outils de négociation pour défendre le dossier malgache au niveau des bailleurs. Il permettait à la présidence aussi d'avoir une vision globale de l'évolution de toutes les actions de mise en œuvre de la stratégie nationale.

Toutefois, sur le plan technique, l'interventionnisme de la présidence dans des domaines de gestion qui devrait relever normalement des ministères techniques n'est pas forcément ni apprécié ni efficace. Cette situation peut parfois être source de blocage si les responsables politiques ne sont pas clairs dans leur démarche. De plus, dans une Administration où le système de communication est défaillant, ces mainmises peuvent nuire à l'efficacité de la mise en œuvre des opérations. Il entraîne confusion entre pilotage stratégique et opérationnel tel que critiqué par la

---

<sup>820</sup> Les différentes constitutions malgaches depuis 1960 à 2010 qui confirment la prédominance de la présidence à travers le rôle qu'il occupe. La distinction difficile entre le réseau politique du président et le rôle de la présidence contribue à renforcer le pouvoir présidentiel (Banque mondiale, 2010).

<sup>821</sup> Dépend de la personnalité du président de la République qui a tendance à ne pas respecter les frontières entre le rôle d'un président et celui du Gouvernement. La Banque mondiale dans son étude en 2010 d'ailleurs le dénonce. Certains hommes politiques et les techniciens partagent les mêmes avis.

Banque mondiale<sup>822</sup>. Cette pratique dont l'esprit de conception se rapproche du modèle Sode<sup>823</sup> du temps du président ivoirien Houphouët Boigny qui souvent reprenait des activités conduites auparavant par des départements ministériels et auxquels il souhaitait être plus performantes. La pratique peut avoir des avantages mais peut être également source de dérive et de démotivation.

En effet, les décisions prises en haut lieu de façon ponctuelle en dehors des domaines ou des activités déjà fixées peuvent bouleverser les PMO et conséquemment les budgets. La survenance de façon répétitive de ces genres de situation peuvent rendre réticents les bailleurs de fonds et pourront être prises comme un cas de mauvaise gouvernance, de manque de transparence et parfois même des abus de pouvoir. À titre d'illustration, à certain moment et dans certains cas, en dehors des rôles politiques et stratégiques, il arrive que la gestion des opérations au titre des domaines prioritaires comme le cas de la lutte contre le SIDA ou la corruption soit sous le contrôle strict et la mainmise de cet organe. L'existence des structures parallèles de gestion à l'intérieur de l'Administration est facteur de dispersion de l'aide et d'incohérence des actions. Le ministère ou le service dont relève la mission serait confrontée à des difficultés notamment dans la gestion budgétaire et comptable des aides. En principe, au niveau de la gestion comptable, ces aides devaient en principe être inscrites dans le budget du ministère technique non dans le budget de la présidence quelles que soient la source de financement et la nature de l'action.

Les questions qui se posent concernant ces genres de pratique tournent autour :

- de la transparence de la gestion ;
- de la visibilité et de la lisibilité des programmes d'action ;
- de l'articulation ou la cohérence entre les actions de la présidence et celles des secteurs à travers les organes d'exécution et du ministère des Finances et du Budget ;
- de la responsabilité pécuniaire et technique ;
- de la responsabilité en matière de pilotage ;
- des relations et perception politique des PTF ;
- des possibilités et modalités de contrôle de l'utilisation des fonds.

Au vu de ces analyses, une redéfinition du rôle de la présidence et de ses relations avec le Gouvernement est à respecter pour éviter les dérives ou les dysfonctionnements risquant de compromettre ainsi le processus d'harmonisation initié en 2005.

#### *b) Éparpillement des responsabilités entre les trois ministères clés*

Normalement, les réformes et la mise en place du dispositif de coordination des aides au niveau de la primature devaient avoir des impacts concrets au niveau du système de gestion des aides des ministères et particulièrement des trois

<sup>822</sup> Rapport de la Banque mondiale sur l'évaluation de la bonne gouvernance à Madagascar en juin 2010 et novembre 2013.

<sup>823</sup> Ce sont des modèles de développement, une sorte de société d'État connue sous le vocable « société de développement » outil de développement sectoriel, pôle régional, et base de partenariat que le président ivoirien avait mis en place. C'est sur la base de ce modèle que l'ancien président malgache Ratsiraka Didier voulait mettre en place cette fois-ci sous la dénomination « PROCOPS ».

ministères clés : ministère des Finances et du Budget, ministère de l'Économie et le ministère des Affaires étrangères. Certes, les réorganisations ont été faites depuis le début des années 2000 au niveau des directions générales du ministère des Finances mais elles n'ont pas permis d'alléger le circuit de gestion et des procédures. Elles n'ont pas permis également de renforcer la coordination institutionnelle entre les trois ministères clés et le leadership dans le pilotage des opérations. Ces réorganisations internes rentrent dans le cadre de l'opérationnalisation des réformes administratives car elles répondront aux principes de transparence et de fiabilité du système de gestion.

Étant donné que les modalités des aides sont encore à dominance projet, les changements et améliorations ne sont pas ressentis réellement. Le mécanisme de gestion par projet reste par rapport à l'approche programme. Les débuts d'organisation interne qui permettait d'adapter le pilotage (des opérations budgétaires, des négociations diplomatiques et de coopération, des stratégies de planification) n'ont pas donné les effets attendus sur la gestion coordonnée des aides car les réformes n'ont pu être menées jusqu'au bout.

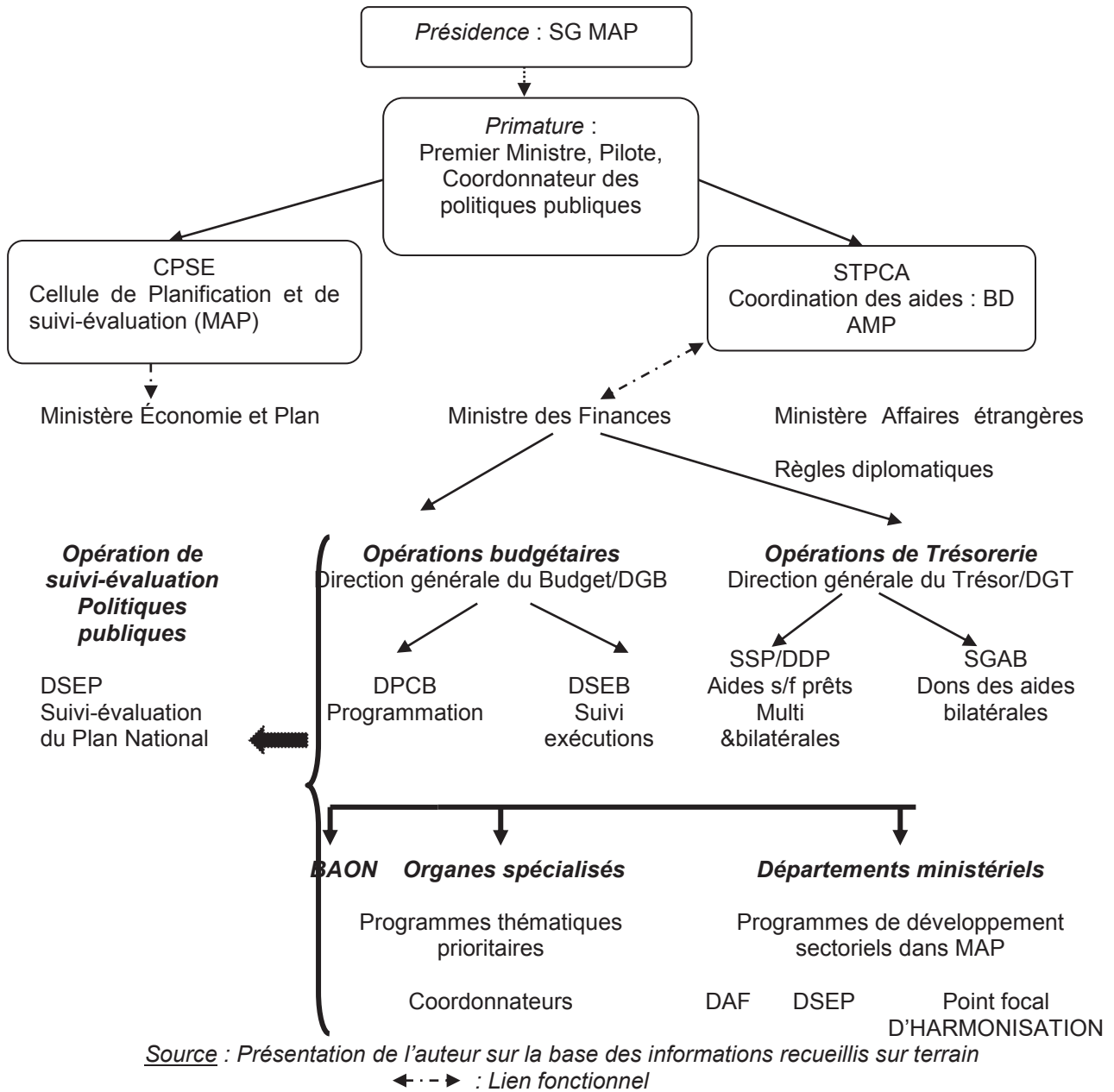
En effet, le mécanisme de gestion des aides est encore très ramifié et éparpillé au sein des différents services des grandes directions des trois ministères. Les frontières entre les rôles et les missions des trois ministères ne sont pas claires aux yeux des usagers (exemples : les ministères et les OSC, les élus) pour alléger les procédures. Un responsable au niveau du ministère des Affaires étrangères nous a confié la mainmise du ministère des Finances et les abus des ministères techniques en matière de conclusion des accords de coopération d'aide<sup>824</sup>. Le schéma suivant essaie de décrire le système de gestion des aides au niveau de l'Administration centrale. Les organismes rattachés ou les cellules ou organes spécifiques de gestion n'y figurent pas pour ne pas alourdir le schéma sauf le BAON<sup>825</sup>. Les autres structures créées dans le cadre des grands projets sont en parallèles aux ministères.

---

<sup>824</sup> Entretien fait au niveau du ministère des Affaires étrangères concernant le rôle et la mission de ce ministère sur les signatures des accords et l'accompagnement des acteurs en cas de recherche de partenariat *via* les représentations diplomatiques (2006).

<sup>825</sup> Intégré dans le schéma institutionnel du ministère des Finances et dont l'ordonnateur est le ministre des Finances lui-même.

**Figure 20 : Cadre institutionnel de gestion des finances publiques et des aides extérieures**



Du point de vue général et notamment concernant les relations avec les ministères, il est constaté que le mécanisme est toujours complexe et lourd. Une étude a été faite en vue de clarifier et instaurer un mécanisme coordonné compris par tous et les différents responsables de ministères, utilisateurs (donateurs-autres). Cette clarification a été d'ailleurs sollicitée par les différents responsables rencontrés surtout depuis la mise en place récente du STPCA et des réformes organisationnelles au niveau des grandes directions générales respectives. Ces réclamations ont été formulées par rapport au projet futur de mise en place d'autres structures de coordination au niveau régional.

Autrement dit, les responsables sollicitent une clarification des rôles et attributions de chacun suivi de réorganisation interne au niveau des services centraux avant de s'attaquer au niveau régional. Exemple : l'existence et le rôle du nouveau secrétariat pour la coordination de l'aide par rapport au système d'aide ne



sont pas clairs selon les différents responsables que nous avons rencontrés. Il en est de même concernant ses relations avec les ministères notamment les trois ministères clés. Le nouveau cadre ou schéma institutionnel adapté au cadre de gestion des aides n'est pas encore mis en place. Un projet de décret portant délimitation des compétences en matière de coordination et de gestion de l'aide a été déposé suite à l'étude financé par le PNUD. Ce projet fixe clairement les répartitions des rôles et des compétences en matière de recherche de financement et négociations des accords avec les partenaires au développement. Il précise également les procédures en matière de signature des accords. Si ce projet est adopté en conseil du Gouvernement, cela permettrait de limiter ou éviter les signatures hors cadre réglementaire initiées par les ministères avec leurs partenaires.

De même, du côté des PTF, celui-ci permet également de bien cadrer leurs interventions dont les finalités consistent à les intégrer petit à petit aux systèmes nationaux de gestion des finances publiques et combiner leurs interventions.

Par rapport à la modification des organigrammes conditionnés par les réformes, normalement, les projets doivent passer en conseil du Gouvernement et passe par la validation de la Commission des organigrammes au ministère des Finances. Nous avons pourtant constaté le manque d'échange entre les ministères dans la conception de ces modifications. Si l'objectif étant d'arriver à bien coordonner les services de l'État par rapport à leurs missions interdépendantes, des discussions internes entre ministère n'ont pas été développées<sup>826</sup>. Cet état de fait démontre le dysfonctionnement du système d'organisation et de communication interministérielle de l'Administration malgache.

Pourtant, cette approche intégrée des actions et l'application des méthodes de travaux communs depuis la LOLF devaient encourager les échanges d'informations et la synergie d'action entre les ministères. Le système d'information interne est pourtant très défaillant pour permettre la fluidité des informations entre les ministères membres du Gouvernement. L'Administration est victime du sectarisme et de l'approche de travail trop verticale. Ces situations expliquent les difficultés d'avancer dans les réformes institutionnelles et organisationnelles actuelles.

Ainsi, au vu de ce schéma, chaque organe qui y figure a des responsabilités définies par niveau. Une bonne articulation interne ou coordination verticale<sup>827</sup> et horizontale<sup>828</sup> est le garant de l'opérationnalisation et de l'efficacité de la mise en œuvre de la politique générale de l'État. Cette coordination permettra une fluidité des informations pour une lecture commune des instructions et des recommandations venant de la haute sphère et des partenaires. Une bonne ergonomie de l'Administration est le garant de l'efficacité des actions de l'État. Cet aspect institutionnel n'est pas réellement en compte par rapport au contexte actuel alors que

---

<sup>826</sup> Normalement en cas de modification des organigrammes, des lectures tournantes se feront à l'interne et des communications après adoption du nouvel organigramme voté devront se faire pour informer les autres ministères. Les sites des ministères affichent également les organigrammes des ministères et institutions.

<sup>827</sup> Entre les services ou direction des entités concernées.

<sup>828</sup> Entre les services ou direction des entités avec les services ou direction des autres entités ministères (interministériels) et bailleurs. Cette coordination évite les chevauchements et les doublons entre les activités des différentes entités du système.

cela fait partie d'un volet important de la gouvernance<sup>829</sup>. Les réalités qui existent entre la présidence, le ministère des Finances, le ministère des affaires étrangères et celui de l'Économie laissent entrevoir des dysfonctionnements et des désordres.

*c) Absence et faiblesse du dialogue de gestion interministériel*

L'inter ministérialité se dit d'une existence d'une collaboration entre les ministères composant le Gouvernement, connue sous l'expression « cohésion ou solidarité gouvernementale ». La force d'un Gouvernement est l'existence d'une collaboration entre les différents secteurs, c'est-à-dire l'existence d'un échange à la fois politique mais également technique entre les différents services de chaque secteur durant la mise en œuvre des politiques publiques. Cette inter ministérialité peut également se traduire par l'existence d'un dialogue de gestion fluide à tous les niveaux, c'est-à-dire réussir à instaurer un dialogue politique vers un dialogue de gestion pour que les positions ne soient pas divergentes et les actions se convergent. Ce terme nouveau a été véhiculé par l'introduction de la nouvelle gestion publique *via* la LOLF.

Or, il se trouve que malgré la mise en place du MAP et la mise en œuvre de la LOLF qui devaient contraindre :

- d'une part la primature à renforcer son rôle de coordination et de suivi ;
- d'autre part les secteurs à collaborer pour pouvoir réaliser de façon synergique et efficiente les programmes,

force est de constater que la coordination dite « horizontale » n'est pas complètement appréhendée par les secteurs qui devaient atteindre les mêmes objectifs du MAP. La coordination dite « verticalité » (à l'interne entre les branches d'un ministère) domine par rapport à la coordination horizontale ou transversale, c'est-à-dire que les responsables des ministères dans le montage de leur programme et la mise en œuvre de leurs actions ne prennent pas suffisamment compte dans leur gouvernance<sup>830</sup> la dimension transversale des programmes qui composent la politique générale de l'État(PGE).

En effet, à défaut de leadership de la primature dans la coordination, les logiques et méthodes de conception et de mise en œuvre des politiques et des programmes sectoriels d'avant le MAP sont toujours maintenues. Ce qui fait que l'harmonisation des politiques sectorielles permettant de programmer et réaliser rationnellement les actions gouvernementales n'est pas atteinte. Exemples : Dans le cadre de la mise en œuvre du MAP, les ministères devaient avoir des objectifs communs surtout pour des ministères dont les missions se complètent. Tels sont notamment les cas : du ministère des Finances et de la Fonction publique ou de l'Environnement et de l'Énergie et des Mines ou enfin, de la Population et de la Santé. Pour ceux de la Fonction publique et des Finances, concernés tous les deux par la réforme de la fonction publique, aspect budgétaire pour les finances et gestion des ressources humaines pour celui de la fonction publique. En amont de la mise en

<sup>829</sup> Pour les spécialistes de la nouvelle gestion publique (NGP) : c'est l'aspect « management » de la gestion des services publics ou affaires de l'État. Voir J.-D. NAUDET, *Les Réformes de l'aide au développement en perspective de la nouvelle gestion publique*, coll. « Document de travail », n° 119, FR, 2012.

<sup>830</sup> Ce sont les cas dans les discours politiques et la théorie. Voir : le MAP et la conclusion de l'atelier « dialogue présidentielle » qui s'est tenue à Iavoloha (palais présidentielle) en 2006.

œuvre, les deux ministères devaient avoir des politiques cohérentes pour ce qui est relatif aux réformes de la gestion des ressources humaines de l'Etat pour pouvoir mener à bien et vulgariser et suivre les mesures au niveau des différents ministères. De même, le ministère de la Population et celui de la Santé doivent avoir des bases communes car souvent leurs missions se croisent. Enfin, pour le ministère de l'Énergie et des Mines et le ministère de l'Environnement la même chose doit être assurée. Pourtant, cette approche transversale et commune n'est pas courante et pratique même au niveau de la primature. L'approche reste trop verticale et les ministères mènent à leurs guises leurs politiques.

Pourtant, dans une administration de performance, ces cohérences sont de mise pour une harmonisation, complémentarité et pertinences des actions et *de facto* l'utilisation des aides. En cette période de restriction budgétaire, l'approche présente un certain nombre d'avantages tant pour le Gouvernement que les PTF. Elle évite les redondances ou contradictions côté programme. Côté budgétaire, elle permet également d'économiser les différentes charges notamment de structure pour les bailleurs et de services pour l'Administration. Les modalités de suivi et d'évaluation sont plus globales et conjointes, ce qui permet de développer le système d'information interne. De plus, par rapport au fait que ces ministères sont financés très souvent par les mêmes donateurs (Banque mondiale et les systèmes des Nations unies par spécialisation, les pays partenaires comme l'Allemagne et la Suisse).

*De facto*, cette incohérence interne se manifeste par l'empiètement des compétences et la contradiction des mesures prises sur les réformes rendant ainsi difficile la coordination des aides qui les financent. C'est le cas par exemple depuis 2004 du volet assainissement de la fonction publique et la mise en place du système intégré de la gestion des ressources humaines de l'État. Cette réforme devait aboutir à l'établissement d'une base de données unique et d'un système de gestion unique. Ces situations entraînent une gestion inefficace et un éparpillement des aides. De même, pour la vulgarisation de la stratégie de lutte contre la corruption, un domaine transversal, cette faiblesse de cohésion constitue un frein pour la bonne marche de l'ensemble des actions qui devaient apparaître dans les programmes de tous les ministères et institutions publiques. Souvent cette vision et cette lecture commune ne se révèlent pas à travers l'action de ministères et du Gouvernement.

Le cas du sous-secteur Gestion foncière, étudié dans le premier chapitre, est aussi un autre exemple patent démontrant ce dysfonctionnement du travail gouvernemental. Ce cas démontre également l'absence d'une stratégie interministérielle claire pour un domaine transversal concernant plusieurs ministères.

Un autre exemple souvent évoqué dans le cadre de ce travail est le cas de la prise en compte de l'aspect transversal de la décentralisation au niveau surtout de la primature, premier responsable du pilotage de la mise en œuvre de la politique générale du Gouvernement, une des illustrations à la fois politiques et techniques d'un processus de décentralisation inachevée.

Enfin, un dernier exemple qui mérite d'être soulevé pour attirer l'attention concerne le partage d'information au niveau gouvernemental. Par rapport à la modification des organigrammes conditionnés par les réformes, normalement, les projets doivent passer en conseil du Gouvernement et passe par la validation de la Commission des organigrammes au ministère des Finances. Nous avons pourtant

constaté le manque d'échange entre les ministères dans la conception des ces modifications. Si l'objectif était d'arriver à bien coordonner les services de l'État par rapport à leurs missions interdépendantes, des discussions internes sembleraient ne pas se développer<sup>831</sup>. Cet état de fait n'est pas un cas isolé. Il démontre la lacune du système de communication interministérielle de l'Administration malgache.

Pourtant, cette approche intégrée des actions et l'application des méthodes de travail communes depuis la LOLF devaient encourager les échanges d'informations et de pratiques entre les ministères. Le système d'information interne reste pourtant très défaillant au point de ne pas permettre une fluidité acceptable des informations entre les ministères membres du Gouvernement. L'Administration est victime du sectarisme et de l'approche de travail trop verticale. Ces situations expliquent les difficultés d'avancer dans les réformes culturelles, institutionnelles et organisationnelles actuelles.

De tout ce qui précède, suite à la mise en place de la plateforme de concertation, un dispositif d'harmonisation des politiques de mise en œuvre de l'aide, nous nous posons la question si le Gouvernement s'est approprié réellement de cette culture de gestion harmonisée mise en avant dans son discours politique.

Pareillement, du côté des bailleurs, comment vont-ils réagir car il est difficile d'intervenir sachant que ces dysfonctionnements relèvent de la gestion interne de l'État dont les PTF en aucun cas ne peuvent s'en immiscer ?

Ces questions nous amènent à voir les impacts sur le pilotage et la mise en œuvre des réformes et de la politique générale de l'État.

## 2. Systèmes de gestion en transition continue

On parle ici de système de gestion en transition continue pour parler de la situation de l'Administration qui se trouve entre deux mécanismes de gestion anciens et nouveaux apportés par les réformes. C'est le cas par exemple du système de gestion des finances publiques entre le système de gestion de moyen et le système de gestion par résultat. Le manque de cohésion et de coordination des actions gouvernementales est un facteur de ralentissement des réformes. C'est aussi une source de désaccords provoquant : une crise institutionnelle, une faiblesse de l'appropriation des réformes, une mise en place difficile des structures et mécanismes nouveaux et enfin une persistance de la corruption. C'est ce non-basculement complet de l'Administration vers l'application effective du nouveau système de gestion qui est qualifié d'hybride ou de transition continue.

### *a) Perturbation continue des avancements des grandes réformes*

Les réformes initiées depuis les années 1990 dans le cadre de l'ajustement devaient débiter par l'assainissement macroéconomique pour aboutir si le pays remplit les conditions imposées, à l'annulation de la dette extérieure. Madagascar avait rempli ces conditions exigées et avait bénéficié de l'annulation de la dette en 2004 puis de l'IADM en 2006. Suite à la mise en œuvre des mesures de restructuration, il s'est attaqué à avancer réellement dans les réformes du système

---

<sup>831</sup> Normalement en cas de modification des organigrammes, des lectures tournantes se feront à l'interne et des communications après adoption du nouvel organigramme voté devront se faire pour informer les autres ministères. Les sites des ministères affichent également les organigrammes des ministères et institutions.

de gestion des finances publiques. L'effort de conception d'une politique économique adaptée a été également une des priorités de l'État malgache. Mais les effets douloureux de ces débuts de réformes de 1990 ne seront pas supportés pas le pays. Rajouter aux effets de la crise économique mondiale de 2006, les effets à court et à moyen termes de l'ajustement vont contribuer au déclenchement des trois crises répétitives depuis 1996 et *de facto*, au ralentissement voir même suspension des réformes. Contrairement au cas de Ghana qui a réussi à adapter les mesures de l'ajustement structurel et à emboîter les nouvelles recettes actuelles, Madagascar comme le Mozambique s'est embourbé dans les dédales des panoplies de mesures drastiques prises.

Ces ralentissements vont nuire à la qualité de la gestion des services publics car à force de pousser les échéanciers des processus, cela va créer des inquiétudes et des instabilités. De même, cette situation va encore une fois rallonger la période de transition comme nous l'avons souligné à plusieurs reprises. Cette transition se prolonge du moment que les réformes sont perturbées et les aides qui les financent sont suspendues. Or, si après avoir réussi brillamment en 2004 et 2006 à obtenir l'annulation de la dette et avoir enregistré le pic d'aide extérieure, paradoxalement, le pays replonge à nouveau dans une nouvelle crise en 2008. Cette récente crise va encore suspendre le processus de réforme malgré les efforts menés par le ministère des Finances et les autres secteurs clés. *De facto*, les acquis vont se perdre et les gabegies ainsi que les laisser-aller vont de nouveau gagner du terrain. La remise à l'ordre est à chaque fois difficile surtout que les nouveaux dirigeants et les priorités ne seront pas toujours les mêmes.

Par exemple : en 2008 tous les services de tous les secteurs ont commencé à s'imprégner des nouveaux styles, méthodes et outils de gestion véhiculés par l'application du budget programme suite à l'intensification de la formation et de l'encadrement. Il était même prévu vers le début 2009 que ces réformes de la gestion des finances publiques allaient s'appliquer au niveau des services décentralisés et les établissements publics. Malheureusement, la crise de 2008 va encore tout perturber. Les quatre années de crises vont détruire les bons résultats enregistrés depuis 2006. Les règles ne seront pas respectées et la corruption va de nouveau se développer durant cette période de non-droit. Les réformes seront dès le retour à la normalité et à la légalité réinitialisées. Et c'est un cercle vicieux que les malgaches vivent depuis vingt ans. Les instabilités vont laisser les techniciens responsables et les fonctionnaires non seulement dans le doute mais dans un cadre continuellement hybride (ni budget de moyen, ni budget de programme par exemple).

De même, même si le Gouvernement malgache n'a pas interrompu les actions rentrant dans le cadre de l'amélioration du système de gestion des aides extérieures, ce programme avait subi les effets de la crise. La récente étude faite par la primature sous financement du PNUD avait démontré que le système de gestion de l'aide est encore très hétérogène et incontrôlé<sup>832</sup>. Les réformes qui ont conduit le Gouvernement à adopter des démarches de changement visant à asseoir un nouveau système homogène et bien contrôlé ne semblent pas à ce stade fournir de réels progrès. L'appropriation est faible et la qualité de la gouvernance laisse encore à désirer. Le directeur général du Trésor lors des réunions du printemps du FMI et de

---

<sup>832</sup> Rapport de M. MOHAMED, *Appui au renforcement des capacités en matière de gestion de l'aide à Madagascar : Propositions pour l'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques dans la gestion de l'aide*, juill. 2011. Les résultats des évaluations PEFA de la Banque mondiale menées depuis 2008 en 2014.

la Banque mondiale à Washington du 9 au 13 avril dernier avait également insisté sur la nécessité de reformer le système de contrôle de la gestion des finances publiques qui se dégrade malgré les réformes initiées du SGFP<sup>833</sup>.

Ainsi, toutes les fois que la crise frappe, le milieu administratif se dégrade et les réformes même bénéfiques ne se poursuivent pas. Au retour à la normalité, au lieu de financer les étapes nouvelles non entamées, l'Administration malgache va dépenser les aides reprises ou réallouées, aux financements de la reconstruction. Les réformes seront de nouveau réinitialisées. C'est ainsi, que l'Administration malgache est toujours en période de transition à cause de ce non-aboutissement des grandes réformes.

*b) Faible appropriation des cultures et façon de faire véhiculée par la LOLF*

La nouvelle loi des finances intégrant le mécanisme de gestion budgétaire par programme va véhiculer à la fois de nouvelle façon de faire et bouleverser les cultures administratives anciennes. Comme dans les grands pays tels que la France, le système et l'organisation ainsi que le fonctionnement de l'Administration vont être impactés par cette nouvelle culture et façon de gérer<sup>834</sup>. Contrairement au cas de certains pays de l'Afrique de Ouest comme le Burkina Faso et l'Ouganda, membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine(UEMOA), dont le processus avait été mené dans le cadre d'un vaste programme commun, les mesures prises au début des réformes qui tentaient d'uniformiser sous la houlette du ministère des Finances n'ont pas produit les effets et résultats attendus. Après dix ans de mise en œuvre du budget programme, l'Administration est toujours entre les deux modes de gestion : ni moyens ni programmes. Or, cette position hybride n'est pas un cadre d'exécution budgétaire adaptée à l'approche harmonisée des bailleurs. De plus elle crée de nouveaux problèmes surtout de pilotage de la mise en œuvre effective et efficace de la politique nationale.

En effet, la conduite des réformes et de la mise en œuvre effective du plan de mise en œuvre de l'Agenda d'harmonisation exigent une capacité et une stratégie forte du Gouvernement pour arriver à faire changer la culture administrative et la mentalité des fonctionnaires fortement encrée sur la routine et la gestion coup par coup des budgets<sup>835</sup>. Les encadrements, les formations de renforcement de capacités et les documents d'orientation par voie soit réglementaire soit manuelle n'ont pas suffi pour que le taux de maîtrise de la gestion par programme soit élevé. Nombreuses sont les raisons de ces échecs mais notons particulièrement :

---

<sup>833</sup>Lire aussi : « Le Trésor malgache à la FMI : pour la dématérialisation et la réforme du contrôle », *Newsmada, Bulletin mensuel « Tahiry » du Trésor*, n° 47, 2014.

<sup>834</sup> Pour voir les analyses intéressantes illustrant ces bouleversements vécus non seulement pas les grands pays mais également les pays en développement, Voir : COUR DES COMPTES, « La mise en œuvre de la LOLF : un bilan pour de nouvelles perspectives », nov. 2011, La Documentation Française ; INGLEBERT, Xavier, « Manger avec la LOLF : pratiques de la nouvelle gestion publique », Collection « Réforme de l'État, 2<sup>ème</sup> Edition, Groupe Revue Fiduciaire, 2009, Paris, 407p ; HUTEAU, Serge, « La nouvelle gestion publique locale : LOLF et collectivité territoriale, Préf. SEGUIN, Philippe, Collection Action Locale, Ed. Le Moniteur, Dexia, 2008, 663p ; BARILARI, A. et BOUVIER, M., La nouvelle Gouvernance financière de l'État », LGDJ 2004 ; CATTEAU, D, « La LOLF et la modernisation de la gestion publique, La performance, fondement d'un droit public financier rénové », DALLOZ, 2007 ; MORDACQ, F., La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État, LGDJ, 2006

<sup>835</sup> Mode de gestion et d'exécution dit de moyen appliqué sans qu'il y ait de politique publique ou de programme clair.

- l'intronisation de la notion de « politique publique » dans la conduite des affaires de l'État ;
- la faible capacité d'adaptation de l'Administration face à la rapidité de la mise en œuvre du budget programme ;
- la forte résistance au changement compte tenu du fait de l'incompréhension à la fois technique mais également culturelles des nouvelles directives et méthodes de travail.

Comme il a été déjà mentionné plus haut, les ministères n'avaient pas de politiques sectorielles. Ce qui fait que la base de conception des programmes n'était pas claire. Cette distorsion stratégique créera des confusions et des incompréhensions concernant le lien entre le MAP et les activités du ministère. Il faut préciser que dans la majorité des ministères dont les activités sont financées par les aides, il y avait des projets en cours d'exécution ou projetés qui visaient à atteindre un certains nombres d'objectifs. L'intégration de ces précédentes activités dans la nouvelle architecture budgétaire n'est pas un exercice facile pour arriver à une bonne articulation. Ce qui fait qu'il y a des ministères qui risquaient de ne pas bénéficier des aides car leur programme ne figure pas dans les axes stratégiques et prioritaires du MAP. Exemple : pour le ministère de l'Intérieur, le volet sécurisation rurale, un des besoins prioritaire de la population surtout du sud. D'ailleurs, une politique claire le concernant n'existe pas bien qu'elle associe d'autres volets et départements ministériels.

Ainsi, la conception et mise en œuvre concertée des politiques sectorielles entre tous les ministères qui jusqu'ici ne se pratique pas est une étape majeure à initier pour le Gouvernement. À ce sujet, l'utilisation à bon escient du Conseil des Ministres et du Gouvernement ainsi que du plate –forme des bailleurs déjà mis en place serait-elle des dispositifs efficaces pour ce faire ?

En matière de capacité, la mise en place de la LOLF nécessite une capacité non seulement de programmation mais également de planification ainsi que de suivi-évaluation. Elle a exigé également la réorganisation des ministères par la création de nouveau poste. Ces derniers exigent des fonctionnaires disposant des compétences nécessaires. Malgré les formations de renforcement de capacité organisées depuis 2004 jusqu'à ce jour, les ministères n'ont pas eu assez de compétences disponibles et/ou d'agents qualifiés, ni de recul pour assimiler et opérationnaliser les nouvelles mesures et méthodes. Les changements fréquents en cours de route ne permettent pas non plus de définir des stratégies cohérentes et adaptées par ministère.

#### Exemples :

- Malgré l'existence de plusieurs agents planificateurs, les capacités de planification et de programmation des ministères sont assez faibles car leurs compétences ne sont pas mobilisées et valorisées comme il faut au niveau des différents services où ils sont affectés. De plus, suite à l'émergence de l'approche anglophone, les guerres d'écoles vont affecter les pratiques administratives déjà en situation instable et hybride.
- En matière de marché public le recrutement des agents occupant le poste de personne responsable de marché public (PRMP) est encore difficile car il n'existe pas beaucoup d'agents répondant aux profils disposant des compétences, qualités et capacités nécessaires.

- En matière de gestion de budget programme, de nombreux outils de gestion ont été créés mais dont leurs maîtrise et application restent encore insuffisantes (l'utilisation des cadres logiques, des programmes de travail pluriannuel ou annuel, de la conception des rapports de performance, du montage de budget programme, de l'utilisation des systèmes intégrés et informatisés de gestion comme le SIIGFP ou SIIGMP, etc.).

Par ailleurs, pour ce qui est de la résistance aux changements, dans une Administration fortement hiérarchisée, opaque, minée par la corruption, le népotisme, le clientélisme et la routine, la nouvelle méthode de travail véhiculée par le budget programme et les réformes ne conviennent ou n'arrangent pas forcément certains agents, responsables ou hommes politiques. En effet, la LOLF va promouvoir et contraindre l'application des principes de bonne gouvernance financière tels que la transparence, la responsabilité, l'impartialité, la conformité et le respect des lois, etc. Des outils et des mécanismes ont été mis en place pour en assurer la bonne marche mais ils sont soit écartés, soit contournés et même bloqués. Ce sont les cas : du respect des procédures transparence en matière de passation des marchés publics, de l'établissement régulier des rapports d'activité et financiers, de la mise en place des systèmes de concours ou de recrutement sécurisé, de l'indépendance de la justice, de l'informatisation des outils, de la mise en place des organes de contrôle ou juridictionnel spécialisés comme la Haute Cour de justice (HCJ), Conseil de discipline budgétaire et financière (CDBF) pour lutter contre les impunités, de l'assainissement de la fonction publique, etc.

Il faut, toutefois, remarquer que ces résistances peuvent être aussi causées par l'insuffisance d'organisation et le désordre technique accentué par la faiblesse du système d'information actuel. Ces blocages de mise en place peuvent être également entraînés par l'inadaptation de ces réformes souvent faites à l'image d'un modèle standardisé des réformes exigées par les bailleurs de fonds. Le cas par exemple du basculement accéléré et non préparé du budget de moyen vers le budget programme ou de la pertinence dès l'utilisation des cadres de dépenses à moyen terme connus (CDMT). Cette situation met les fonctionnaires dans le doute, l'incertitude et l'instabilité et rend l'appropriation difficile. *De facto*, la peur du changement règne car les cadres légaux et normatifs sont insuffisants et flous. À ce sujet, la responsabilité incombe au Gouvernement mais la question est de savoir, par rapport aux enjeux et aux risques, si les moyens sont suffisants pour y faire face. Force est de constater que l'État malgache n'a pas le moyen de financer à la fois les réformes et les programmes d'actions prévues dans sa politique de développement. C'est à ce niveau que les bailleurs de fonds sont sollicités pour appuyer l'État au renforcement de la capacité et assurer un accompagnement coordonné.

La résistance aux changements est une forme de crise institutionnelle qui mine l'Administration malgache. C'est aussi un phénomène qui frappe tous les pays du monde qu'ils soient développés ou sous-développés. La différence est que pour les pays riches, ils disposent des moyens financiers suffisants et nécessaires car les réformes ont un coût. Ces derniers peuvent également mobiliser et mettre à leur disposition les compétences et expertises nécessaires pour mieux le gérer.

C'est dans cette optique que, combinés avec les aides, des programmes de renforcement de capacités étatiques plus ambitieux doivent être appuyés par les principaux bailleurs de fonds comme la Banque mondiale, le PNUD. Étant donné que les théories antiétatiques qui ont prédominé dans les politiques d'aide des vingt



dernières années ont été petit à petit abandonnées, suite à l'accent mis sur l'« appropriation », l'« obligation de reddition des comptes » et la « transparence », ces derniers sont finalement persuadés du rôle incontournable de l'État et ont déployé les moyens en voyant l'ampleur de la défaillance en matière de gouvernance. Les positions de certains auteurs et experts qui défendent la théorie de la bonne gouvernance de l'État ou la qualité de l'Administration dans la gestion de ses affaires comme critère de sélection et d'allocation des aides encouragent ces politiques de financement des aides. Cette théorie est défendue par la Banque mondiale, les Américains et presque tous les bailleurs bilatéraux sauf certains pays comme la Chine, nouveau bailleur<sup>836</sup>.

Toutefois, ces moyens sont faibles et la stratégie d'appui et d'accompagnement n'est pas coordonnée. Les bailleurs agissent dans leur domaine et leur secteur au point que les méthodes de travail ou les cadres de gestion peuvent varier. Certes, l'OCDE a conçu des ouvrages sous forme d'analyses ou de manuels pour véhiculer les bonnes pratiques et aider les pays<sup>837</sup> mais ces manuels ne sont pas systématiquement adaptés et tenus compte par les deux parties.

Ainsi, bien que les donateurs et le Gouvernement adhèrent relativement aux mêmes objectifs généraux (gouvernance, secteurs privés, harmonisation, etc.), au fur et à mesure que les réformes avancent, les bailleurs font naître des stratégies et cherchent à contourner les systèmes. L'élaboration de panoplie souvent sophistiquée et difficilement maîtrisable par les responsables locaux et les élus compliquent l'appropriation. La compréhension par exemple de la fixation et l'établissement d'un budget ou d'un rapport de performance est faible dès qu'on descend au niveau territorial et local. Les hauts techniciens et les experts qui maîtrisent ces techniques et outils sont rares ou mis à la disposition des bailleurs rendant difficile le transfert de compétences. La différence de cadre et d'outils et même de terminologie amplifie les difficultés de mettre en œuvre la gestion par performance. Exemple : le choix entre le vocabulaire de la Banque mondiale ou de l'UE en matière de gestion par performance. La même problématique est ressentie par d'autres pays récipiendaire d'aide comme le Ghana, le Mali<sup>838</sup>.

De tout ce qui précède, trouver une bonne stratégie pour utiliser à bon escient et de façon cohérente ces panoplies est devenu un casse-tête chinois au Gouvernement à tel point qu'il a du mal à définir comment faire. Ce blocage n'est pas volontaire mais qui a quand même un grand impact sur le développement institutionnel et l'avancement des réformes. C'est un frein à la construction institutionnelle dans le sens où encore une fois ces nouvelles recettes ont donné l'effet contraire et risque si le Gouvernement ne réagit pas très vite de devenir une « usine à gaz ».

---

<sup>836</sup> Voir les études de Guillaumont sur les conditionnalités de performance à travers des cas tels le Burkina Faso, l'Ouganda, le Bénin et Madagascar à travers le rapport et articles de Gambas, Adam et Guillaumont conçus à la demande de la Commission européenne en 2003, 2004.

<sup>837</sup> OCDE, *Manuel de procédure en gestion des finances publiques, en gestion de changement, en passation de marché public, en suivi-évaluation*.

<sup>838</sup> M. RAFFINOT, « Gouvernance et Développement au XXI<sup>e</sup> siècle : vues d'Afrique et d'Amérique Latine », communication au colloque du CERIU de l'Université de Montréal, déc. 2005 ; Agence canadienne de développement international, *Harmonisation et appui budgétaire au Mali : évaluation des risques*, janv. 2005, p. 11.

*c) Mise en place et opérationnalisation difficile des mécanismes de contrôle*

Le renforcement du contrôle est une des conditions de l'effectivité de l'alignement. Mais le renforcement et l'opérationnalisation des mécanismes de contrôle mis en place dans le cadre de la réforme du SGFP sont aussi un gage de transparence de l'action gouvernementale. D'ailleurs, les donateurs l'exigent et l'intègrent dans leurs conditionnalités techniques. Or, dans la mise en œuvre des différentes mesures, l'Administration semble affronter un certain nombre de problèmes concernant l'opérationnalisation ou leur mise en marche de façon efficace et indépendante.

En effet, l'évaluation conjointe faite par le ministère des Finances, sous le leadership de la Banque mondiale côté donateurs, a démontré que les résultats sur le bon fonctionnement des mécanismes mis en place pour renforcer le système de contrôle ont été mitigés.

Ainsi, se basant sur l'expérience depuis 2008 et face aux résultats mitigés de contrôle, l'appui à la Cour des comptes se basera sur le Plan de développement 2008-2013. Une attention particulière sera accordée à la communication et au renforcement de capacités.

Pour l'expertise effectuée par le contrôleur financier, sur la base de l'audit organisationnel et analytique du contrôle financier du MEFB en vue de renforcer le contrôle des engagements initié en 2008<sup>839</sup>, elle a été poursuivie par la concrétisation des recommandations formulées pour le moderniser. Il s'agit notamment de :

- la conception des textes sur le visa des dépenses budgétaires sur la base des projets étudiés et discutés lors du colloque et des bonnes et mauvaises pratiques du CF déjà recensées. Le projet est déjà soumis à l'adoption du conseil de Gouvernement ;
- la dissémination et la formation de tous les acteurs pour s'approprier des nouveaux textes du CF ;
- la mise en place et la diffusion depuis 2008 des bases de données contenant les statistiques des visas suite au comptage effectué depuis 2007 ;
- la mise en place des différents organes de contrôle : un projet de circulaire relatif aux modalités de contrôle hiérarchisé des engagements de dépenses (CHED) a été transmis au MFB et à la Banque mondiale. Une réunion de travail a été organisée conjointement pour le finaliser.

Toutefois, il faut remarquer que jusqu'à maintenant selon le rapport PEFA de 2014, la mise en place et l'opérationnalisation de ces organes de contrôle n'ont pu se faire suivant les calendriers prévus.

Ainsi, malgré l'organisation des formations de tous les acteurs sur le contrôle hiérarchisé des engagements de dépenses (CHED) en vue de trouver les meilleures stratégies de faire appliquer les textes qui y sont relatifs compte tenu des expériences vécues et des réticences, la survenance de la crise de 2009 n'a point permis de faire asseoir les résultats escomptés.

---

<sup>839</sup> Audit organisé suite à la tenue du colloque sur le recensement qui a eu lieu à Antananarivo les 27 et 28 septembre 2007 (Rapport MEFB, 2008).

D'ailleurs, dans la même foulée, le système intégré de gestion des finances publiques (SIIGFP), un système informatisé dont le fonctionnement nécessite des moyens et des technicités de haut niveau a rencontré des problèmes surtout au niveau des structures déconcentrées. En effet, la connexion dépendant de la normalisation de l'électricité et la stabilisation des réseaux sont énormément perturbées par les délestages incessants et le refus d'utiliser le dispositif à cause de sa technicité. Seule, la décision de la Banque mondiale de ne pas suspendre le financement de ce projet en cours malgré la crise a permis d'améliorer le fonctionnement de cet outil implanté dans les directions régionales du budget<sup>840</sup>.

Or, il faut remarquer que l'Administration malgache ne doit pas toujours attendre des aides pour arriver à pérenniser son système. Elle doit trouver des stratégies et moyens efficaces pour financer le fonctionnement de ses mécanismes après la fin des projets. Et même si les bailleurs poursuivent leurs financements, les dépenses de fonctionnement et d'utilisation de ces outils ne sont pas financées. En outre, les aides reçues pour financer ces investissements sont à rembourser. Le Gouvernement doit ainsi prendre en compte ces deux nécessités à la fin du projet pour le rentabiliser. C'est ce volet post projet justement qui nécessite l'opérationnalisation du contrôle afin de suivre et contrôler la bonne utilisation de ces investissements et leurs impacts. On se demande si la stratégie du Gouvernement est claire à ce propos.

Concernant les réticences de fonctionnaires d'utiliser les nouveaux outils modernes, la majorité des responsables ne semblent pas montrer leurs enthousiastes. Tels sont les cas de l'utilisation du logiciel Séquoia du PNUD, outil de suivi-évaluation de la mise en œuvre du MAP, la manipulation du SIIGFP, l'obligation de conception des rapports de performance périodiques conformément aux modèles du ministère, la mise en ligne des activités et des informations sur les activités des ministères. Les raisons ne sont autres que la paresse car leur mise en place crée de nouveaux services et obligations. Selon eux, l'utilisation de ces nouveaux outils augmente leurs volumes de travail et leurs contraintes<sup>841</sup>. Le changement de mentalité est aussi un exemple de défi que l'Administration doit relever depuis les réformes<sup>842</sup>.

Enfin, concernant la mise en place des nouveaux organes de contrôles prévus par les lois de 2004<sup>843</sup>, pour des raisons à la fois techniques mais aussi politiques, ces organes n'ont pu être mis en place. Il s'agit de : l'inspection générale des finances (IGF), la Haute Cour de justice.

---

<sup>840</sup> Informations recueillies auprès de la coordination des réformes auprès du ministère des Finances et du Budget mais dont le responsable a souhaité garder l'anonymat.

<sup>841</sup> Informations recueillies auprès des différentes directions chargées du suivi des différents ministères clés.

<sup>842</sup> M. RAZAFINDRAKOTO, Fr. ROUBAUD (2001), *Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar, Autre part.* #20, 2001, p. 43-60 ; Des exemples d'illustration que les techniciens malgaches veulent lancer pour décrier ces tergiversations, voir aussi : O. N. RABENANTOANDRO, « Nouvelles réformes de contrôle : Vivement un réel changement », *Bulletin mensuel TAHIRY*, 2 n° 46, août 2014, p. 13 ; Mb. M. HAINGOMIARANTSOA, « Agent comptable central du Trésor et de la dette publique, le message : Brison le silence », *Bulletin mensuel TAHIRY*, 3, n° 48, oct. 2014, p. 3.

<sup>843</sup> Loi n° 2004-006, 26 juill. 2004, portant création du *Conseil de discipline budgétaire et financière* (CDBF).

– Loi n° 2004-032, 2004, a restructuré les organes administratifs de contrôle et d'inspection des finances publiques qui devaient prévoir la mise en place, outre le contrôle financier, les commissions et comités au sein de l'ARMP, l'inspection générale de l'État (IGE) et l'*inspection générale des finances* (IGF). Ils comprennent chacun en ce qui les concerne : les corps et services administratifs de contrôle dont les statuts sont définis par voie réglementaire. La direction de la brigade d'inspection et de vérification du Trésor (DBIVT)

Concernant le cas particulier de la Haute Cour de justice (HCJ), les membres ne sont pas encore nommés depuis la publication de la loi portant sa création<sup>844</sup>. Selon les dirigeants, c'est la condition de nomination qui n'est pas encore réunie les empêchant ainsi de la rendre opérationnelle. Pour certains observateurs, ce sont les dispositions même de cette loi qui sont utilisées pour faire blocage. Il s'agit par exemple des procédures de saisine, que les observateurs critiquent et considèrent comme un moyen pour décourager les plaignants et servant de recherche d'échappatoire.

Sur d'autres plans, c'est la délicatesse de la délimitation et de la définition de la notion de « responsabilité » et d'« impunité » qui fait l'objet des débats aux niveaux des différentes instances du pouvoir (exécutif, législatif) et de la société civile. L'influence de ces débats politiques a toujours joué sur la décision des différents régimes en place et bloque la mise en application. La tergiversation de ces derniers démontre selon les PTF et la société civile le manque de volonté politique des dirigeants de mettre en place véritablement ces organes gages de la bonne gouvernance<sup>845</sup>.

Ainsi, comme les cas de l'IGF et du CDBF, la HCJ n'est toujours pas opérationnelle bien que les délais de leur mise en place aient été déjà fixés par la Constitution même. Le même sentiment d'inachevé comme dans d'autres domaines de réformes (décentralisation, finances publiques) plane face à ces tergiversations.

Concernant le cas de l'IGF, la question de conflit de compétences, de l'indépendance et d'impact budgétaire des dépenses liées aux charges de structure et de fonctionnement sont autant de raisons de sa non-mise en place. Selon ces derniers, l'IGF est en concurrence avec l'IGE et les autres structures externes de contrôle<sup>846</sup>. Il y a superposition d'organe qui ne fera qu'alourdir le mécanisme et le coût de fonctionnement<sup>847</sup>. Selon les analyses des experts malgaches que nous avons rencontrés ainsi que les techniciens associés à la mise en place et réalisation de ces réformes, ces blocages de l'avancement des différentes réformes sont liés :

- à la difficulté du choix des systèmes à adopter en matière de programmation et de planification étant donné que les bailleurs ont chacun leurs méthodes, leurs approches et leurs cadres logiques. Certes, souvent étant donné que la Banque mondiale est le leader en matière de financement des réformes des finances publiques (groupe de dialogue stratégique), dans les détails et du niveau inférieur de la réforme, on se rend compte parfois des difficultés d'opérationnalisation des outils à cause de la diversité des cadres de financement des bailleurs ;
- à la faible capacité de pilotage des réformes tant en haut lieu présidentiel ou gouvernemental qu'au niveau opérationnel ou ministériel (organisationnelles, culturelles, méthodologiques) due au faible degré d'appropriation des méthodes ou des modèles à appliquer. D'où, on

<sup>844</sup>Loi n° 2014-043, 18 déc. 2014, relative à la *Haute Cour de justice*.

<sup>845</sup> Transparency International, "New Anti-Corruption Governments: the Challenge of Delivery: Madagascar, *A Case Study, Paper Commissioned for the Kenya Meeting on New Governments*, Nairobi, 2004.

<sup>846</sup> La conception des textes relatifs aux mécanismes de contrôle s'est fortement inspirée des textes et organisations françaises.

<sup>847</sup> Propos recueillis auprès des responsables du ministère des Finances et des techniciens des autres ministères mais qui ont préféré garder l'anonymat en raison de la délicatesse de la question.

constate que les pratiques et même la façon dont les ministères agissent sont parfois différentes d'un ministère à l'autre. Pour eux, le fait que les personnes désignées à la tête des ministères soit ne maîtrisent pas les rouages et les principes de l'Administration, soit ne veulent pas s'investir techniquement et politiquement sur sa mission affecte énormément les avancements des réformes. En somme, il s'agit ici d'un manque d'éthique à tous les niveaux de la gestion des affaires de l'État.

- à la faible capacité de négociation des différents responsables politiques lors des rencontres de plaidoyer avec les PTF. Ce sont les cas avec le FMI et la Banque mondiale ;
- enfin, la persistance de la corruption surtout dans certains domaines et secteurs comme les commandes publiques, santé, éducation, police, justice empêche l'effectivité d'application des mesures de transparence et de redevabilité ainsi que de l'impunité. Malgré les améliorations de sa situation entre 2006 à 2008, Madagascar se retrouve selon le Transparency international après le coup d'État de 2009 au 123<sup>e</sup> rang sur 133 pays. Les affaires de détournement et de trafic de tout genre ont explosé pour ne citer que les trafics de bois précieux et l'exploitation intempestive et non contrôlée des pierres précieuses et des gisements. La signature de la Convention internationale sur la lutte contre la corruption et la mise en place successive des différents organes chargés de mettre en œuvre le programme national de lutte contre la corruption ne vont pas empêcher suite à la survenance de la crise de 2009 l'explosion de la corruption à petite et surtout à grande échelle.

De même, les efforts tangibles du BIANCO et de la direction générale du Trésor pour dissuader et prévenir les corruptions (passives et actives) et améliorer le système de gestion comptable des fonds publics n'ont pas empêché l'explosion de nouveau de la grande et petite corruption<sup>848</sup>. La conclusion des conventions de partenariats de lutte contre la corruption entre une institution, entité et le BIANCO ne sont que des formalités ou façades pour détourner l'attention du public. Au sein de la haute sphère de la fonction publique, l'obligation de la déclaration de patrimoine n'a pas donné les effets attendus<sup>849</sup>.

---

<sup>848</sup> Grande et petite corruptions termes utilisés par le BIANCO pour qualifier les corruptions par rapport à la taille et la position de celui qui les contracte. Les grands détournements, extorsions ou utilisation des fonds et des biens publics à des fins autres que le financement des programmes sectoriels et contractés directement ou indirectement par un élu et hauts responsables de l'Administration (président des institutions, ministres, députés, magistrats, etc.) sont considérés comme des « grandes corruptions ». Par contre, celles contractées par des agents (police, à petite échelle) et celles contractées par les hauts responsables et dont la valeur est grande. Voir les rapports annuels présentés et publiés par cette structure. Disponibles également sur son site Internet.

<sup>849</sup> BUREAU INDÉPENDANT ANTICORRUPTION, *Rapport annuel 2014 ; stratégie nationale de lutte contre la corruption 2015-2025*, août 2015, p. 9.

## **Section II – Difficultés constatées du côté des bailleurs de fonds**

Le grand défi qui attend les donateurs à travers leurs agences d'exécution est de rendre effectifs les trois premiers principes « appropriation, alignement et harmonisation » tant entre eux que par rapport au pays récipiendaire. Les débuts d'application du principe d'appropriation concernant l'élaboration de la politique nationale, l'instauration d'un dialogue franche, d'une part, avec l'État et, d'autre part, entre eux sont constatés.

Par contre, lorsqu'on entre en profondeur, les bailleurs se rendent compte des limites de ces principes et sont confrontés à des difficultés de taille soit dépendantes de leurs politiques, soit dépendantes de celles de l'État ou des facteurs externes dont ils n'ont pas le contrôle.

À travers cette deuxième section, nous développerons et analyserons ce qui a été fait et ce qui reste à faire ou à surmonter du côté des donateurs.

### *Paragraphe 1 – Les acquis positifs à capitaliser*

Comme il a été déjà soulevé, ni le Gouvernement ni les bailleurs n'avaient pas encore de stratégie commune en matière d'appropriation et d'harmonisation de leurs systèmes de gestions et de mécanismes d'interventions. C'est ainsi que les changements de pratiques des bailleurs se feront mais de façon progressive et lente et ce au fur à mesure que les acteurs avancent dans la mise en œuvre de l'Agenda.

Ainsi, en fonction du degré de leadership du Gouvernement, dans certains secteurs la situation a changé, dans d'autres non comme il a été constaté dans ces quelques cas de figure étudiés dans le premier chapitre. D'ailleurs, il existe des cas où les consensus ou arrangements sont possibles. C'est ce que nous allons aborder.

#### A- Renforcement des dialogues politiques

La tendance qui tend à mettre l'État au cœur du processus d'harmonisation et des actions est inéluctable. Ainsi, même si le mécanisme de gestion et d'intervention tarde à s'adapter, un début de systématisation des dialogues politiques et parfois même techniques se développe. Sous l'impulsion des premiers responsables de secteurs et avec l'appui de leurs donateurs, des dispositifs officiels ou non au niveau du Gouvernement ou des secteurs s'installent pour faciliter ce dialogue soit entre bailleurs, soit avec les secteurs.

##### 1. Début de reconnaissance de l'État comme acteur principal

Dans le cadre des politiques d'aide des vingt dernières années qui s'appuyaient surtout sur les principes de travail fixés dans le consensus de Washington, l'État n'avait pas été considéré comme un acteur clé ou pilier de la mise en œuvre des actions de développement<sup>850</sup>. C'est dans ce sens qu'avant les années 1990, la majorité des aides avaient été canalisées par le biais d'organismes non gouvernementaux ou des agences de gestion parallèle à l'organisation de l'Administration. Les avancées des discussions sur l'efficacité de l'aide notamment sur l'éparpillement des aides ainsi que le rôle central que l'État devrait occuper dans

<sup>850</sup> E. BERR, F. COMBARNOUS, « Vingt ans d'application du consensus de Washington à l'épreuve des faits », *Économie appliquée*, t. LVIII, n° 2, 2005, p. 5-44.

la mise en œuvre et le pilotage de son développement ont fait basculer les positions<sup>851</sup>. L'accent est désormais mis sur l'« appropriation », l'« obligation redditionnelle » et le « transfert de compétences ». Ils vont influencer incontestablement les bailleurs de fonds pour les pousser à s'éloigner de ces théories antiétatiques qui ont prédominé les politiques d'aide des vingt dernières années. Les résultats positifs que le Gouvernement malgache a réussi à prouver (2005 à 2006) suite au décrochage de l'IADM et de l'IPTE ont convaincu ces derniers que les incapacités institutionnelles peuvent s'améliorer. L'appui et la confiance faits au Gouvernement en lui donnant les moyens matériels et le soutien technique nécessaire lui ont permis de mobiliser les compétences sous-utilisées. Les expériences positives en matière d'aide budgétaire avec l'UE ont bousculé les autres donateurs. Les études de Conyers et Mellors (2005) qui confortent que l'affaiblissement des structures de l'État n'est pas un obstacle insurmontable pour un acheminement efficace des aides sont vérifiées pour ce qui est du cas de Madagascar. Pour ces derniers et certains auteurs, l'accompagnement efficace et coordonné du Gouvernement dans la conduite de sa politique économique et sociale peut générer des résultats précurseurs. L'aide couplée avec l'appui au renforcement de capacités est un moyen à déployer pour soutenir les acteurs étatiques à dépasser les contraintes de tout genre. La prédisposition des bailleurs à promouvoir la « responsabilité mutuelle », le « partenariat » et la « concertation » qui se sont beaucoup développés dernièrement à Madagascar (années 2000) mais se sont renforcés suite à l'adhésion à la Déclaration de Paris depuis 2006 a encouragé ces changements.

*De facto*, une nouvelle ère commence en matière de coopération d'aide et que le Gouvernement malgache doit savoir saisir pour mieux piloter son développement. Mais la question est de savoir si ce dernier saura saisir cette opportunité ou pas. En tout cas, du côté des bailleurs, un début de changement de comportement est perceptible du moins concernant la collaboration et l'échange entre eux.

## 2. Affinement des dispositifs de concertation inter bailleurs

Parallèlement à cette reconnaissance de l'État, le développement entre donateurs des dispositifs formels ou non formels de concertation s'est développé. L'objectif est d'harmoniser les politiques et d'adopter une position commune dans le but de mener à bien les négociations ou la défense autant que possible des principes et/ou intérêts communs.

Certes, il y a encore des diversités et parfois des conflits d'intérêt mais ce début d'entente dans la façon de faire peut être développé et amélioré pour le futur surtout depuis l'orientation de la politique mondiale priorisant les enjeux communs.

---

<sup>851</sup> D. RODRIK, "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform", *Journal of Economic Literature*, vol. 44, n° 4, dec. 2006, p. 973-987(15), [American Economic Association](#); P. VERCAUTEREN, *Du « Consensus de Washington » au « Consensus de Séoul » : quelle place pour l'État dans la gouvernance ?*, Université catholique de Louvain, pierre.vercauteren@uclouvain-mons.be.

Les études sur la sélectivité de l'aide abordent ces questions qui divisent les acteurs concernant notamment la bonne gouvernance et la bonne politique de développement comme condition d'octroi des aides. Voir : les problématiques dans les études de J. AMPROU et L. CHAUVET, « La Sélectivité de l'aide », « Efficacité et Allocation de l'aide », *Revue des débats*, coll. « Notes et documents », n° 6, 2004 ; Fr. COGNEAU, D. NAUDET, « Qui mérite l'aide ? Égalité des chances versus sélectivité », coll. « Notes et documents », n° 7, 2004, FR ; J.-D. NAUDET, « Trouver des problèmes aux solutions vingt ans d'aide au Sahel » ; J.-Cl. WILLIAM, « Gouvernance et pouvoir. Essai sur trois trajectoires africains : Madagascar, Somalie, Zaïre », *Cahier africain*, L'Harmattan ; F. ZIMMERMAN et Mc DONNELL, OCDE, « Étendre l'appropriation pour le développement », *Financer le développement, appropriation*, OCDE, 2008.

Comme le pays récipiendaire, ces orientations font l'objet également de vive discussion et exercices de mise en cohérence pas très faciles à gérer sauf pour les bailleurs multilatéraux.

Les mécanismes et dispositifs multilatéraux ont été jusqu'ici partant des cas malgaches, des canaux mieux adaptés pour fructifier et développer l'approche commune et coordonnée. Le volet politique, budgétaire sont les deux domaines sur lesquels il a été jusqu'ici possible d'agir *via* le principe de chef de file<sup>852</sup>.

Par contre, les faisabilités sur le plan technique notamment les questions de procédure et de gestion dépendent surtout des cas et de la situation. Dans la majorité des cas, c'est toujours très laborieux. D'ailleurs, à ce sujet, les informations le concernant ont été d'une rareté qu'il nous a été impossible de procéder à l'analyse.

#### *a) Dispositifs formels des actions à multi bailleurs*

Ces dispositifs peuvent prendre différentes formes en fonction de la situation du secteur concerné. En effet, si le secteur est bien dirigé, la formalisation est souvent intégrée dans le processus de mise en œuvre des actions.

Comme le cas du PNF, ce dispositif a été conventionnel. La « charte de partenariat » a été établie et est devenue une sorte de consensus liant les bailleurs dans la concrétisation de leurs actions. Elle a été le fruit de négociation et d'échange de bonne pratique et est devenue une plateforme destinée à aplanir les dissensions politiques internes. Toutefois, cette démarche n'a pu être établie et élargie pour accompagner la politique générale car il n'existe pas encore de stratégie commune.

De même, riche des expériences appliquées au niveau des autres pays africain, l'adoption du « principe de chef de file » a permis d'avancer dans l'harmonisation des différents volets des politiques d'accompagnement de l'Etat. C'est le cas par exemple pour le représentant résident des Nations unies à Madagascar qui a su affirmer sa place de chef de délégation ou de chef de file dans la défense des intérêts communs et la mise en œuvre des actions solidaires pour appuyer Madagascar pour tous les volets relatifs à la lutte contre la pauvreté et la mise en œuvre des OMD. Le choix de confier à la Banque mondiale le rôle de chef de file pour la conduite de la mise en œuvre des programmes d'appui aux réformes des finances publiques a été fait. Enfin, le choix accordé aux organismes spécialisés comme à l'UNICEF pour le volet éducation est autant d'initiatives prises. Dans tous les cas, un seul interlocuteur, porte-parole, a été en face du Gouvernement pour mener les négociations et permettre la cohérence des discussions et affiner les cadres d'interventions, aplanir les divergences de points de vue ou de position et trouver des solutions sur les diversités de procédures.

Enfin, la mise en place au sein de chaque bailleur d'un « *mini-organe de coordination* » est aussi un dispositif édifié pour assurer la cohérence. Les responsables de cet organe participent obligatoirement dans tous les travaux thématiques ou sectoriels. Au vu des discussions, l'organe étudie également la mise en cohérence des actions dans les domaines où il intervient. C'est l'ONU qui pratique

---

<sup>852</sup> Les exemples et les faits relatés dans cette partie ont été puisés à partir des suivis des réalités et des informations recueillies et recoupées auprès des différents responsables des grands bailleurs surtout du PNUD et de la Banque mondiale. Le STPCA nous a également beaucoup aidés.



cette approche. À part le bureau chargé de la coordination, dirigé par le représentant résident au niveau pays, une cellule spécial a été mise en place pour s'occuper de cet aspect et particulièrement de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. C'est cette cellule qui travaille avec le STPCA dans la mise en œuvre de l'Agenda d'harmonisation-pays.

Ces affinements des mécanismes de concertation interne entre bailleurs sont des pratiques et voies nouvelles exploitées pour surmonter le cloisonnement du système d'aide et percer le système de communication très opaque inter bailleur. En effet, à travers les quelques secteurs pilotes étudiés en première partie, il a été vérifié comme dans d'autres pays africains que la coalition d'acteurs est possible et qu'elle peut être gérable à condition bien entendu que le Gouvernement dispose d'une capacité et volonté suffisante. Par la suite, il reste à savoir :

- d'une part, comment le Gouvernement va agir face à cette coalition et comment mener les actions d'accompagnement ;
- et, d'autre part, comment chaque bailleur suite à des décisions concertées va faire pour les formaliser dans l'action.

C'est d'ailleurs un des axes de réflexion que le PNUD à travers sa cellule mène et lance depuis l'adhésion du pays à l'harmonisation. La fructification de ces débats a été faite en formalisant et renforçant davantage le « Groupe de dialogue stratégique (GDS) ». L'objectif premier étant de trouver la bonne démarche pour sortir la politique de coopération d'aide au développement<sup>853</sup>. Ce groupe associe le Gouvernement représenté par les ministres des ministères transversaux, le coordonateur résidant des SNU. Avec l'appui-conseil du PNUD, c'est ce groupe par la suite qui fait le point de discussion auprès de l'ensemble des partenaires. Le STPCA assure l'animation du groupe et les facilitations entre les membres du comité car il doit s'assurer que les principes soient appropriés.

#### *b) Dispositifs informels souples*

Ces dispositifs de concertation internes sont informels dans le sens où il ne s'agit que de simple arrangement institutionnel sans actes les formalisant officiellement. Ce sont des arrangements internes entre les donateurs mais qui ont produit des effets positifs en matière d'harmonisation des interventions, de résolution des conflits d'intérêts et des procédures.

Pour les aspects politiques, l'expérimentation du mécanisme de « secrétariat multi bailleurs » par le secteur Développement rural et environnement a été un moyen pour les bailleurs concernés de se concerter en vue d'adopter des positions communes et de mettre en œuvre des stratégies cohérentes.

En somme, même si cette démarche peut avoir des inconvénients lorsque par exemple la position commune pourrait aller au-delà des intérêts des uns et des autres ou au cas où les décisions prises sont contre la position du pays bénéficiaire, sa mise en place a permis de guider petit à petit les bailleurs à développer le dialogue politique et à harmoniser leurs interventions. Du côté du Gouvernement, cela a permis de renforcer sa capacité de négociation et de faciliter les relations et la transmission des informations, c'est-à-dire à forcer le Gouvernement à mieux

<sup>853</sup> Informations recueillies auprès du premier responsable du Cellule de coordination des Nations unies, confirmé par le secrétaire exécutif du STPCA

préparer ses arguments politiques et sa stratégie de défense de ses politiques lors des négociations. Indirectement, cela a permis aux bailleurs de pousser le Gouvernement à agir lorsqu'ils agissent en bloc. Cela a été le cas pour le secteur Santé, Éducation, Eau et Assainissement, Finances publiques, Développement rural, Décentralisation, etc.

Enfin, les deux autres avantages de ce dispositif informel sont :

- sa souplesse ;
- une organisation qui permet aux bailleurs de préserver l'indépendance de leur dialogue durant la phase de concertation en amont des négociations et ce en dehors du cadre formel avec le Gouvernement.

### c) Résolution d'Accra en 2008

La mise en œuvre de la DP est suivie d'évaluation dans le but de rectifier la stratégie et améliorer les résultats. C'est sur la base des évaluations de 2006 et de 2007 ainsi que de 2008 et de 2010 que l'accord d'Accra et de Busan a été pris. Or, en l'espace de deux ans les actions menées n'ont même pas eu le temps de produire leurs effets attendus que d'autres mesures de réorientations sont prises. Comment garder les acquis et comment réadapter le système d'aide en conséquence ? Comment les bailleurs vont faire accompagner de façon efficace le pays ?

En 2008, les évaluations faites à Madagascar ont montré une bonne progression du pays dans l'atteinte des OMD et la mise en œuvre de la Déclaration de Paris<sup>854</sup>. Ainsi, à l'issue de ce forum, un certain nombre de mesures ont été prises pour accélérer la cadence considérée comme lente. Ces mesures ont été approuvées par les donateurs et les différents pays partenaires lors de ce troisième forum de haut niveau. Sans s'écarter des principes de la DP, le plan d'actions d'Accra insiste et priorise toutefois le renforcement de capacités pour qu'il y ait réellement appropriation. Autrement dit, du côté des bailleurs, une amélioration de leurs efforts pour permettre au pays de rendre opérationnelle sa politique et renforcer davantage son système est la priorité.

Ghana et Ouganda sont les premiers pays qui se sont engagés dans la conception de la stratégie commune avec les bailleurs. Ghana a particulièrement poussé l'exercice d'adaptation de la DP par rapport à ses spécificités et son contexte national<sup>855</sup>. Pour Madagascar, bien qu'il n'ait pas encore réussi à établir d'un commun accord un document retraçant sa politique et sa stratégie relative à l'aide,

<sup>854</sup> OCDE, « Enquête 2008 de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Rendre l'aide plus efficace d'ici 2010 : Principaux résultats et recommandations », source site Internet OCDE.

<sup>855</sup> Voir : AFRICAN PEER REVIEW MECHANISM, *Country Review report and Programme of Action of the Republic of Ghana, the New Partnership for Africa's Development*, 2005 ; CDD-GHANA, *Evaluation of Outputs, Outcomes and Impacts and Recommendations on Futures Design and Management of Ghana MDDBS*, report to the Government of Ghana and to the MDDBS Partners, Ghana Center for Democratic Development, Overseas Development Institute, Legon, Accra, 2006 ; clarifié par l'article de P. JACQUEMONT, « Harmonisation et appropriation de l'aide. Commentaires autour de l'expérience du Ghana », art. cit.

Voir aussi pour une analyse plus globale : A. BIGSTEN, « Donor Coordination and the Uses of Aid », AFD, coll. « Notes et documents », n° 29, trad. dans la *Revue d'économie du développement*, n° 2-3, Conférence AFD-EUDN, 2005 ; P. COLLIER et D. DOLLAR, « Aid Allocation and Poverty Reduction », *European Economic Review*, n° 46, 2002 ; OCDE, *Aid effectiveness, 2006, 2008, 2010, survey on monitoring the Paris Déclaration*, Paris, 2007.

les travaux de réflexion sont en bonne voie sous la houlette du PNUD. De par l'affinement du dialogue politique, les bailleurs ont fait de grands progrès dans l'affinement de leur mécanisme de concertation. L'objectif est de consolider la cohérence de leurs actions et répondre aux mieux aux attentes formulées par le pays.

Toutefois, dans la pratique on s'aperçoit à travers la persistance des préférences et le renforcement des conditionnalités que cela reste éphémère<sup>856</sup>. Contrairement à Madagascar, le Gouvernement ghanéen a réussi à mettre en place un mécanisme adapté qui respecte les principes de la DP. Il a établi quatre documents dont les contenus s'emboîtent parfaitement : un sur la politique de développement ; le deuxième sur le cadre de partenariat avec les bailleurs ; le troisième fixe la stratégie d'assistance et le dernier fixe la stratégie à moyen terme. Les contenus de chaque document sont clairs. Les instruments à utiliser pour les mettre en œuvre ont été également conçus. Exemples : pour la stratégie de partenariat, des matrices de résultats, un plan d'action pour l'harmonisation ainsi qu'un tableau des financements prévisionnels ont été façonnés. De même, pour la stratégie d'assistance, un code de conduite sur le travail commun, les outils et les méthodes d'évaluation conjointe ainsi que le cadre pour assurer et mesurer « la redevabilité » mutuelle ont été également rendus disponibles et utilisables<sup>857</sup>. Les stratégies ont été bien définies ainsi que les instruments nécessaires pour permettre une concertation et des négociations claires entre les différentes parties en particulier entre les bailleurs. Avec les bons résultats obtenus suite aux redressements macroéconomiques, ce pays est allé très loin dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

Pour le cas de Madagascar, l'exercice s'est arrêté à la conception du document de politique de développement national et les résultats des réformes sont très fragiles ne permettant pas d'appuyer les actions futures.

Ainsi pour y remédier, trois points essentiels seront prévus à être renforcés du côté des bailleurs en contrepartie des mesures prises au niveau gouvernemental, celles :

- de l'intensification des appuis déployés par les bailleurs dans l'optique d'utiliser et consolider les systèmes nationaux et à terme de renforcer l'appropriation locale. Autrement dit, le ralliement des bailleurs autour des efforts menés pour appuyer les réformes a été incité de façon à ce qu'à terme l'aide budgétaire puisse être augmentée ;
- du renforcement de l'obligation de rendre compte des ressources affectées au développement en apportant conjointement leurs appuis aux réformes du système de contrôle et tous les projets de sensibilisation et de formation<sup>858</sup> ;

<sup>856</sup> Rapport pays 2008 sur l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris ; voir aussi : J. SVENSSON, "Absorption Capacity and Disbursement Constraints", AFD, coll. « Notes et documents », n° 29, 2006, trad. dans la *Revue d'économie du développement*, n° 2-3) ; L'application et l'harmonisation des conditionnalités (Whitfield, Fraser, Zimmermann et Mc Donnel (2008), Naudet (2004) ont partagé dans leurs analyses ces réalités malgaches, vécues par d'autres pays comme Tanzanie, Ouganda et Mali.

<sup>857</sup> Pas théorique mais ce sont des instruments très pratiques : REPUBLIC OF GHANA, *Ghana Joint Assistance Strategy (G-JAS), Commitments by Partners to Work towards GPRS II Goals and Harmonization Principles*, Ghana, febr 2007 ; REPUBLIC OF GHANA, *Implementation of the Poverty Reduction Strategy 2006-2009*, Annual Progress Report 2006, National Development Planning Commission, Accra, 2007.

<sup>858</sup> International Aid Transparency Initiative, Accra statement, 4<sup>th</sup> September 2008.

- du développement du dialogue de partenariat et d'une franche collaboration entre le Gouvernement et les bailleurs. Les mécanismes mis en place devront permettre la gestion de l'aide au meilleur rapport coût/efficacité.

La mise en œuvre de ces mesures de consolidation dépendra de la stabilité politique et de la bonne appropriation de tous les acteurs et responsables à tous les niveaux.

## B- Début promoteur de mise en œuvre coordonnée

Partant des acquis exposés ci-dessus, les mécanismes de mise en œuvre coordonnés ou harmonisés de l'aide commencent à se développer petit à petit. Certes, ces débuts se faisaient à travers des éléments infimes dans le processus global d'harmonisation mais elles sont significatives car contribuent à faire progresser les efforts sur l'efficacité de l'aide. Il s'agit du calendrier d'exécution, des informations et du renforcement de capacités.

### 1. Effort de mise en cohérence des calendriers

Dans le cadre de la mise en œuvre des aides, l'une des causes majeures de la faiblesse du taux de décaissement décriées par la Banque mondiale et l'ensemble des bailleurs est que le calendrier de la planification et de décaissement de l'aide ne correspond pas au cycle budgétaire<sup>859</sup>. Les échanges et les négociations faites sur l'harmonisation ont abouti à la recherche d'alignement des calendriers d'exécution budgétaire ou dépenses aux calendriers de décaissement des bailleurs.

Cette action nécessitera par contre, du côté malgache, afin de permettre aux ministères d'intégrer l'aide dès la phase de planification, l'établissement à temps d'un calendrier de planification et d'un document budgétaire clair. La mise à disposition à temps du document budgétaire au titre de l'année N facilitera l'intégration dans le projet la part annuelle des aides programmables.

Sur ces deux points, les deux parties sont tombées d'accord. L'objectif est de contraindre les PTF et les ministères bénéficiaires d'intégrer les aides dès le début du processus d'exécution. L'étude de faisabilité sur l'utilisation des systèmes nationaux menés par le STPCA et le PNUD en 2011 avait recommandé comme solution, d'une part, la formalisation de ce calendrier et, d'autre part, la conception des manuels de procédure de la gestion de l'aide. Seulement, les modalités de formalisation de ce calendrier (décret, arrêté ou circulaire) sont encore à définir pour que l'acte ait un effet contraignant. Il y a aussi celle touchant la conception des contenus des grandes phases du manuel. Bien entendu, des aspects techniques comme la faisabilité des aides budgétaires ou autres formes d'aide coordonnée liées à la fiabilité des systèmes nationaux peuvent être aussi pour l'ensemble des blocages. Les ministères n'ont pas les mêmes degrés, rythme et leadership dans la mise en œuvre des réformes et les bailleurs peuvent avoir des sensibilités divergentes.

À ce titre, des formations plus approfondies ont été organisées pour renforcer les capacités des différents responsables du ministères des finances en matière de programmation, de planification et de conception des deux nouveaux outils CBMT et

<sup>859</sup> Résultats de l'évaluation des finances publiques par méthode PEFA de la Banque mondiale en 2007, confirmés par les résultats de l'évaluation de la mise en œuvre de la DP en 2008, OCDE.

CDMT. Avec l'appui de la Banque mondiale, il est projeté l'organisation des formations en cascade à destinations des autres responsables des ministères. Un responsable chargé de coordonner toutes les réformes a été mis en place au sein de ce ministère pour piloter ces activités. Il est l'interface directe des bailleurs de fonds pour discuter d'autres points techniques qui restent encore à résoudre en matière de réforme du SGFP.

## 2. Accord de principe sur la nécessité du renforcement de capacités

Comme il a été déjà soulevé dans la première partie de ce travail et dans le sous-paragraphe ci-dessus, les réformes ont introduit dans l'Administration malgache de nouvelles cultures de gestion, de nouveaux savoir-faire et des outils et méthodes de travail. Des éléments et cultures nouvelles qui ne sont pas obligatoirement acquis par la culture et le milieu politique des dirigeants malgaches<sup>860</sup>. De même, pour les fonctionnaires et hauts cadres, ceux qui ont été formés avant 2000, n'ont pas eu des formations sur ces nouvelles approches<sup>861</sup>. Faute de stratégie de formation claire au niveau de chaque secteur et du Gouvernement même, les formations de renforcement jusqu'ici ont été organisées de façon sporadique, éparpillée et ce dans le cadre d'un projet ou en fonction des opportunités qui s'offraient même ne répondant pas aux besoins et problématiques correspondants.

Certes, des formations et des coachings à contenus (modules et programmes) uniques ont été organisés entre 2006 et 2008 mais ceux-là restent insuffisants car ils ont été focalisés sur quelques grands volets de la gestion de finances publiques. Exemple : leadership, gestion de budget par programme, nouveau code de passation de marché publique, initiative de résultats rapides (RRI), etc. De même, des formations plus ciblées et conformes aux demandes et aux problématiques ont été organisées et financées par les organismes spécialisés comme l'UNESCO, la Banque mondiale, le PNUD, le SCAC, le GIZ, l'Accords/UE et bien d'autres mais ces formations avaient été conçues et proposées plutôt dans des domaines spécifiques aux services bénéficiaires des aides.

Ainsi, au fur et à mesure de la mise en œuvre des réformes à la fois de l'État et de la politique d'aide, les partenaires commençaient à :

- ressentir et reconnaître que ces besoins sont nombreux et incontournables tant pour les dirigeants et responsables du pays que pour les bailleurs mêmes<sup>862</sup> car jusqu'ici on n'abordait que le besoin des pays aidés. Force est pourtant de constater que même les pratiques et les cultures de certains institutions et pays partenaires dans la mise en œuvre de leur aide ne sont plus conformes et adaptées aux réalités et méthodes

<sup>860</sup> Voir J. MORISSET, « Au cœur des ténèbres : le renouveau des institutions et de la gouvernance », Rapport de la Banque mondiale, juin 2010 « Madagascar vers un agenda de relance économique », art. cit., analysant le système politique malgache.

<sup>861</sup> INGLEBERT, *Manager avec la LOLF : pratiques de la nouvelle gestion publique*, 2<sup>e</sup> éd., coll. « Réformes de l'État », qui explique les nouvelles pratiques dans l'Administration. Ces mêmes pratiques sont véhiculées dans les pays du Sud à travers la LOLF également.

<sup>862</sup> Voir dans M. MORDASINI, « La Mise en œuvre des politiques globales : les agences d'aides joignent-elles le geste et la parole ? », art. cit., ouvrage qui illustre bien les mêmes problèmes rencontrés au niveau des agences et des organes de gestion travaillant à Madagascar ; voir aussi : J.-M. SEVERINO et P. JACQUET, « Prêter, donner : comment aider ? », art. cit., aborde la problématique dans un autre sens, à travers les politiques et les méthodes.

développées actuellement<sup>863</sup>. À part la culture de résultat, d'autres formes et domaines de renforcement de capacité des bailleurs sont également à identifier et à mettre en place. Exemples : méthode d'accompagnement des pays dans le changement, méthode de processus démocratique de négociation, aspects sociologique et écologique, création d'outils adaptés à l'approche intégrée et harmonisée actuelle comme des manuels de procédure, des guides de bonnes pratiques ;

- réfléchir sur la nécessité compte tenu des besoins énormes<sup>864</sup> en financement de ce volet (dans tous les secteurs et à tous les niveaux) alors que déjà les ressources pour le financement à dégager pour les actions proprement dites de développement sont largement insuffisantes du moins pour le cas de Madagascar ;
- constater la persistance des diversifications de ces formations sans qu'il y ait cohérence non seulement au niveau des financements, des organisations mais surtout des contenus et des outils.
- voir avec le Gouvernement comment assurer des appuis et accompagnements efficaces et coordonnés au renforcement de capacités dans l'optique de l'appropriation réelle du pays de ces nouvelles cultures, méthodes et façon de faire. Les expériences de la Banque mondiale et de la Coopération suisse sont déjà des modèles qui peuvent être creusés et améliorés pour uniformiser les contenus et méthodes de formation. Par ailleurs, le renforcement de capacité des grandes institutions de formations administratives initiées en 2006 peut être poursuivi. Il en est de même des offres de bourses orientées vers les besoins nationaux. Tous ces dispositifs sont des changements majeurs et très positifs pour les malgaches.

La mobilisation affirmée au niveau international à travers l'OCDE concernant le transfert de bonnes pratiques, l'appui de la Banque mondiale à la gestion des connaissances et enfin, l'accent mis sur la diffusion *via* la nouvelle technologie des informations et des connaissances est autant d'outils et de preuves qui démontrent cette volonté politique.

De ce qui précède et en tenant compte des résultats obtenus en termes d'impacts de ces appuis techniques et formation sur la qualité des services publiques, il importe maintenant de voir si une stratégie avait été définie conjointement de manière à mobiliser rationnellement les ressources existantes. Les dialogues depuis le retour à la normale de la situation politique du pays vont-ils dans ce sens ? En effet, l'aboutissement de cette conception dépend largement de la volonté politique et de la capacité du Gouvernement à mobiliser les acteurs avec une approche et cadre intégrés.

Enfin, et dans la même optique, sachant l'existence des besoins à caractère transversal et spécifique, des réflexions initiées depuis 2006 par SAHA, une agence de gestion des aides de la Coopération suisse, sur la mise en place de la plateforme continue, l'objectif d'élargir le cercle jusqu'ici se limitait à la gouvernance locale. À ce

---

<sup>863</sup> A. ROSAVALON, *La Gestion d'aide au développement : entre critique et réalisme*, L'Harmattan, 2011, 335 p ; J.-M. SEVERINO et O. RAY, *Le Grand basculement*, Éditions Odile Jacob, Paris, 2011.

<sup>864</sup> Les cibles sont : les fonctionnaires, les élus, les membres de la société civile, la population.

titre, faut-il s'entendre sur les principes et la stratégie à mener conjointement et ce, sur la base de la stratégie du Gouvernement malgache.

### 3. Début de transparence des informations sur les aides

Suite au forum de haut niveau en 2008 à Accra les bailleurs se sont engagés « à diffuser régulièrement des informations détaillées et actualisées sur tous leurs apports d'aide » et « à renforcer les systèmes d'information pour gérer l'aide ». La mise en place au niveau national de la base de données AMP va permettre aux bailleurs non seulement de mettre à jour les informations sur l'allocation de leurs aides mais également de contribuer à l'alimentation de la BD internationale<sup>865</sup>. L'objectif est de rendre transparentes toutes les informations sur les aides de façon à pouvoir les comptabiliser et les rationaliser. Ces informations sont des outils pour la planification budgétaire, la coordination de la fourniture de services et la gestion macroéconomique. Ils obligent les donateurs vis-à-vis de leurs populations à rendre des comptes sur l'utilisation et l'affectation des aides. Ils contribuent à la responsabilité mutuelle et l'appropriation nationale des deux principes de la Déclaration de Paris.

Pour ce faire, il est donné la possibilité aux PTF d'accéder et de mettre à jour directement sur le site du STPCA les informations sur les aides qu'ils ont contractées. Depuis 2008, le taux des bailleurs qui mettent à jour leurs situations ont augmenté permettant ainsi :

- d'une part, sachant qu'il existait auparavant plusieurs sources d'information qui sont souvent différentes, au Gouvernement de bénéficier *via* une source unique des informations crédibles et claires et de meilleure qualité concernant les montants réels et les donateurs des aides allouées au titre d'une année ;
- d'autre part, entre PTF de mettre en cohérence leurs stratégies de financement en termes de montant et de cible ;
- enfin, un allègement des coûts<sup>866</sup> souvent rédhibitoires pour les utilisateurs d'informations comme les Gouvernements partenaires, la société civile, les chercheurs, etc.

Toutefois, par rapport à ces finalités de la mise en place des BD, on se pose les questions suivantes : si les informations – souvent diffusées sur des supports informatiques comme l'internet – sont facilement accessibles et compréhensibles pour l'ensemble des acteurs et la population. Dans le cas contraire, comment faire valoir et exploiter ces informations pour qu'ils servent d'outils efficaces à la prise de décision commune tant pour le Gouvernement que pour les partenaires financiers ?

Par ailleurs, entre les donateurs, à propos des formats et des normes, ils doivent encore se mettre d'accord sur un certain nombre de points notamment :

---

<sup>865</sup> Base de données internationale sur les aides dans le cadre du programme Initiative internationale pour la transparence de l'aide (IITA), lancée en septembre 2008 lors du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide à Accra. Les formats standard et normes communes pour la publication appliqués sur les BD ont favorisé le partage des informations sur l'aide. Cette base est accessible aux publics. Voir pour de plus amples informations le site de l'IITA.

<sup>866</sup> La dispersion des sources obligeait les utilisateurs de procéder systématiquement à des recoupements, des interprétations avec des techniques et approches souvent lentes et coûteuses.

- la liste des informations à couvrir ;
- les classifications et les formats ;
- les codes de conduites sur la diffusion, l'utilisation et l'exploitation des informations.

La maîtrise et l'évolution de la nouvelle technologie vont faire avancer assez vite ces réflexions surtout qu'au niveau international les acteurs adhèrent aux mêmes visions et soutiennent ce programme. Comme Madagascar, de nombreux pays bénéficiaires ont adhéré et participé à ce vaste programme et combinent leurs efforts et savoir-faire dans ce sens.

### *Paragraphe 2 – Les difficultés et les défis à relever*

En général, les problèmes des bailleurs se situent au niveau de l'impact de la nouvelle politique internationale, au niveau de l'adaptation de leurs systèmes d'aide ainsi que de leurs politiques d'aide. Un décalage entre la mise en œuvre technique et la politique engagée et surtout celle du financement et de gestion existe. À titre d'illustration prenons les cas de la persistance de l'aide projet alors que certaines aides devraient être gérées directement par le ministère bénéficiaire. Ou le cas de la création des structures de gestion parallèle au sein d'un ministère pour gérer et mettre en œuvre les actions alors que des directions techniques capables de le faire existent<sup>867</sup>. L'État, en post projet, se voit contraint de les transformer en établissement public dont les coûts de fonctionnement entraîneront des charges supplémentaires<sup>868</sup>. Cette situation est-elle due à la période de début ou de transition technique de l'Administration malgache actuelle<sup>869</sup> ?

De façon plus concrète, il s'agit de voir, tenant compte de la situation de précarité et de transition technique dans laquelle se trouve le pays, comment les bailleurs vont réagir pour mettre en cohérence ou adapter leurs systèmes d'aide par rapport au nouveau contexte et engagement pris, c'est-à-dire qu'au regard des engagements faits dans le cadre de l'Agenda d'harmonisation, normalement des adaptations et des réformes seront également à opérer du côté des bailleurs notamment de leurs systèmes d'aide en général. Est-ce que ces dispositions ont été prises et quelles sont les difficultés ou les défis qui les attendent ?

#### A- Au niveau de la politique de financement

Nombreuses sont les difficultés que les bailleurs ont rencontrées non seulement dans le cadre des relations inter bailleurs mais également avec celles de l'Administration malgache. Celles qui concernent le volet entre bailleurs tournent autour de la gestion des impacts des décisions prises en haut lieu. En effet, ces décisions privilégient la dimension et les enjeux internationaux par rapport à celles prises au niveau national. Pour ce qui est des difficultés relevant des relations avec les acteurs malgaches, elles évoluent autour de la recherche d'équilibre entre les

<sup>867</sup> Voir II<sup>e</sup> partie cas du secteur foncier et de développement local.

<sup>868</sup> Constatations partagées par les responsables du ministère des Finances lors des conférences budgétaires et séances de formations destinées aux ministères (tous les mois de janvier).

<sup>869</sup> Ce mot est utilisé dans le cadre de ce travail pour qualifier du cas actuel de l'Administration malgache qui rentre dans l'ère de la nouvelle gestion publique tout en maintenant à titre transitoire l'ancien système de gestion (budgétaire, ressource humaine, territorial, etc.) et ce, en attendant que les réformes soient complètement mises en œuvre. Le système est hybride depuis 2004 jusqu'à maintenant.



relations diplomatiques et les relations de coopération technique qui gagnent de plus en plus de terrain.

## 1. Difficultés politiques et juridiques

La décision politique affirmée par l'engagement politique devant le Gouvernement malgache d'adhérer dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris fait face à des difficultés à la fois juridiques et ce liées à des contraintes politiques. Des politiques qui obligent les bailleurs bilatéraux surtout à trouver le bon équilibre entre injonctions mondiales et satisfaction des besoins nationaux.

### *a) Gérer l'impact de la mondialisation et de la globalisation des normes sur le système d'aide*

Les impacts de la mondialisation et de la globalisation des normes sur le système d'aide font partie d'une des difficultés majeures à gérer et se manifestent directement au niveau des politiques de financement.

#### a) Triple niveau d'intégration de politique publique à gérer

Par rapport au contexte actuel, il y a trois niveaux à gérer : le niveau mondial, la stratégie des pays partenaires et enfin la stratégie nationale<sup>870</sup>.

L'extension de la conception et mise en œuvre des politiques mondiales en vue de la production des biens publics mondiaux sur des domaines ciblés est encore un phénomène qui continue de bouleverser les acteurs de développement. Un des domaines incontrôlables en matière de coopération d'aide au développement touche la gestion des risques du côté des bailleurs que l'aide publique au développement soit détournée au financement des biens publics mondiaux. Pour Madagascar dont les besoins sont énormes en matière de développement, le souci est de voir avec le Gouvernement si la nature de ces biens publics considérés coïncide avec les besoins réels du pays. L'exercice est de voir ensemble si les grands axes d'interventions des politiques mondiales, cas par exemple de l'éducation<sup>871</sup> ou de l'environnement<sup>872</sup>, correspondent avec d'une part et en priorité les besoins sur terrain des différentes régions et d'autre part des domaines de concentration des bailleurs. Dans la pratique, jumeler un certain nombre de priorité reste la principale préoccupation notamment concernant la disponibilité des financements<sup>873</sup>. Les ressources d'aide traditionnelles ne suffisent pas pour répondre aux mieux les besoins énormes du pays.

Le défi pour les bailleurs est d'arriver à ce que les aides réservées à la production des biens mondiaux renforcent l'efficacité de l'aide d'un côté et, de l'autre, de gérer les financements pour que le choix ne soit pas au détriment de l'appui au

---

<sup>870</sup> Voir les ouvrages suivants qui abordent cette problématique : P. ISENMAN, C. WATHNE et G. BAUDIENVILLE, *Global Funds: Allocation Strategies and Aid Effectiveness*, London Overseas, Development Institute, 2010 ; pour une analyse historique du concept et la détermination de l'enjeu, voir aussi PIATTONNI, "Multilevel Governance: a Historical and Conceptual analysis", *Journal of European Integration*, p. 163-180.

<sup>871</sup> Éducation pour tous ou *Global Politic of Education* (GPE)

<sup>872</sup> Telles que fixées dans l'accord international à l'issue du sommet mondial COP21 dernièrement.

<sup>873</sup> Alors que l'engagement d'atteindre les 7 % le PIB reste de mise.

développement du pays<sup>874</sup>. En effet, la nature des problèmes de développement à Madagascar comme dans certaines régions d'Afrique peut être spécifique. Or, si ces besoins ne concordent pas aux domaines éligibles, la politique de financement des bailleurs sont à revoir et à adapter pour qu'ils se complètent. Cette position défend le concept de proximité, c'est-à-dire pour être efficace, il faut redimensionner l'aide à un niveau national et même territorial. L'approche territoriale permet de mieux cerner les réalités et donner des réponses plus concrètes. Les acteurs peuvent dialoguer et se concerter pour que les aides appuis soient complémentaires.

Or, en termes d'intervention, c'est la concurrence entre bailleurs qui prédomine. Ce qui ne répond pas au souci d'efficacité et de complémentarité. Malgré les débuts de réussite au niveau des sous-secteurs, éducation et SIDA, la recherche et le développement de la synergie et de la complémentarité n'ont pas beaucoup évolué depuis 2008. L'avènement de la crise va encore le ralentir<sup>875</sup>.

Pour certains domaines ou thèmes, la solution a été d'opter pour des modalités d'aide où les objectifs s'alignent sans conteste sur les deux priorités et les méthodes sont déjà claires. Les difficultés sont atténuées car les mécanismes de dotation et les cadres de mise en œuvre sont très clairs, le problème est résolu. Exemple : le cas de la politique mondiale du secteur Éducation ou une plateforme mondiale a été mis en place<sup>876</sup>. Comme nous avons pu le constater dans le chapitre I<sup>er</sup> qui expose comment les acteurs ont procédé, l'existence de cette plateforme a permis de renforcer la capacité des responsables du secteur Éducation primaire en s'appuyant sur des méthodes et cadre bien clairs et utilisés par tous pour établir un plan sectoriel. Ce qui n'est pas le cas pour les autres volets de l'éducation ou secteurs. De plus du côté des bailleurs, les cadres d'exécution sont clairs et ont aidé beaucoup les agences ou organismes opérant dans le pays à s'organiser et harmoniser leurs interventions et mutualiser leurs informations et financements.

Ainsi, si les pays donateurs souhaitent encore agir dans le même domaine, l'existence de la disponibilité du plan sectoriel et les informations sur le programme d'Éducation pour tous leur ont permis de voir à quel niveau et sur quel volet nécessitent encore d'autres appuis en dehors des volets financés par le pot commun. L'UNICEF qui assure jusqu'à ce jour le chef de file a su faire le relais et faire respecter les normes, les conditions, les procédures et coordonner les donateurs.

Par ailleurs, comme le dispositif au niveau international et les outils d'analyse et de comparaison des informations sont très développés, les responsables ont la possibilité de voir si les réponses aux besoins nationaux vont contribuer à atteindre les objectifs globaux. Donc, pour ce secteur, la dynamique entre gouvernance mondiale et nationale et même jusqu'au local semble en bonne voie.

Par contre, dans l'autre domaine non social ayant un lien économique et où le Gouvernement n'a pas de stratégie et de plan sectoriel bien défini cette complémentarité est difficile. Ce qui fait que les bailleurs surtout les pays donateurs ont plutôt tendance à se pencher plus sur les politiques mondiales pour, d'une part,

---

<sup>874</sup> L'analyse faite dans ce sens par Severino est intéressant. Voir J.-M. SEVERINO, « Refonder l'aide au développement », *Critique internationale*, 10, 2001, p. 75-79 ; P GUILLAUMONT et L. CHAUVET, "Aid and Performance: A Reassessment", *Journal of Development Studies*, 37 (6), 2001, p. 66-92.

<sup>875</sup> Rapport de l'OCDE sur l'évaluation de la mise en œuvre de la DP en 2008 et 2010.

<sup>876</sup> Rappelons : c'était le « *Fast Track* » ou « Partenariat mondial pour l'éducation ou Éducation pour tous » devenu par la suite « *Globale Partnership for Education (GPE)* » récemment.

assurer leurs visibilité vis-à-vis de la communauté internationale et, d'autre part, intervenir en tenant compte de leurs avantages comparatifs, c'est-à-dire, à défaut de stratégie nationale de mise en œuvre claire, les PTF maintiennent les anciens déterminants qui orientent leurs politiques en espérant que cela contribue non seulement aux pays aidés, à leurs intérêts mais également à la terre toute entière. Exemple : tel que Gabas constate dans ses analyses, les bailleurs ont plutôt tendance, d'une part, à privilégier leurs efforts dans la mise en œuvre de la politique mondiale comme le fameux taux de 0,7 % du PIB du pays donateurs et, d'autre part, à accorder une préférence au financement des fonds mondiaux, un système plus sûr et fiable<sup>877</sup>.

De plus, depuis le renforcement des menaces liées à la préservation de l'environnement et la sécurisation face à la délocalisation du terrorisme<sup>878</sup>, la communauté tend à s'investir davantage à l'appui des dispositifs internationaux et de la mise en œuvre des actions y afférentes. Pourtant, les positions sont divergentes à ce sujet. Certains pensent qu'au lieu de s'investir dans ces volets, il y a lieu de renforcer les aides pour la lutte contre la pauvreté et le développement dans les pays en développement. Pour les défenseurs de cette approche, la tendance de globalisation actuelle rend difficile la gouvernance car bien que les règles soient fixées et les principes définis, il n'existe pas d'autorité mondiale capable de gérer ces intérêts planétaires<sup>879</sup>. Elle se complique à cause de l'existence de plusieurs centres d'intérêt : interne et externe à l'État. Cette globalisation affecte également non seulement la communauté internationale mais aussi les appareils publics faute de mise en place de règle et mise en œuvre de politique adaptée. Pour les défenseurs de cette position, l'élargissement des espaces éloigne et déplace le niveau pertinent de prise de décision<sup>880</sup>. Aussi, ils préfèrent avoir comme cadre de référence et d'intervention la politique nationale en faisant en sorte qu'ils ne s'éloignent pas trop des objectifs mondiaux.

L'autre camp voit les choses différemment, en arguant qu'il faut avancer dans la maximisation de l'effort mutuel (riche et pauvre) et s'investir dans la production des biens mondiaux pour lutter contre ces nouvelles menaces<sup>881</sup>. Pour eux c'est l'expression de la volonté commune qui répond aux besoins à caractère transversal. Autrement dit, ils se penchent plutôt sur la dimension plus planétaire en pensant que cela contribue au bien-être de chaque pays. Ainsi, il contribue au financement des actions mondiales toujours thématiques dont les dispositifs et les stratégies sont clairement définis. Les enjeux globaux tels que la dégradation de l'environnement à la fois économique, environnemental et sécuritaire sont autant de domaines qui préoccupent la communauté internationale. Les politiques s'orientent ainsi sur la recherche des réponses communes efficaces pour riposter. Cette situation bouscule les politiques anciennes. Pour ce faire, les défenseurs de cette position soutiennent

---

<sup>877</sup> Gabas analyse bien cette tendance dans ses analyses et critiques des déterminants politiques des aides qu'il pense dépasser et mérite d'être adaptés en tenant compte des contextes actuels. Voir pour une analyse détaillée : J.-J. GABAS et V. RIBIER, « Les Déterminants politiques de la mesure de l'aide au développement », *Revue Tiers Monde*, n° 213, 2013/1, p. 33-50. DOI : 10.3917/rtm.213.0033 ; voir aussi : I. KAUL (ss. la dir.), *Biens publics mondiaux : la coopération internationale au XXI<sup>e</sup> siècle*, Economica, 2002 ; I. KAUL (ss. la dir.), *Biens publics globaux, un concept révolutionnaire*, juin 2000.

<sup>878</sup> En dehors des territoires classiques cibles : des pays du Moyen-Orient (Israël, Palestine, Irak, Lybie, etc.

<sup>879</sup> J.-B. AUBY, « La Globalisation du droit et d'État », Montchrestien, Paris, 2003, 151 p.

<sup>880</sup> Des thèses qui sont encore valables par rapport à la situation qui prévaut actuellement : J. CHEVALLIER, « Synthèse », in *La Démocratie locale, représentation, participation et espace public*, PUF, 1999, p. 414 ; J.-Fr. BARE, *Regards multidisciplinaires sur les politiques de développement*, L'Harmattan, 1997.

<sup>881</sup> Les OMD,

que la cohérence des actions menées passe par des coalitions d'acteurs multiples, et ce sont ces politiques publiques mondiales qui doivent être engagées pour le faire<sup>882</sup>.

Or, cette approche est aussi cible d'une critique. Elle est considérée par certains comme sélective et va à l'encontre de l'appropriation car elle est trop cadrée sur le global. Elle est sélective dans le sens où seuls les pays qui arrivent à répondre aux conditions et règles exigées qui obtiennent les fonds. C'est par rapport à ces critiques que l'approche thématique pratiquée par la Banque mondiale a été reprochée comme non seulement favorisant cette sélectivité par le truchement des procédures et modalités de financement mais affaiblissant le principe d'appropriation et d'« *ownership* »<sup>883</sup>.

Enfin, la dernière position défend qu'il faille trouver l'équilibre entre les deux pour éviter la dégradation de la situation en Afrique et défendre les intérêts communs en travaillant sur la division de travail<sup>884</sup>. Cette position est proche de la notion de « complémentarité ». Cette vision est très présente en droit européen<sup>885</sup>. Selon Ruben : « la complémentarité provient de la théorie de contingence ». Certaines activités et pratiques organisationnelles sont complémentaires et tendent à être adoptées ensemble, chacune renforce la contribution de l'autre. Ainsi, leur regroupement créera un effet de synergie<sup>886</sup>. Depuis l'intronisation de la nouvelle gestion publique, cette complémentarité, synergie ou harmonie est aussi abordée dans le sens de la mutualisation des coûts. Une mutualisation qui exige un développement et une amélioration de la division de travail entre donateurs potentiels pour éviter qu'il y ait des orphelins et une approche trop sélective<sup>887</sup>.

Ainsi, dans le cadre de la mise en œuvre du partenariat, les secteurs comme la santé, l'éducation avaient mis en place des mécanismes permettant de mutualiser : les acteurs, les moyens et enfin les outils. Pour les quatre secteurs qui ont été étudiés, nous avons pu constater que les arrangements institutionnels et de nombreux concessions avaient été faits avec des cadres et outils de travail déjà imposés pour en arriver à créer cette synergie ou complémentarité. C'est justement l'effet recherché par la communauté internationale dans le cadre de toutes les actions et financements pour le développement.

---

<sup>882</sup> J.-M. SEVERINO et O. RAY, « La Fin de l'APD : les enjeux de l'action hypercollective », *Revue d'économie du développement*, n° 2, De Boeck, juin 2012, p. 83-142.

<sup>883</sup> J.-D. NAUDET, « À chacun son mérite ou selon ses besoins : l'aide doit-elle être sélective ? », *Afrique contemporaine*, n° spécial, 4<sup>e</sup> trimestre 1998, p. 185-197.

<sup>884</sup> OCDE, *Evidence of Trends in Fragmentation and Proliferation, and Implementation and Results of Division of Labour Process: key Messages for HLF-4 and Beyond*, Équipe de projet du GT-EFF sur la division de travail et la complémentarité, OCDE, coll. « Document de travail », Paris, 2011a ; OCDE, *Trends of In-country Aid Fragmentation and Donor Proliferation An Analysis of Challenges in Aid Allocation Patterns Between 2005 and 2009*, projet de rapport de l'équipe de projet du GT-EFF sur la division de travail et la complémentarité, OCDE, Paris, 2011b.

<sup>885</sup> L'article 130 U du traité stipule que « la politique de la communauté dans le domaine de la coopération au développement, qui est complémentaire de celles qui sont menées par les États membres, favorise : le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux, l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale, la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement ».

<sup>886</sup> R. RUBEN, « Dimension de l'aide au développement : ce que nous enseigne l'évaluation », *Revue d'économie du développement*, 2004, p. 95.

<sup>887</sup> OCDE, *Les Orphelins de donateurs : Une responsabilité collective ? Mieux repérer et mieux suivre les pays recevant un niveau d'aide insuffisant*, OCDE, Paris, 2011.

Toutefois, malgré ce début promoteur, pour l'ensemble des secteurs, des acteurs de cet exercice n'avaient pas été faciles lorsqu'on entre en profondeur. Jacquemont l'illustre cette réalité comme un jeu de préférence multiple ou de confrontation de préférence.

L'appui à la réalisation des objectifs et des politiques publiques tant mondiales que nationales à tenir compte, cette notion s'intègre dans l'architecture de l'aide. L'application du principe d'appropriation et d'alignement par la DP le consolide. Si au niveau de l'Union européenne, il est entre l'UE et les pays membres ; pour le cas des politiques d'aide, il est à trois niveaux pour les bailleurs de fonds qui interviennent dans un pays, il s'agit de :

- assurer la complémentarité entre la politique mondiale auxquelles ils se sont engagés et leurs politiques propres (État ou organisation) ;
- assurer la complémentarité entre les politiques des bailleurs ;
- et enfin, assurer la complémentarité entre leurs politiques et la politique nationale qui doit être la priorité si l'on se réfère aux principes de la DP.

Au vu de ce qui précède, qu'est-ce qui est pertinent entre ces différentes approches et ce qu'il faut adopter comme démarche pour faire changer la mentalité et les pratiques ? Telles sont les questions qui se posent. Pour l'heure, le flou règne et le débat se poursuit.

D'où, l'impact parallèle sur les avancées de l'harmonisation des systèmes d'aide.

### β) Avancée limitée de l'harmonisation des systèmes de financement

Le système de financement des aides est calqué sur le système étatique. Or, cette approche est déphasée par rapport au concept de partenariat et d'ouverture prôné par les principes de la DP.

Au même titre que l'État malgache, les bailleurs sont aussi confrontés à ces problèmes surtout que leurs politique et mécanisme restent dépendants et imbriqués à ce système international de l'aide. L'impact de la globalisation des normes peut se présenter par la difficulté de gérer l'harmonisation de plusieurs systèmes nés de l'apparition de nouvelles politiques et concepts d'aide. Pourtant, selon KANT<sup>888</sup> : « la paix doit reposer sur l'emboîtement harmonieux de plusieurs systèmes de droit, ceux internes aux États, celui entre les États, et celui englobant individus et État comme citoyens d'une cité universelle ». Cette image reflète bien l'objectif que recherchent difficilement les acteurs (États, organisation internationale) actuels pour assurer un développement harmonieux et mettre en cohérence les politiques et les systèmes. Dans le cadre de ce travail, il s'agit de voir la capacité de la Communauté internationale à répondre de façon pertinente et efficace les effets de cette vague de globalisation pour qu'il y ait l'ordre. Comment les pays et surtout les institutions publiques internationales vont gérer leurs impacts sur leurs systèmes ?

En effet, cette vague ou tendance forte de mondialisation du droit devenue une tendance universelle a entraîné l'effacement du territoire et la globalisation des normes dans l'optique de résoudre des problèmes planétaires et adopter des

<sup>888</sup> E. KANT, *Projet de paix perpétuelle*, essai philosophique, coll. « Mille et Une nuit », n° 327, 2001, trad. de K. RIZET.

mesures communes dans la mise en œuvre des politiques mondiales. Autrement dit, malgré les étapes initiées depuis 2000, la question sur le comment définir et asseoir l'intérêt mondial fondé sur la coordination des intérêts étatiques<sup>889</sup>. La récente tenue du forum de haut niveau sur l'aide à Busan en 2011 et celle du COP21 en décembre 2015 à Paris confirment encore cette nécessité.

Comme il a été déjà souligné dans le sous-titre ci-dessus, cet effacement va bouleverser les principes anciens et les règles profondément ancrées sur la prééminence de la souveraineté de l'État. La relance du débat sur le rôle important des Nations unies est remise sur la table en matière de régulation des normes et l'harmonisation des politiques mondiales par rapport aux spécificités de tout genre.

#### *b) Gérer les ambiguïtés sur la nature et la valeur des engagements*

Le degré et la valeur juridique d'un acte de droit international dépend de sa nature (traité, convention, accord, résolution, déclaration). Ces actes peuvent engager ou pas les parties contractantes ou signataires, c'est-à-dire qu'ils peuvent être contraignants dans le sens où ils engagent les responsabilités et fixent des droits et obligations des parties. Mais, ils peuvent être également non contraignants. De par la pratique, la nature de l'acte pris dépend des enjeux, des risques et des menaces qui pèsent ainsi que des rapports de forces entre les parties prenantes.

Pour le cas de la Déclaration de Paris, il s'agit d'une « déclaration commune » associant : ministres représentants des pays développés et des pays en développement, chargés de la Promotion du développement, des responsables d'organismes bilatéraux et multilatéraux. Cet acte relève d'une démarche logique de réalisation future et consolide les volontés politiques des parties prenantes. C'est le dénouement d'un long processus de négociation et l'entérinement des accords pris depuis. Il dégage comme disait Rousseau d'une logique de « contrat mutuel »<sup>890</sup> sauf que les sujets ne sont pas des individus ou des hommes mais des pays et des institutions, entités étatiques et non étatiques.

À ce titre, elles fixent des principes et des objectifs auxquels les parties<sup>891</sup> s'engagent mutuellement non pas à respecter mais à fournir ou à redoubler d'efforts selon le cas. Des termes utilisés dans les textes dont le sens des engagements n'est pas clair conformément à l'esprit de contrat ou de convention ou de traité.

Ainsi, partant de ce fondement, de cette logique et du degré des enjeux qui ont conduit les parties à le conclure, contrairement à la Déclaration de droit de l'Homme et du citoyen en 1789, aucun de ces actes particulièrement de la Déclaration de Paris n'ont fait l'objet d'entérinement au niveau national conformément à la procédure applicable. C'est aussi des actes qui n'ont aucune valeur contraignante.

---

<sup>889</sup> Voir analyses autour dans I. KAUL (ss. la dir.), *Biens publics mondiaux : la coopération internationale au XXI<sup>e</sup> siècle*, Economica, 2002 ; A. BAEUR, « L'Émergence d'une diplomatie non gouvernementale », *Le Échos*, 10 févr. 2005 ; J. TENIER, *Intégrations régionales et mondialisation : complémentarité ou contradiction*, La Documentation Française, Paris, 2003.

<sup>890</sup> Les OMD en 2000, le Consensus de Monterrey en 2002 et la Déclaration de Rome en 2003.

<sup>891</sup> Ministres de pays développés et de pays en développement chargés de la Promotion du développement, et responsables d'organismes bilatéraux et multilatéraux. Voir exposé des résolutions de la Déclaration de Paris.

Alors, de quel acte s'agit-il ? Telle est la question qui se pose. S'agit-il d'un « acte d'objectif » ou d'un « contrat ou contrat social » ou d'un « contrat collectif ou contrat consensuel » ou d'un « acte déclaratoire », d'un « engagement conventionnel ou d'honneur » ?

L'utilisation des termes courants manifestant l'existence des engagements et des obligations soit juridiques ou morales rendent la définition de la nature et de la valeur des engagements flous. Exemples : s'engage à, résolu à, conviennent de, etc. Est-ce volontaire, est-ce le fruit de la continuité des pratiques devenues courantes<sup>892</sup> ou de conceptualisation complexe<sup>893</sup> ?

De prime à bord, s'il s'agit d'une « déclaration » ou « résolution » comme son intitulé l'indique clairement, il doit contenir des principes que les parties doivent respecter. Or, en lisant le texte, l'esprit qui anime le concepteur n'est pas le même que celui de la Déclaration des droits de l'Homme ou les différentes résolutions des Nations unies sur la paix et sécurité. Le caractère impératif des engagements ne transparaît pas dans les dispositions du titre II. Selon le point 13, cette déclaration dispose que : « [...] des engagements formulés sous forme de principes qui peuvent être interprétés à la lumière de la situation propre à chaque pays partenaire »<sup>894</sup>. Cette disposition introduit la notion de « différenciation », une notion qui ouvre un débat sur le caractère ambigu de ces engagements.

Pourtant, compte tenu des enjeux, ces principes même indirectement produisent, que ce soit du côté des pays ou des organisations, des obligations ou des faits. Ils imposent des normes de travail ou des conduites dont les applications nécessitent surtout du côté des pays bénéficiaires des aides des règles ou des lois officielles (conditionnalités politiques et techniques, lois de finances). Ils déterminent des conduites de ceux qui y adhèrent (les sujets de droit concernés). Il permet après coup d'apprécier ces conduites et d'en déterminer les conséquences (organes ou responsables).

---

<sup>892</sup> Déclarations de Rio, en matière d'environnement ? Récemment les accords de Paris à l'issue du COP21 des actes qui perpétuent la pratique dans le cadre du processus de prise de décision au niveau international concernant la résolution problème fondamental touchant à la fois les intérêts mondiaux mais également propres. Voir les études dans ce sens qui soulèvent bien les problématiques ont été soulevées par Rousseau et Hobbes (1962) : J. E. STIGLITZ, *La Grande Désillusion*, op. cit. ; J.-M. SEVERINO et O. CHARNOZ, « Les Mutations Impromptues », état des lieux de l'aide publique au développement, art. cit. ; « Le Nouveau Paradigme de l'aide », N. DIALLO ROZENN, « Les Paradoxes du rime de l'aide, entre injonctions internationales et logiques nationales. Le cas d'une enclave bureaucratique au Mozambique », *Mondes en développement*, n° 165, 2014/1, p. 51-63. DOI : 10.3917/med.165.0051 ; R. MEHDI, « Mutations de la société internationale et adaptations institutionnelles : le grand défi », art. cit.

<sup>893</sup> Conception des orientations politiques basées sur des multiples concepts : nouvelle gestion publique, partenariat mondial, contrat social ; liberté, etc.

<sup>894</sup> Déclaration de Paris, Partie II.13, intitulé « Les Engagements des partenaires » : « Conçus dans un esprit de *responsabilité mutuelle*, les présents engagements de partenariat s'appuient sur les enseignements tirés de l'expérience. Nous sommes conscients qu'ils doivent être *interprétés* à la lumière de la situation propre à chaque pays partenaire ».

Voir aussi : Déclaration de Rome sur l'harmonisation de l'aide.

*Remarque* : cette même expression est souvent utilisée par le législateur lorsqu'il donne une certaine latitude aux sujets soumis à certaines obligations suite à son engagement mais dont la réalisation dépend de la capacité de ce dernier. C'est le cas par exemple de la disposition dans la convention de Rio : « Les Conventions de Rio reflètent l'engagement de tous les pays à préserver l'environnement mondial, selon le principe de responsabilité communes, *mais différenciées, en fonction de leur capacité respective*. Ces conventions concernent le développement durable, pas seulement l'environnement ».

Par ailleurs, en analysant les dispositions de cette déclaration, il peut s'agir encore, comme le cas des OMD d'un contrat d'objectif. L'acte impose aux acteurs des obligations de résultat non pas de moyens jusqu'à une limite temps déterminée. Le but est de trouver la solution ou la voie la plus acceptable ou la moins dommageable, la plus équitable pour tous afin de le réaliser sachant que le non-respect ou le refus d'appliquer causerait un dommage à autrui ou à l'intérêt commun. C'est ce qui explique les différences notables des degrés de transposition au niveau des systèmes et la diversité des mesures prises (légale ou réglementaire).

Ainsi, partant de ces constats et se référant aux réalités et pratiques sur terrain, par application de cette notion de « différenciation », de nouvelles pratiques apparaissent en s'appuyant malgré cela à ces principes classiques de transposition dans le système national. Des pratiques et de nouvelles approches qui créent des flous sur les règles de droit applicables en matière de relations internationales. De par ces flous, causés par ce contexte mondial en constante mutation, ces approches entraînent la désresponsabilisation des sujets de droit (État ou organisation publique internationale) dans la mise en œuvre des actes pris souvent par consensus. C'est ainsi que de tels actes perdent leurs forces obligatoires et ne produisent pas les effets juridiques escomptés. La difficulté persistante d'adaptation des systèmes suite au bouleversement du contexte en matière de coopération d'aide aggrave la situation.

Dans cette optique, parlant d'opposabilité de ces principes, malgré cette manifestation de volonté politique, des contradictions manifestes subsistent entre la pratique et la théorie<sup>895</sup>. Ces confusions peuvent être liées :

- à la source de cet acte dont la contraction a été faite entre pays et organisation internationale. Il ne s'agit ni d'un traité ou de convention, ni d'un acte unilatéral. En parcourant le texte, à certain moment, on parle de résolution ou de principe ou d'engagement. Ces termes sont employés dans le texte de façon indifférente.
- à l'introduction de ce principe d'interprétation et de différenciation par rapport à son objet qui consiste à véhiculer des principes, des cultures ou des règles de conduites. L'introduction de ce principe de différenciation va rendre encore plus confuse cette nature obligatoire des principes. Comme l'explique P. Weil, partant de la latitude donnée aux acteurs<sup>896</sup>, les normes peuvent être glissantes. En effet, elles peuvent se contenter d'énoncer de vagues obligations de comportement que ces destinataires doivent mettre en œuvre de la façon la plus efficace possible, c'est-à-dire « agir au mieux pour ». Dans ce cas, *dixit* toujours notre auteur, le caractère contraignant de la règle s'amenuisent et la prescription ou le caractère impératif cèdent la place à de simples incitations<sup>897</sup>.

---

<sup>895</sup> M. RAFFINOT, *Ownership : l'appropriation des politiques de développement, de la théorie à la mise en pratique, op. cit.*

<sup>896</sup> Point n° 1 de la partie fixant les engagements des acteurs dans la mise en œuvre des principes fixés dans la Déclaration de Paris,

<sup>897</sup> Voir les analyses de WEIL qui reste d'actualité après des années de mesures et de multiple Agenda : P. WEIL, « Le Droit international économique : mythe ou réalité », in *Aspects du droit international économique*, SFDI, Colloque d'Orléans, Pedone, Paris, 1972, p.15.



- à la difficile adaptation comme il a été annoncé ci-contre car les acteurs n'ont aucune visibilité ni maîtrise des changements entraînés par l'impact des décisions prises précédemment. Une décision est prise que voilà dix ans après, elle semble être désuète et ne s'adapte plus au nouveau contexte. Comme le cas des administrations malgaches en transition, le contexte mondial se trouve également dans le même cas et perd le contrôle. Ce qui nous ramène encore une fois sur la question de l'autorité et de la gouvernance mondiale ainsi que de la place de l'ONU.

De tout ce qui précède, pour ce qui est de la Déclaration de Paris, acte censé apporter des changements de comportement des acteurs de développement et redresser les erreurs du passé, on aperçoit :

- l'existence d'une certaine confusion sans doute liée à la superposition des principes qui sont devenus en décalage par rapport à l'évolution du droit international public<sup>898</sup> ;
- la perte des valeurs et des principes de droit suite à cette tendance à l'élargissement des sujets de droit et à la globalisation du droit.

*De facto*, les acteurs dans la mise en œuvre des décisions prises nagent dans un environnement juridique instable qui donne place à une différenciation et à l'anarchie presque totale. D'où, cette recherche de mécanisme qui vise à diluer les responsabilités des acteurs et à globaliser les problèmes<sup>899</sup>.

Dans la pratique internationale, les termes « accord », « déclaration », « convention », « résolution » sont employés de façon indifférente semant des confusions. C'est d'ailleurs, le cas dernièrement si nous regardons la décision à Busan en 2011 qui a plus ou moins délaissé le processus d'harmonisation au profit d'un nouvel accord qui remplace ou prolonge la Déclaration de Paris.

Par rapport à l'harmonisation, ce nouvel accord a pour mots clés : « inclusivité, transparence, redevabilité et résultats ». L'aide ne devrait plus être que le levier du développement, les pays devraient compter sur d'autres sources plus pérennes : secteur privé, mobilisation des ressources domestiques, etc.

Au vu de cette nouvelle orientation, qu'est-ce qui reste à faire pour garder les bonnes pratiques issues de la mise en œuvre des principes de Paris qui ont tant mobilisé les acteurs bailleurs et pays ? Leur portée juridique et le cadre d'exécution de ce nouvel accord sont-ils clairs pour pouvoir réellement mobiliser les bailleurs de fonds et les acteurs sur terrain après leur conclusion et déclaration ? Le fait que la nature de l'acte soit plus ou moins ambigu et que *de facto* son entrée en vigueur ne suit pas les procédures constitutionnelles car ils ne sont ni des conventions ni des

---

<sup>898</sup> Ne parler que du devenir du principe de souveraineté par rapport aux avancées incertaines de la globalisation du droit. Voir le débat à ce sujet : COMBACAU, le devenir des États, l'État et le nouveau droit international, l'État, le territoire et la globalisation des droits ; rejoint par l'analyse de AMOUGOU Thierry, « « Le nouveau paradigme de la coopération au développement (le NPCD) : quels enjeux pour le développement des pays partenaires? », URI: <http://id.erudit.org/iderudit/1004053ar>, DOI: 10.7202/1004053ar, Document téléchargé le 23 avril 2013 11:04 qui évoque après le paradigme de la bipolarité et de l'étatisme les grandes évolutions de la politique d'aide au développement, les résultats du nouveau paradigme en vigueur et les enjeux qui en résultent pour le développement des pays partenaires. L'auteur arrive à la conclusion que le NPCD gagnerait à restituer toute leur épaisseur historique aux pays partenaires.

<sup>899</sup> Remarque : la partie dans les rapports de l'OCDE qui évaluent le volet « responsabilité mutuelle » est souvent sans information précise car le contour de cette mutualité est flou.

traités est aussi une source d'instabilité et de sécurisation en matière d'exécution. Le fait également qu'ils n'ont aucun caractère contraignant en tant qu'acte né d'un consensus dont les valeurs sont « politique et morale » démontre ce nouveau paradoxe et cette complexité. C'est ce paradoxe qui est la source d'inefficacité, de désordre dénoncé d'ailleurs par les auteurs et les pays en développement<sup>900</sup>.

Enfin, par rapport aux principes et règles qui régissent les relations internationales basées sur le système étatique, ce problème d'inexécution des actes nés du consensus dont les concrétisations sont souvent difficiles est dû au fait de l'inexistence d'une autorité compétente capable de les faire valoir. L'incohérence des politiques malgré ces réformes de l'aide depuis 2000 contribue aussi à l'ineffectivité<sup>901</sup>. C'est pourquoi les auteurs comme Severino, Amprou (2007) se posent des questions si les pays développés veulent vraiment aider les pauvres ?<sup>902</sup> D'un autre côté, on se pose des questions si les pays en développement veulent bien également changer et améliorer leurs gouvernances ? Il est aussi paradoxal que devant des questions d'une telle importance et dont les menaces sont réelles que la Communauté internationale prend des actes consensuels sachant qu'ils n'auront que des valeurs « politique et morale » et non juridictionnelle. La dernière question sur le « Qui évaluera et comment évaluer ces engagements ? » se posent toujours au même titre sur le « Qui évaluera l'appropriation ? ». Puisque les problématiques sont les mêmes<sup>903</sup>.

Ce sont ces questions qui nous amènent à voir une autre forme d'impact de ce désordre mais que les acteurs doivent repenser pour arriver à une articulation des systèmes.

### c) *Rapprocher les politiques des anciens et des nouveaux bailleurs*

Nous avons pu constater l'affluence des bailleurs à Madagascar. Sa situation géographique et ses potentialités ou ses difficultés socioéconomiques sont-elles les raisons de ces présences massifs ? Cette affluence nécessite toutefois de la part de tous les donateurs un rapprochement pour répondre aux mieux les énormes besoins en financement de Madagascar. Les interventions doivent être dynamiques et loyales sinon le risque est d'alourdir l'Administration malgache en termes de gestion des services liés aux aides.

Quels que soient les raisons et les motifs de leurs interventions, le pays a fortement besoin de leur présence et leurs appuis. Seulement, au regard de la politique de développement actuelle ainsi que des enjeux globaux, il faudrait qu'ils arrivent à assurer le relais au niveau national et travailler de façon solidaire pour soutenir le pays dans sa pauvreté persistante. Les luttes intestinales d'intérêts et les logiques politiques sont à mettre en second rang.

<sup>900</sup> J. AMPROU et L. CHAUVET, « Efficacité de l'aide et allocation de l'aide », art. cit ; N. VAN DE WALLE, *Repenser l'aide à l'Afrique*, op. cit.

<sup>901</sup> M. KARSHENAS, "Aid and Effectiveness, Coordination Policies and Ownership", *Mimeographed document*, SOAS, Londres ; H. HANSEN et F. TARP, "Aid Effectiveness Disputed", *Journal of International Development*, 12, 2000; également publié dans F. TARP (ss. la dir.), *Foreign Aid and Development*, Routledge ; P. GUILLAUMONT ; "Making Aid More Effective in Reducing Poverty: Comment", in *Governance, Equity and Global Markets, Proceedings of the Annual Bank Conference on Development Economics in Europe*, La Documentation Française, Paris, 2000.

<sup>902</sup> J. -M. SEVERINO et O. CHARNOZ, « Veut-on aider les pays pauvres ? », *Revue Proposer*, juill. 2004.

<sup>903</sup> Voir M. RAFFINOT, « *Ownership* : l'appropriation des politiques de développement, de la théorie à la mise en pratique », op. cit., p. 9-18.

En effet, jusqu'ici, c'est seulement au niveau de la politique d'intervention que l'harmonisation des points de vue sur les grands principes et axes existe plus ou moins (voir les études de cas). Si le leadership ou l'emprise du ministère est forte et que sa façon de gérer la mise en œuvre de son programme sectoriel est claire, les bailleurs arrivent à plus ou moins s'harmoniser entre eux.

Par contre, au niveau de la politique surtout de financement, nous avons pu constater que des rapprochements n'ont pu se faire que par le truchement des conditionnalités techniques comme les réformes<sup>904</sup>. Ces rapprochements n'ont pas suffi pour optimiser les ressources car les besoins malgaches sont divers et nombreux. Les « dialogues nationaux » ou les « conférences des bailleurs » effectués par le nouveau régime et perpétués par l'actuel groupe de bailleurs et par secteur (Banque mondiale, puis la BAD, puis l'UE, etc.) ont été faits mais séparément. Cette approche a été un moyen d'attirer l'attention des bailleurs sur la possibilité entre bailleurs de créer un espace de dialogue politique avant la prise de décision et ce sous le leadership du Gouvernement. L'association des nouveaux pays émergents qui appuie Madagascar depuis ces dernières années est à étudier. Exemple : pour voir comment étaient les faisabilités des pratiques de la Chine ou de l'Inde par rapport aux principes globaux pratiqués depuis pour faciliter et alléger les conditionnalités et les procédures et *vice versa*. C'est dans la pratique et au niveau pays que cet exercice est faisable avec le leadership du Gouvernement, autrement dit, une approche de proximité. Cette approche va dans le sens des réflexions actuelles concernant l'intégration des nouveaux acteurs dans le système et l'adaptation de l'ancien mécanisme de l'aide par rapport au nouveau contexte. La plateforme restreint qui a été constitué durant la crise peut-elle être renforcée pour en arriver là. Selon le PNUD et la Banque mondiale, l'expérience a été très concluante et peut être élargie et renforcée pour le futur.

Par ailleurs, un autre dispositif de rapprochement comme le « secrétariat multi bailleurs » dans les sous-secteurs développement rural et eau et assainissement a été également expérimenté. Seuls les anciens bailleurs ont été concernés. Les nouveaux bailleurs agissent seuls dans leurs secteurs sans qu'il y ait partage ou échange entre eux.

De même, la « plateforme entre le Gouvernement et les bailleurs » prévu pour être opérationnel au niveau du STPCA devait être un dispositif pour que ces échanges se poursuivent mais à un niveau primature pour une consolidation des décisions prises par secteur. Jusqu'à maintenant, la démarche n'a pas encore abouti à ce niveau dont les raisons peuvent être multiples.

Au niveau international, le rapport de l'OCDE souligne le manque d'incitation entre donateurs, y compris les donateurs émergents, à développer les discussions pour améliorer la collaboration sur le terrain et à faire en sorte que les engagements souscrits dans le domaine de l'harmonisation se traduisent par un changement de comportement.

La crise de gouvernance, la difficile conciliation des outils sont autant de motifs qui l'en empêchent.

---

<sup>904</sup> Aide-programme par le biais de la programmation budgétaire.

## 2. Crise de gouvernance de l'aide

Cette crise est née du décalage technique causé par la succession des décisions politiques engageant les pays ou organismes partenaires.

Depuis 2005, des successions de nouvelles mesures ont été prises dans l'optique de renforcer la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris. Ces mesures visaient surtout à mettre en place les réformes nécessaires pour adapter les systèmes aux nouveaux contextes et ce en fonction des réalités sur terrain et des résultats des premières mises en œuvre de 2006 et 2008.

La première en date était les décisions prises à Accra en 2008 suite à la première évaluation de la DP qui a été mitigée. La deuxième était celles prises à Busan en 2011 qui va élargir le champ en visant à harmoniser les politiques non plus de l'aide mais du développement pris dans le sens global du terme.

En 2008, les évaluations faites ont déjà montré qu'avec la cadence adoptée, il y avait de forts risques que les objectifs de 2015 sur les OMD n'allaient pas être atteints et que les engagements n'allaient pas être honorés. Ainsi, à l'issue de ce forum de 2008 à Accra, un certain nombre de mesures avaient été pris pour accélérer la cadence considérée comme lente. Ces mesures ont été encore une fois approuvées par les donateurs et les pays différents partenaires lors de ce troisième forum de haut niveau. Sans s'écarter des principes de la DP, elles insistent et priorisent toutefois sur le renforcement de capacités pour qu'il y ait réelle appropriation. Autrement dit, les bailleurs devaient, d'une part, améliorer leurs efforts pour permettre au pays de construire sa politique sans toutefois s'ingérer dans sa politique interne.

Pour le cas de Madagascar, quatre points essentiels ont été renforcés du côté des bailleurs en contrepartie des mesures prises au niveau national :

- l'intensification systématique des appuis déployés par les bailleurs pour l'utilisation et la consolidation des systèmes nationaux afin de renforcer l'appropriation locale. Autrement dit, tous les bailleurs devaient se rallier autour des efforts menés pour appuyer les réformes de façon à ce qu'à terme les nouvelles politiques de financement privilégiant l'approche programme et l'aide budgétaire puissent accroître ;
- le renforcement de l'obligation de rendre compte des ressources affectées au développement en apportant conjointement leurs appuis aux réformes du système de contrôle et tous les projets de sensibilisation ;
- le renforcement de la sensibilisation à ce que les bailleurs mettent à jour et communiquent de façon transparente les montants et la nature de leurs aides dans les bases de données nationales et internationales ;
- en développant un dialogue de partenariat et une franche collaboration entre le Gouvernement et les bailleurs, les mécanismes mis en place doivent permettre la gestion de l'aide au meilleur rapport coût/efficacité.

Mais les nouvelles orientations de Busan vont entraîner un bouleversement sur ces mesures prises.

En effet, la lecture politique du sens des mesures à Busan va être différente et ce en fonction des responsables. Certains pensent qu'on s'écarte un peu des principes de la DP, d'autres pensent le contraire<sup>905</sup>.

### 3. Concilier l'harmonisation des outils aux contextes nationaux

Jusqu'ici les débats entre les chercheurs et les praticiens experts et les stratégies visant à rendre efficaces les aides portent et sont menées sur deux grands pôles<sup>906</sup> ou volets. Le premier s'intéresse aux canaux ou à la gestion de l'aide, c'est-à-dire sur les mécanismes permettant de renforcer la coordination des acteurs et l'appropriation de l'aide par les bénéficiaires en leur donnant des outils adaptés aux contextes et réalités. Le deuxième quant à lui privilégie pour rendre efficaces les aides à la recherche d'une meilleure compréhension du contexte socio-économique dans lequel s'inscrit l'aide afin de mieux identifier ses effets réels et d'optimiser son impact.

Pour le cas de Madagascar, l'option va plutôt dans le sens du premier. Pourtant, le processus semble confronter à un problème de taille concernant l'harmonisation des outils dans le sens de l'adaptation. En effet, bien que la majorité semble convaincue de l'application du nouveau style de gestion des finances publiques axées sur la programmation, l'harmonisation des outils et des méthodes au niveau des bailleurs semblent ne pas suivre cette dynamique.

En effet, en matière de gestion par performance ou axée sur les résultats, les bailleurs maintiennent leurs propres cadres. Certes, l'approche anglophone semble gagner du terrain mais toujours est-il qu'il y a encore des nuances et de lecture différentes. Le fameux problème relatif à l'uniformisation du cadre logique et de la formulation d'indicateurs est le premier exemple classique mais constant à relever. Les problèmes sont à la fois terminologiques, techniques, méthodologiques et culturels. L'OCDE dans son dernier rapport avant Busan a soulevé ce problème. Il a même suggéré que l'existence des normes, codes et orientations internationaux est importante pour une consolidation mais ils pourraient être adaptés au contexte particulier de chaque pays partenaire. D'ailleurs, le point 13 du premier titre le souligne très bien.

Toutefois, partant du rapport de l'OCDE, les actions initiées dans ce sens n'ont pas eu de grands retombés, même à Madagascar. Face au nombre croissant et à la diversité grandissante des acteurs intervenant dans la coopération pour le développement, pour un pays à faible capacité de gouvernance, il lui est presque impossible d'imposer un outil ou des méthodes sachant que pour le pays ces normes sont aussi nouvelles.

---

<sup>905</sup> Constats font suite aux différentes rencontres auprès du responsable de la cellule de coordination des aides du PNUD et ceux des ministères et surtout de la STPCA.

<sup>906</sup> Voir dans les analyses des auteurs suivants qui abordent leurs débats par rapport à ces deux pôles : J. AMPROU et L. CHAUVET, « Efficacité de l'aide », *Revue des débats*, n° 6, Agence Française de développement, coll. « Notes et documents », Paris, 2004 ; P. JACQUEMOT, « Harmonisation et appropriation de l'aide. Commentaires autour de l'expérience du Ghana », art. cit. ; J. C. BETHELEMY et A. TCHIT, « Bilateral Donor's Aid Allocation Décisions. A Three Dimensional Panel Analysis », *International Review of Economics and finance*, n° 13, 2004 ; M. CARBONNE, FRANCIS and TAYLOR, "Mission impossible: the European Union and Policy Coherence for Development", *Journal of European Integration*, vol. 30, issue 3, Special Issue, 2008.

De même, entre bailleurs, l'idée de concevoir un outil unique adapté au contexte et culture de l'Administration malgache ne semble pas avoir vu le jour. La stratégie jusqu'à ce jour c'est d'appliquer ces normes et outils en fonction des bailleurs. Jacquemot (2010) dans son analyse du cas ghanéen s'est posé la même question en disant si ces stratégies des bailleurs rejoignent réellement ou pas ces principes de la DP (harmonisation et appropriation ? Autrement dit, les politiques des bailleurs intègrent-elles ses deux principes ?). Il faut, en effet, préciser que si on analyse bien l'objectif des trois grands principes de la DP (d'harmonisation), ils essaient de concilier les deux pôles d'idée pour rendre efficaces les aides. Dans ce sens si on interprète les résultats des rapports de l'OCDE, on s'aperçoit pour le cas malgache que les mêmes questions et inquiétudes se posent.

En effet, les rapports pays de 2008 et 2010 révèlent par rapport aux résultats de l'évaluation en 2006 une forte exigence sur l'aspect gouvernance, c'est-à-dire sur les volets capacités et compétences sans pour autant avancer dans l'appui coordonné à ce que le pays puisse réellement s'approprier des outils et normes imposés *via* soit la politique de financement, soit celle de la gestion.

*De facto*, l'internalisation dégraisse car son effectivité dépend largement du degré d'appropriation ou de l'opérationnalisation de la partie malgache. Il faut toutefois remarquer que par rapport aux volontés politiques des deux parties, ce résultat est fortement influencé par la situation et le contexte nationaux, facteur de changement et d'évolution tant pour les donateurs que pour le Gouvernement.

Par contre, se référant aux cas de Mali, du Ghana, et aux constats de certains auteurs qui confirment la résistance aux changements des bailleurs, peut-on poser la question, si sans l'attentisme et l'immobilisme des malgaches, les bailleurs de fonds malgache sont-ils réellement prêts à se mettre d'accord ou à s'entendre sur une politique d'accompagnement cohérente jusqu'à ce que les réformes arrivent à terme et produisent les effets attendus ?

#### 4. Consensus difficile sur la complémentarité des conditionnalités

La question ici est de savoir : « Quelles sont les conditionnalités finalement à appliquer par rapport aux positions des uns et des autres ? » Nous avons vu dans les différents cas analysés que les bailleurs n'arrivent pas à s'entendre sur certains volets de la DP notamment sur les procédures et les formes de l'aide<sup>907</sup>. À première vue ces conditionnalités semblent se conformer mais lorsqu'on entre dans les détails, des diversifications sont perceptibles rendant difficiles leurs gestion et application au niveau des services de l'État. Exemple : les questions de procédure à respecter en vue de l'obtention ou du déblocage des aides. Les procédures sont des supports à travers lesquels sont véhiculées les conditionnalités techniques. De même, la mise en œuvre des conditionnalités de résultat et les conditionnalités politiques sont également un autre volet qui reste à alléger. Les grilles de lectures et les critères de mesures de chaque bailleur varient lorsqu'on parle par exemple de conditionnalité de résultats. Cette diversification qui peut être soit complémentaire ou parfois redondante ou contradictoire apparaît au niveau des cadres logiques à appliquer ou des méthodes et outils d'évaluation. Pour le cas du foncier, par exemple, les bailleurs ont réussi à se mettre d'accord sur l'établissement d'un même rapport et d'une même grille d'évaluation pour tous les bailleurs mais dans certains secteurs cette démarche

<sup>907</sup> L. WHITFIELD (ss. la dir.), *The New Politics of Aid: from Conditionality to Partnership?*, Presses Universitaires d'Oxford, 2008.

ne semble pas évidente. Cette diversification est vécue pour le cas des projets réalisés au bénéfice direct des communes. Un autre cas récemment vécu est celui du financement du programme PACEM durant la transition. Ce programme voyait la participation multiple de plusieurs bailleurs. L'UE avait sa procédure, la Banque mondiale et les Nations unies en avaient les leurs. Certes, ces bailleurs avaient accepté le financement après que le pays remplisse un certain nombre de critères politiques mais comme les procédures ne sont pas les mêmes et les conditions et les calendriers d'exécution divergent, les réalisations n'avancent pas au même rythme alors que la Banque mondiale exige des résultats en fonction de ses propres indicateurs<sup>908</sup>.

En somme, sur la politique de financement et de gestion qui constituent indirectement des conditionnalités techniques pour le déblocage des fonds. Ce constat est partagé par tous les autres pays en développement bénéficiaires de l'APD (Mail, Burkina Faso, Ouganda). Or, la prise en compte des spécificités des pays est importante dans la fixation de ces conditionnalités de l'aide pour assurer la rationalité et éviter la disparité. Les objectifs et les priorités du programme du pays sont également à prendre en compte. Jusqu'ici, tous les bailleurs se sont alignés sur l'application de la conditionnalité structurelle<sup>909</sup> mais ce n'est pas le cas pour les conditionnalités techniques et politiques. Comme le cas par exemple de la production des rapports, la fixation des indicateurs propres, le maintien des procédures propres.

Pourtant, les récentes innovations tirées des échecs et des réussites d'avant ont amené à l'étude de nouvelles modalités de mise en œuvre notamment l'introduction d'une conditionnalité par objectif (*outcome-based conditionality*). Parallèlement, les discussions sur la rationalité des conditionnalités évoluent en fonction des résultats au niveau pays.

Toutefois, même si l'introduction de ces nouvelles formes est susceptible de permettre une meilleure appropriation des programmes par les pays concernés, elle n'est pas sans risque pour le pays dont la capacité institutionnelle est jugée encore insuffisante et faible. Sans des mesures d'accompagnement fortes en matière de renforcement de capacités, les mêmes blocages apparus précédemment pourront se reproduire.

Du côté des bailleurs, elle implique un renforcement de la collaboration. L'absence de consensus aboutira à une pluralité et lourdeur, ce qui ira à l'encontre de la recherche de moyen de rendre plus efficaces et plus souples les conditionnalités pour une meilleure sélectivité.

Dans cette optique, il est souhaitable que les bailleurs discutent et arrivent à se mettre d'accord sur l'harmonisation des conditionnalités politiques et surtout techniques à imposer au pays pour éviter l'éparpillement et la lourdeur des coûts de service de la dette et de mise en œuvre et d'affecter le maximum de crédit disponible au financement réel des actions.

Par rapport aux conditionnalités émises par les pays émergents nouveaux bailleurs comme la Chine et l'Inde qui commencent à développer des relations de

---

<sup>908</sup> Informations recueillies auprès d'un responsable du ministère de l'Intérieur en charge de la mise en œuvre et du suivi des élections qui a préféré garder l'anonymat.

<sup>909</sup> Par conditionnalité structurelle, on entend : toutes les exigences des bailleurs sur la mise en place des réformes structurelles et la mise en place des organes de gestion spécialisés pour gérer les projets ou programmes.

coopération d'aide à part la coopération commerciale, les derniers principes de travail arrêtés lors du dernier forum de haut niveau à Busan en 2011 vont faire avancer les positions des uns et des autres. En effet, les principes visent de développer les bonnes pratiques permettant d'asseoir la collaboration entre le traditionnel et les bailleurs émergents. La société civile et les ONG internationaux ainsi que les grandes firmes appuyant l'aide au développement ont été associés à ces réflexions.

Ainsi, bien que la partie concernant les conditionnalités de l'aide n'ait pu être encore approfondie, la mise en place de ce socle va permettre de faire progresser les idées d'harmonisation.

## B- Au niveau de la politique d'intervention et de gestion

Normalement, les politiques d'intervention et de gestion des différents bailleurs doivent aboutir à l'alignement aux priorités nationales, à la diminution des organes de gestion parallèle suivie du changement de pratique pour être effective. Or, la situation de transition technique et politique où se trouvent le pays et la communauté rend difficile ces basculement et ces changements.

### 1. Basculement difficile ou recherche d'équilibre entre approche projet et programme

Une autre remarque s'agit du fonctionnement du service par rapport au basculement progressif de l'aide projet à l'aide sectorielle qui se déclinera par la suite en multi projet. Nous nous demandons si ces changements futurs ont été déjà analysés par les deux directions générales. Au niveau de la DGT, le lancement de la LOLF a été le point de départ des réformes. Le Plan comptable des opérations publiques (PCOP) a été adapté au vu des différentes réformes qui se sont profilées depuis 1999<sup>910</sup>. Les autres réformes au niveau des autres chaînes de dépenses selon le responsable doivent se faire en profondeur et réellement. Le directeur général du Trésor a affirmé : « La réforme ne peut pas s'opérer rapidement même si le processus est déjà bien en place. Nous avons formulé nos cinq défis pour la matérialiser, mais ces défis ne concernent que le Trésor public. Il faut que tous les acteurs – ordonnateurs, comptables, contrôleurs financiers, etc. – s'approprient de l'esprit même de la réforme pour qu'elle réussisse. Il faut également que les autres acteurs du système financier – banques, assurances et autres agents économiques non bancaires – prennent part activement au processus d'amélioration dudit système<sup>911</sup>. »

Le lancement de la conception à Madagascar, comme dans d'autres pays en développement, du DSRP a été le point de déclenchement avant que celle-ci soit

<sup>910</sup> Le plan a subi des réformes depuis sa conception en 1963 : en 1990 par l'arrêté n° 88-500 du 21 décembre 1988; ensuite en conformité avec le budget programme en 2000, par l'arrêté n° 99-941 du 10 décembre 1999 (Plan comptable des opérations publiques [PCOP]) ; enfin récemment le 1<sup>er</sup> janvier 2007 a été utilisé pour la première fois le PCOP 2006, une version améliorée du PCOP 2000 par voie d'arrêté n° 2005-210 du 26 avril 2005 (PCOP 2006). Il a été inséré dans le Plan comptable général du 2005. Il est à remarquer qu'une partie de ces PCOP sont conformes aux normes internationales *International Account Standard/International Financial Reporting Standards* (IAS/IFRS). C'est ce PCOP 2006 que l'Administration malgache utilise jusqu'à maintenant. C'est un des outils conçus pour améliorer et mettre aux normes le SGFP malgache.

<sup>911</sup> O. N. RABENANTOANDRO, V. R. RAONIZAFINARIVO, «La Manière de gérer les fonds publics doit évoluer. Que chaque ariary dépensé apporte quelque chose à la population et à l'économie du pays.», Interview de Monsieur ROBIMANANA Orlando, président de l'AIST de novembre 2013 à novembre 2014, directeur général du Trésor de Madagascar, *Bulletin mensuel TAHIRY*, 10, n° 48, oct. 2014, p. 10-11.



consolidée par sa décision d'appliquer les principes de la DP. Du DSRP aux MAP et PND, l'intention du Gouvernement et de ses partenaires étaient d'aller dans le sens des engagements fixés, mais au cœur de la mise en œuvre nous avons vu à travers les cas que ces engagements sont soit difficiles à respecter pour diverses raisons, soit non respectés.

Des changements de comportement et des adaptations se sont opérés en fonction des particularités des secteurs tant du côté du Gouvernement que des donateurs. Ces adaptations et ces changements ont été nécessaires car la particularité du contexte du pays l'exige. Dans tous les cas, cette démarche vise à assurer le basculement progressif de l'aide projet à la forme d'aide plus globale notamment l'aide budgétaire ou sectorielle en cohérence avec l'approche budget programme. La mise en œuvre de l'Agenda d'harmonisation recommande et encourage ces formes d'aide plus consolidées et ces approches plus globales pour éviter les fragmentations et les incohérences. Il s'agit donc de basculer du système profondément ancré sur les approches projet vers une approche programme<sup>912</sup>. Ce choix politique tire des leçons du passé suite aux impacts négatifs des aides projets. Ainsi, elle s'inscrit dans une logique d'équilibre, une certaine continuité et recherche de cohérence entre les acteurs, les actions, les financements et les outils. Les réformes initiées vont permettre d'aller dans ce sens et ont permis déjà de développer un certain nombre de bonnes pratiques notamment en matière de programmation, de planification de la mise en œuvre.

Ainsi, si des bonnes pratiques d'avant la DP ont été mises en œuvre, elles ont été maintenues et reprises du moment qu'elles s'alignent avec les principes de la DP. Ce sont par exemple les cas des mécanismes de mise en cohérence des interventions des bailleurs pour les secteurs Éducation et Foncier. L'aide budgétaire globale est l'instrument le plus idéal, mais compte tenu du contexte et des capacités malgaches mais également de la position de la communauté des bailleurs agissant dans ces secteurs, il a été initié une formule mariant les deux et qui avait fait tâche d'huile<sup>913</sup>. L'aide programme ou aide sectorielle a surtout été la forme que la majorité des bailleurs a préféré pour appuyer les secteurs qui ont réussi à établir clairement leurs programmes ou plans sectoriels.

Par contre, dans bon nombre de ministères dont le plan sectoriel n'a pu être établi et dont le plan de travail annuel a été le seul document disponible, l'approche programme se limitait au niveau des concertations ou de conférence avec les bailleurs de fonds. Cependant, les interventions des donateurs dans un domaine ou thématique bien ciblé se faisaient par projet. La différence par rapport à l'ancienne pratique est uniquement au niveau de la cohérence des interventions de par

---

<sup>912</sup>Les approches fondées sur des programmes sont définies dans le volume 2 de l'ouvrage *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité* (OCDE, 2005), encadré 3.1, comme un moyen d'engager la coopération pour le développement sur la base des principes d'appui coordonné en faveur d'une action de développement dont la maîtrise est assurée au niveau local, telle qu'une stratégie nationale de développement, un programme sectoriel, un programme thématique ou un programme d'une organisation spécifique. Les approches fondées sur des programmes partagent les caractéristiques suivantes : a) conduite assurée par le pays hôte ou l'organisation ; b) cadre budgétaire et programmatique unique et détaillé ; c) existence d'un processus formalisé pour la coordination entre donneurs et l'harmonisation des procédures des donneurs en matière de notification, de budget, de gestion financière et de passation de marchés ; d) efforts pour développer l'utilisation des systèmes locaux dans la conception et la mise en œuvre des programmes, la gestion financière, le suivi et l'évaluation. S'agissant de l'indicateur 9, les performances seront mesurées séparément, selon les modalités d'aide retenues dans le cadre des approches fondées sur des programmes.

<sup>913</sup>Severino et Charnoz (2005) avaient été les instigateurs de ce schéma institutionnel de cohérence des approches d'aide.

l'existence d'une vision globale et d'une concertation du secteur et de ses PTF. Dans le cadre de l'approche d'harmonisation, les projets ont été conçus sur la base du document national ou s'inscrivent dans les grands axes des priorités du Gouvernement ou du secteur.

Par contre, au niveau de la gestion des aides et de la mise en œuvre des actions, les mêmes schémas, pratiques, procédures et conditionnalités continuent à s'appliquer. Conséquemment, les problèmes de charge de travail au niveau de l'Administration persistent (multiples objectifs, procédures et missions). De même, en utilisant l'aide sectorielle ciblée pour les interventions et le mécanisme de « *basket funds* » pour le financement, les actions sont toujours subdivisées en sous et mini projet et dont les règles suivent celles de gestion de projet. Certes, pour un secteur donné les missions d'évaluation conjointe ont été faites mais c'est uniquement au niveau des grandes thématiques. Exemples : pour la santé, thème mère et enfants, thème SIDA, thème paludisme. Les dispositifs et règles communes pour l'ensemble du secteur tant entre donateurs que Gouvernement et donateurs n'ont pu être établis. La complémentarité des interventions a été faite mais la mutualisation des coûts n'est pas totale.

En effet, entre donateurs, ils cherchent ou arrivent toujours même à travers cette mixité à imposer leurs préférences et trouver des arguments pour contourner le système national. C'est d'ailleurs ce même problème que le Ghana a vécu alors que le Gouvernement avait mis en place et a répondu aux exigences de ses donateurs<sup>914</sup>.

Pour Madagascar, nombreux sont les facteurs pouvant être sources de cette impossibilité pour ne citer que le cas du non-aboutissement de la mise en place d'un cadre macroéconomique stable *via* les réformes du SGFP et de l'amélioration de la politique économique malgache. En tout état de cause, si les réformes initiées qui devaient préparer le terrain et donner un cadre adapté n'aboutissent pas et ne donnent pas les résultats attendus, il sera encore plus difficile de voir que les bailleurs vont se décider de s'aligner sur le système malgache. En effet, le problème de sélectivité a été plus ou moins résolu étant donné que la communauté des bailleurs s'est alignée sur la position de la Banque mondiale. Cette position favorise le critère de bonne gouvernance.

Par contre, dans le lot de ces donateurs, la question de fongibilité de l'aide divise encore. Les bailleurs multilatéraux comme l'UE est favorable pour une aide budgétaire, la Banque mondiale le suit mais timidement. À ce propos, la France reste indécise et pense que ce n'est pas encore le moment. La majorité est encore dans la dimension projet. C'est ainsi que, pour l'ensemble des donateurs, les dispositifs et mécanismes sont plutôt adaptés à l'aide projet non programme et surtout pas budgétaire. En réalité, ce sont les mécanismes même de gestion, de suivi, d'évaluation qui n'ont pu être encore adaptés par rapport à ce nouveau type d'aide

---

<sup>914</sup> Dans le rapport du Ghana-CDD, 2006, p. 42 qui soulève clairement cette problématique : « alors que l'aide budgétaire est censée refléter la plus grande appropriation et, par conséquent, réduire les conditionnalités, il apparaît une ambiguïté du côté des donateurs du Ghana, [...], en pratique, certains donateurs cherchent à imposer leurs propres objectifs [...]. On peut même se demander s'il existe une vraie confiance dans les programmes du Gouvernement et dans la volonté de faire fonctionner correctement le MDBS (politique nationale du pays). Ce manque de confiance est d'ailleurs surprenant étant donné la bonne réputation du pays, notamment du côté du FMI ». Voir aussi l'analyse de P. JACQUEMOT, « Harmonisation et appropriation de l'aide. Commentaires autour de l'expérience du Ghana », art. cit.

budgétaire moderne basé sur l'appropriation et la performance. Il en est de même pour les outils de travail à base annuelle et non pluriannuelle.

En ce qui concerne particulièrement les systèmes de gestion, ils sont encore basés sur le système de gestion par agences adaptée pour l'approche projets. Ces systèmes sont profondément ancrés sur le système de gestion parallèle. C'est pour cette raison que nous nous posons la question sur l'avenir de ces agences ou de ces bureaux de gestion.

Par ailleurs, toujours dans le cadre de débat de la recherche de la bonne formule pour arriver à un alignement, du moment que l'architecture ne soit pas reformée et que le système d'aide soit encore profondément dépendant du mécanisme international de financement, l'adaptation au niveau national sera bloquée. Autrement dit, même si au niveau national les ententes sont possibles, du moment que cela va à l'encontre des principes et des normes standard, les initiatives sont bloquées.

Pourtant, chose étonnante est que les mêmes principes et mécanismes sont utilisés dans la mise en œuvre des programmes financés par des fonds communs ou les fonds fiduciaires multi donateurs à la différence que ce sont des agences spéciaux qui assurent la gestion et le pilotage au niveau mondial. C'est le même mécanisme de pot commun comme le SWAP.

En somme, la cause profonde de ces blocages est une question de confiance car la défaillance existera toujours et un système parfait est utopique pas même dans les pays riches. Le critère d'existence d'un système de gestion des finances publiques fiable est la première condition du choix d'alignement des bailleurs. Or, au rythme des réformes et au vu des résultats globaux non spécifiques obtenus jusqu'ici, la confiance des donateurs ne semblent pas acquise. De plus, la difficulté de mesure du degré de fiabilité rend la décision encore plus complexe. Dans cette optique, par rapport à l'indicateur n° 2 de la DP, quand peut-on définir que le système est fiable, ou quand est-ce que les systèmes nationaux seront fiables ? Est-ce qu'on peut mesurer le degré de fiabilité d'un système ? Si oui, par quoi ? Existe-t-il des indicateurs de mesures de fiabilité ? Les indicateurs de bonne gouvernance existent mais ceux-là ne semblent pas répondre à ces questions.

Sous un autre angle, l'appropriation est une façade mais quand on regarde à l'intérieur, les donateurs et les récipiendaires n'adhèrent pas aux mêmes objectifs. Jacquemot le qualifie de « trompe-l'œil », Gabas parle de nouvelle logique d'aide.

En effet, les financements sont fongibles mais la gestion et la mise en œuvre portent avec eux selon toujours notre auteur : « des choix d'objectifs et de méthodes prédéterminés qui implicitement introduisent des mises sous tutelle aux conséquences culturelles et politiques ». Ce sont les cas vécus même si des résultats positifs ont été atteints, tels le cas du programme foncier avec le MCA, de l'éducation avec le GPE.

Selon les principes de la Déclaration de Paris, l'objectif final est d'arriver à l'aide budgétaire globale si on veut qu'il y ait à la fois appropriation et alignement total. Or, les réalités que nous avons vues démontrent que cela ne sera possible tant que les uns et les autres ne respectent ou n'arrivent pas à respecter leurs

engagements respectifs et ce pour des causes soit liées à leur volonté, soit liées aux facteurs externes dont ils n'ont pas le contrôle.

Face à ce constat, certains auteurs et praticiens soutiennent que l'aide projet n'est pas à écarter et qu'il faut savoir marier les approches. À charge par la suite aux acteurs nationaux de voir à quel moment et dans quel cas – pour ne pas dépouiller l'État de ses responsabilités – l'aide projet ou l'aide budgétaire globale ou sectorielle sont plus efficaces. C'est ainsi que, quelles que soient les modalités de l'aide, qu'elle soit projet, sectorielle, budgétaire sectorielle ou budgétaire globale, il avait été remarqué que ceux qui sont en amont de la mise en œuvre des aides se basent sur l'approche globale ; par contre la partie en aval consacré à la mise en œuvre se fait à la verticale ou par projet. La concertation, la formulation, en amont, se font en tenant compte de la dimension globale et la mise en œuvre par secteur ou thématique et parfois même par projet. En d'autres termes, la conception de la politique et le plan stratégique ont été basés sur les programmes pluriannuels, par contre les modes de gestion des activités ont été soumis aux règles de gestion de projet.

De tout ce qui précède, en attendant la bonne formule adaptée et la bonne volonté des uns et des autres, les acteurs se contentent de cette appropriation et cet alignement superficiel avec comme début davantage :

- cohérence dans le sens où si auparavant chacun agissait dans leur camp sans savoir où aller et qui fait quoi ou qui avait fait quoi, cette approche permettait une synergie des actions et une concertation avant la réalisation.
- continuité dans le sens où la mobilisation des fonds est programmée car un programme est prévu pour une durée de cinq ans. Les engagements financiers sont donc au titre du programme pour une année contrairement aux projets. Continuité dans le sens où chaque action de par l'existence d'un plan de mise en œuvre global et unique est programmée pour contribuer à des objectifs communs. L'interdépendance va éviter des gaspillages et des éparpillements des efforts ainsi que des fragmentations. Nous avons vu que le secteur Santé avait tiré profit de cette approche compte tenu de la multiplicité des priorités.

Les gammes de moyens d'intervention et de financement dans l'Administration depuis sont ainsi :

- 1° sous forme de projet et programmes verticaux, utilisant les propres procédures des bailleurs ;
- 2° le financement *via* un compte du ministère, différent du « *basket funds* », géré avec une procédure propre ;
- 3° l'appui financier au pot commun, éventuellement ciblé sur des activités ou des localités ;
- 4° l'appui budgétaire global associé à des conditionnalités relatives à la performance du secteur (Banque mondiale et UE).

## 2. Devenir des agences ou organes d'exécution

Bien que la disparition des agences d'exécution ne se fasse pas du jour au lendemain, et même à moyen terme, la reconnaissance de l'appropriation même

post-Busan va obliger les acteurs et surtout les bailleurs à penser aux modalités et aux devenir de ces agences.

En effet, en cohérence avec le premier point, cette question vise à répondre aux soucis de diminution des nombres des unités de mise en œuvre parallèle aux structures nationales. Bien que des améliorations aient été constatées à Madagascar<sup>915</sup>, on constate tout de même une prolifération de nouvelle forme de structure ou d'organe parallèle déplaçant et créant de nouveau problème.

Dans le cadre du mécanisme de gestion des aides extérieures, il s'agit de voir comment intégrer dans l'organisation des ministères les agences d'exécution pour que ces derniers n'alourdissent pas la procédure et le coût de gestion des services au détriment des fonds alloués aux activités des projets.

En effet, tels que nous avons pu constater dans le chapitre I<sup>er</sup> de ce premier titre de la deuxième partie, les cas du Foncier, du FDL ne sont pas isolés, bon nombre de bailleurs préfèrent ou exigent la mise en place des agences d'exécution ou des bureaux de gestion en dehors des directions ou services techniques déjà existant de projets thématiques tels que SIDA, Environnement, Nutrition, etc. Ils remplacent les anciennes agences et assurent la gestion et l'exécution des projets ou des programmes. Ces agences sont soit rattachées au ministère des Finances, soit aux ministères bénéficiaires, soit créées de façon indépendante. En cohérence avec la structure et l'organisation d'ensemble, la question est de savoir à quel niveau les aides sont budgétisées et comptabilisées. Si les agences sont gérées plus ou moins indépendantes par rapport au département ministériel, leurs budgets sont-ils inscrits dans le cadre de quel programme ?

Pour répondre à ces questions, seules les aides inscrites et comptabilisées dans le budget du ministère bénéficiaire et inscrites dans la loi des finances seront soumises à la supervision et vérification du service de la direction générale du Trésor (DGT) et de la direction du suivi-évaluation du Budget (DESB).

Par contre, les aides débloquées sur la base des procédures des bailleurs souvent ne transitent pas dans le système national. Ce sont les cas de celles qui financent les projets gérés par les agences d'exécution ou les bureaux de gestion sauf le cas du FDL. C'est dans ce cas que le ministère des Finances (DGT et DESB) rencontre très souvent des difficultés pour contraindre les ministères de régulariser leurs comptes après réalisation des projets. Selon les responsables rencontrés c'est encore le cas jusqu'à maintenant.

Les ministères sont les bénéficiaires finaux des aides allouées à l'Etat malgache. Pourtant, la gestion des aides dépend des modalités de financement. Si les aides sont budgétaires, alors le Gouvernement est libre de faire un choix sur les domaines et les affectations et ce en fonction de ses priorités. Par contre, si les aides sont sous forme de projet, les ministères ne gèrent pas les fonds. Il peut arriver que ce soit l'organisme de gestion et d'exécution érigée par les donateurs pour mieux suivre les opérations qui gèrent. Entre les deux formes, les bailleurs et l'Administration cherchent une alternative car pour les donateurs l'aide budgétaire est plus permissive et subjective, moins transparente et plus vulnérable. Ainsi, si les aides budgétaires sont accordées, c'est souvent du moins pour le cas du pays, sur

---

<sup>915</sup> Selon les résultats de l'évaluation de la DP 38 ration moyenne par pays concernant cet indicateur mais pour Madagascar une nette amélioration a été enregistrée lors de l'évaluation de 2008 selon le rapport de l'OCDE.

des bases politiques et avec parcimonie. Bien que l'approche programme soit recommandée par la DP, c'est cette formule nouvelle avec un maintien en grande partie de mode gestion de projet qui a été choisie à un niveau d'exécution par intervenant.

Ainsi, la majorité des donateurs a mis en place des organes spécialisés au sein du département ou a créé des structures parallèles pour assurer le suivi de la mise en œuvre des projets et gérer le cas échéant<sup>916</sup> les financements débloqués au titre d'un projet<sup>917</sup>. Ce sont les structures spécialisées connues sous l'appellation « agences d'exécution ». Cette formule de gestion est plus appréciée par les bailleurs car les règles de gestion ne sont pas celles des finances publiques de l'État. Le contrôle de l'exécution est possible et rapide car les fonds ne sont pas soumis aux restrictions budgétaires ou à la procédure ou calendrier national. Une équipe spéciale constituée souvent de consultants nationaux ou internationaux, des experts mais rarement des fonctionnaires y est recrutée pour assurer les missions. Des règles de gestion et d'organisation définies par les donateurs qui assurent le contrôle à chaque étape leurs ont imposées.

Par rapport au principe de la DP (alignement, indicateur 6, et harmonisation, indicateur 8), ces règles ne correspondent ou ne coïncident pas dans la majorité des cas aux procédures budgétaires nationales ou aux modalités de l'Administration (calendrier, passation de marchés, décaissement, modalités de recrutement, etc.). Ce sont les cas par exemple du Comité national de lutte contre le SIDA (CNLS), l'Office nationale des nutriments (ONN), le PDGI pour projet de développement institutionnel, l'UADEL pour le développement rural, le BAON, etc.

Tenant compte de la définition du CAD, ces agences d'exécution peuvent être considérées comme des cadres de gestion parallèle puisque les procédures qui y sont appliquées sont les procédures des bailleurs, non celles du pays. La gestion de la structure est indépendante des directions des ministères tant en moyens qu'en ressources. Certes, ils sont rattachés à des directions des ministères ou de la primature mais ils sont en quelques sortes sous le contrôle et en relation directe avec le donateur. Il arrive qu'ils se détachent complètement du ministère bénéficiaire et se considèrent comme des structures à part, non intégrées. Ils remplacent en quelques sortes les anciens organismes non gouvernementaux chargés de gérer les projets et les fonds. De ce fait, ils gardent les mêmes inconvénients que les anciennes agences parallèles. Cette modalité n'est autre que la gestion de projet déplacée à l'intérieur de l'Administration créant de nouveaux problèmes (d'ordre relationnel, logistique et financier, politique, pérennisation post projet). Dominique Dordain et Luc Mogenet dénoncent ces états de fait. Ils considèrent ces politiques de gestion comme le nouveau paradigme de l'aide projet qui fait de la résistance malgré les engagements faits dans le cadre de la Déclaration de Paris<sup>918</sup>.

<sup>916</sup> Cas très rares car la majorité des agences ne gèrent que les services des aides pas les fonds.

<sup>917</sup> La France continue de mettre l'accent sur « des projets concrets et visibles sur le terrain », de sorte qu'en dépit des recommandations de la Déclaration de Paris, elle consacre encore la moitié de ses financements à l'aide projet (MAEE, 2008, p. 8). Elle n'est pas la seule à agir de la sorte mais la majorité des bailleurs optent pour une aide projet d'un sous-programme.

Pourtant, Stéphane Hessel, dans son rapport en 1988, avait déjà recommandé à la France d'accorder plus d'attention aux choix faits par ses partenaires.

<sup>918</sup> D. DORDAIN, L. MOGENET, « Choses vues, le paradigme de l'aide projet fait de la résistance », *Afrique Contemporaine*, 241, p. 13-27, une analyse chronologique avec un mélange de l'histoire de l'évolution de l'aide soulignant la résistance de l'aide projet malgré les recommandations de la Déclaration de Paris et les engagements faits par les donateurs. Deux cas sont illustrés celui de Côte d'Ivoire et de Madagascar. Il témoigne du décalage entre la théorie et la réalité qui est d'ailleurs confortée par d'autres auteurs et nos descentes sur

Une partie en effet du budget alloué pour la réalisation du programme ou du projet sert à acquitter les rémunérations des consultants qui souvent et dans la majorité des cas sont plus élevées que celles des hauts fonctionnaires. Les charges de structure comme le loyer et les frais d'électricité généralement constituent une masse importante dans le montant global de l'aide. Pour certains grands projets thématiques, il peut aller jusqu'à la construction des bâtiments spécialisés comme le cas de FDL.

Par ailleurs, le fait de toujours confier la gestion des programmes ou des projets aux consultants privés ou étrangers perturbe le principe de continuité de l'État et de transfert de compétences. Ces agents du privé au terme des projets sont relâchés dans la nature et emportent avec eux leurs expériences. L'Administration n'en bénéficie pas alors qu'ils sont payés indirectement par l'État. Ce qui explique actuellement les incapacités des fonctionnaires de gérer les projets car ils n'ont jamais été réellement associés en tant qu'acteurs ou responsables principaux.

Certes, il y a des fonctionnaires hautement qualifiés et sélectionnés conjointement par l'État et les bailleurs qui sont recrutés pour travailler dans ces agences mais ils sont très rares. L'Administration y gagne pourtant non seulement en capacité mais également en coût car c'est un investissement de l'État. Cela est surtout valable lorsqu'il s'agit d'un prêt, c'est encore à son avantage étant donné que c'est plus rentable à long terme. Du côté de l'agent, c'est une source de motivation car pour eux c'est plus valorisant et mieux rémunérer d'occuper un poste dans le cadre des projets des ministères. D'ailleurs, ils travaillent dans un environnement et des conditions de travail meilleures que par rapport aux fonctionnaires même en étant un directeur. Par exemple : un chef de projet est rémunéré à deux fois le salaire d'un fonctionnaire de cadre A, ayant effectué plus de quinze ans de service<sup>919</sup>.

Parallèlement à ces côtés positifs, cette situation reflète une inégalité de traitement, source de conflits interne et de démotivation ainsi que de fuite des bons fonctionnaires. C'est le cas du PNF. Cet aspect des choses doit être pris en compte et étudié par l'État et les PTF surtout actuellement où on parle d'appropriation par le renforcement de capacité de gestion des agents de l'État. C'est à notre sens, un domaine qui mérite réflexion et changement. En effet, nombreux sont les hauts fonctionnaires expérimentés et qualifiés, sans portefeuilles ou flottants<sup>920</sup> qui peuvent être recrutés ou mobilisés par l'État pour assurer ces missions au sein même des départements ministériels concernés. Le fait de non-exploiter ces compétences causerait une perte énorme pour l'Etat qui est déjà en difficulté. Ces différences de traitement ont également des influences sur l'environnement et fonctionnement interne du ministère tout entier.

Concernant le devenir de ces structures qui se sont multipliées au fil du temps et en fonction des projets, depuis ces nouvelles politiques, des discussions sont à déclenchées entre bailleurs et l'Administration pour étudier comment les intégrer dans le système d'organisation interne tout en essayant de maintenir les points

---

terrain. Voir aussi : F. ANDRIAMAHEFAZAFY et Ph. MERAL, « La Mise en œuvre des plans nationaux d'action environnementale : un renouveau des pratiques des bailleurs de fonds ? », *Mondes en développement*.

<sup>919</sup>Source : informations recueillies lors des rencontres de travail avec les responsables des programmes qui souhaitent garder l'anonymat et confirmées après recoupement auprès des responsables des PTF.

<sup>920</sup> Expression utilisée pour qualifier les hauts fonctionnaires sans poste et qui ne sont pas affectés à occuper des postes donnés. Ces fonctionnaires sont des anciens ministres, secrétaires généraux, directeurs généraux, directeurs et Chef de circonscription administrative hautement qualifiés et pleines d'expériences capables d'assurer les postes allouées au consultant étrangers ou nationaux.

positifs notamment en termes de façon de travailler. Les modalités de gestion de ces structures tellement ancrées dans la politique de gestion des aides des bailleurs surtout traditionnels sont loin d'être abandonnées. Cela risque de ne pas changer du moment que l'Administration malgache ne change et n'améliore pas la qualité de sa gouvernance.

En ce qui concerne la gestion budgétaire et comptable des aides, après la conclusion des accords de financement, les budgets alloués aux agences ou aux bureaux d'exécution devront être inscrits dans le budget de l'État et feront l'objet des évaluations systématiques avant chaque déblocage des fonds. Dans les faits, puisque les ministères ne gèrent pas directement les fonds, c'est à la fin de chaque projet que le ministère procède à la régularisation des écritures en vue de comptabiliser les aides réellement décaissées dans le budget national. Or, il a déjà été mentionné que cette opération est souvent occultée par les ministères. D'où les anomalies décelées par la Cour des comptes lors du contrôle et la conception de la loi de règlement. Cette situation est d'autant plus aggravée par l'existence de nombreux agences d'exécution qui ont chacune leurs statuts, leurs modes de fonctionnement ou d'organisation et de mécanisme de gestion.

Ainsi, la question est de voir comment comptabiliser et clarifier toutes ces opérations pour qu'il y ait plus de transparence dans l'utilisation réelle des fonds alloués. La centralisation des informations comptables reste aussi le plus grand chantier que le MEFB et le STPCA doivent assainir et améliorer tel qu'a fait remarquer la Cour des comptes dans son rapport annuel. Cette démarche est déjà en cours de réflexion au sein de la DGT. Prenons le cas du BAON, une agence d'exécution de toutes les aides allouées par l'UE, qui est rattaché au ministère des Finances<sup>921</sup>. D'autres exemples, le cas de l'ONN, une agence d'exécution chargée de gérer tous les projets sociaux financés par de multiples bailleurs, le cas du CNLS, organe d'exécution du programme de lutte contre le VIH/SIDA.

La multiplicité des modes de fonctionnement et de gestion et le non-enregistrement de ces aides démontrent la complexité du mécanisme de gestion et constituent des difficultés supplémentaires dans l'harmonisation des pratiques et la coordination des aides. Il faut déjà souligner que pour le cas de Madagascar, on y trouve encore autant de partenaires avec autant de systèmes. De même, dans un seul secteur, il peut y avoir également plusieurs mécanismes, de multiples procédures à appliquer par bailleur. Par rapport à la particularité de chaque secteur, la mise en œuvre de ces nouveaux mécanismes de coordination avait comme objectif d'éviter la création des structures parallèles tout en respectant les exigences des bailleurs. Mais ces avancées risquent encore une fois d'être compromises si le système malgache n'est pas fiable.

Par ailleurs, pour ce qui est du processus de prise de décision, il faut signaler que les décisions sont prises conjointement, la présence des agences d'exécution facilite les modalités car ces derniers se chargent d'assurer par exemple l'organisation des descentes sur terrain, des tables rondes avec les partenaires pour l'ajustement des opérations, de l'évaluation conjointe. Le dialogue et les échanges sont à ce niveau systématique et s'organisent assez bien.

---

<sup>921</sup>BAON : <sup>921</sup>Article 2 (nouveau) : En plus des attributions énoncées à l'article 2 du Décret n°2003-166 du 4 mars 2003 fixant les attributions du ministre de l'Économie, des Finances et du Budget ainsi que l'organisation générale de son ministère, le ministre de l'Économie, des Finances et du Budget est chargé de la gestion des ressources du Fonds Européen de Développement en collaboration avec la Commission Européenne ;



Ainsi, quels que soient le statut, le fonctionnement et l'organisation et les bailleurs, le bénéficiaire est toujours consulté et c'est sur la base de ces échanges que le PTF ajuste ou accompagne les réalisations. Pour le côté malgache, c'est la capacité de négociation et surtout la réactivité des responsables qui demandent à être renforcé. En effet, il arrive trop souvent que ce soient souvent les partenaires qui suggèrent ou avancent des propositions. Exemple : au terme d'une année de réalisation d'un programme triennal, normalement, après évaluation, c'est à l'Administration de proposer les besoins et les ajustements nécessaires tant sur le plan technique que financier et surtout politique. Or, rares sont les ministères qui soient osent devancer et proposer et même de défendre leurs positions ou suggestions. Ce qui explique aussi le fait que les décisions prises même au niveau des structures soient sensiblement proches des propositions des bailleurs. Mais cet attentisme peut être aussi lié au fait que les procédures des bailleurs sont tellement divergentes et changeantes que les techniciens s'y perdent. Le mode de gestion est perturbé, le mécanisme de communication interne entre projet n'est pas tout à fait au point, le pilotage de l'ensemble des projets est ainsi devenu assez difficile surtout si, pour un ministère, il faille gérer les relations avec autant d'agences de gestion. La superposition entre modes de gestion agence et approche programme se ressent particulièrement pour ces cas de figure.

En somme, la gestion parallèle de ces deux modes qui s'interpénètrent rend encore plus difficile le processus de réorganisation et de fonctionnement de notre Administration. Comment trouver la bonne stratégie de façon à trouver une parcelle reliant l'ancien mode agence au nouveau mode programme ?

Jusqu'ici, le renforcement de capacité avec appuis coordonnés des bailleurs est la réponse adoptée pour résoudre ces difficultés. Le devenir des agences est une question où l'intégration de ces structures dans tous les sens du terme tel que nous l'avons décortiqué ci-dessus dans l'organisation administratif reste en suspens.

Finalement, l'éparpillement du système de gestion des aides est censé se résoudre au fur et à mesure de l'effectivité des restructurations institutionnelles. En attendant, afin de faciliter le pilotage des réformes, le ministère des Finances poursuit l'uniformisation des principes et des méthodes de travail afin de contrecarrer les difficultés et alléger les coûts de gestion. Ces uniformisations favoriseront l'harmonisation des approches des bailleurs de fonds.

### 3. Admettre la nécessité de changement de pratique et le renforcement de capacités

Le renforcement de capacités ne concerne pas seulement les responsables des pays bénéficiaires mais également les responsables des différents agences ou organes et services chargés de la gestion des services liés aux aides. Souvent, lorsque les politiques changent, les techniques qui suivent devraient s'adapter en l'occurrence.

#### Exemples :

- Pour l'appropriation des politiques, les ministères doivent établir un programme de travail pluriannuel. De facto, les agences doivent s'aligner sur ces programmes tout en acceptant les outils de planification qui vont avec au lieu d'imposer les leurs.
- Dans la même optique, les fonctionnaires et certains consultants recrutés pour appuyer techniquement les entités bénéficiaires ne s'approprient pas très bien des cultures de résultats ou les principes de travaux exigés aux bénéficiaires.

Enfin, comment réussir à intégrer dans la pratique de travail des services et des responsables les notions de « durabilité », les réformes de l'Administration de l'aide par rapport à l'ouverture des acteurs, l'articulation des approches et procédures internes en cas de *basket funds*, etc.<sup>922</sup>

---

<sup>922</sup>J.-D. NAUDET, *Les Réformes de l'aide du développement en perspective de la nouvelle gestion publique*, *op.cit.*

J. SALOP, « Réformer l'architecture financière internationale des institutions en question : quel avenir pour la Banque mondiale », art. cit.



## **Chapitre II : Cohérence et harmonisation de l'aide : les défis à relever**

Rappelons le contexte qui prévalait avant, pendant et après la crise, que l'aide extérieure constitue la principale source de financement de tous les programmes d'investissement de l'État en matière de développement. Elle fournit près de 70 % du budget d'investissement du pays contre 20 % des ressources propres internes et ce presque au niveau de tous les secteurs. Suite aux décisions prises par le Gouvernement malgache et ses partenaires d'adhérer au mieux aux principes de la DP, de nombreuses actions et mesures restent encore à faire surtout suite à la survenance de la crise politique de 2009. En effet, bien que nous ayons constaté que ladite crise a permis de renforcer les dialogues politiques, elle a été aussi un facteur de ralentissement du processus déjà en marche entraînant des reculs au niveau des deux parties.

Ainsi, le fait que Madagascar soit toujours dépendant de l'aide exige des deux parties une redynamisation du processus pour rattraper les retards. Des évolutions sont attendues des deux côtés si les mesures concrètes identifiées et proposées par les experts sont mises en œuvre ou suivies par le Gouvernement et les bailleurs de fonds.

Par ailleurs, en tirant des leçons de ce qui s'est passé durant la crise de 2009 à 2014, une attention particulière devrait se porter sur l'ouverture de la communauté des PTF intervenants à Madagascar aux nouvelles formes de partenariat. En effet, il convient aussi de noter que la coordination insuffisante entre ces derniers et les réticences entre eux ont toujours rendu très complexes pour l'État la gestion et la coordination de ces coopérations d'aide. Sans doute est-ce lié aux conditionnalités plus souples, plus rapides et moins contraignantes en termes d'engagements mais faisant l'objet pourtant de contestations des bailleurs traditionnels ? Pourtant, ces derniers peuvent être étudiés afin de déboucher aux solutions et conditionnalités acceptées par tous ou qualifiées d'inclusives.

Ainsi, face à ces règles et principes quelque peu en décalage, il est nécessaire de voir comment les combiner sans pour autant risquer de perdre d'une part, les relations déjà nouées avec les bailleurs traditionnels et d'autre part, de préserver les acquis en matière bonnes pratiques. Telles sont les évolutions attendues et les volets débattus dans ce dernier chapitre qui s'inspirent largement des propositions avancées par les experts des finances publiques ayant intervenu à Madagascar.

### **Section I : Faire évoluer les changements et produire des résultats**

Face aux progrès que le pays et la communauté doivent réaliser ou entamer, quelles seront les évolutions attendues à court, à moyen et à long termes ? Le tableau<sup>923</sup> suivant résume les grandes lignes des étapes à entreprendre tant sur le plan technique que politique et ce pour le compte des deux parties. Étant donné que l'instrument financier le plus indiqué pour arriver à une bonne coordination des politiques d'aides est l'appui budgétaire, jusqu'ici, la majorité des recommandations formulées par les experts concernent l'amélioration du SGFP. D'ailleurs, les analyses et les études faites confirment le bien-fondé de ces recommandations formulées.

---

<sup>923</sup> Adapté et mise à jour des propositions tirées du rapport faite suite à l'étude effectuée par le Service chargé de la coordination de l'aide au niveau du PNUD en collaboration avec le STPCA de la primature (financement PNUD) en 2011.

Rares sont les propositions relatives à la politique proprement dite. Elles sont dans la majorité des cas attirés aux mesures plutôt techniques proches de la gouvernance.

Ainsi, dès le retour à la normalité du pays, les évolutions dans l'ensemble sur le plan technique sont attendues. Pour plus d'efficacité, les politiques de financement et de gestion des bailleurs de fonds devront accompagner ce rythme. Tel est l'objectif de ces propositions.

**Tableau 50 : Plan d'action fixant les améliorations attendues en vue de la coordination et de la gestion de l'aide**

Actions		Période de réalisation	Entités impliquées
Gouvernement	Partenaires techniques et financiers		
Institution des mécanismes inclusifs de coordination globale, thématique et sectorielle de la gestion de l'aide favorisant la participation de toutes les parties prenantes		En permanence (en cours)	STPCA, PNUD
	Poursuite de la déclaration systématique sur la base AMP du STPCA les financements prévus et fournis quels que soient le domaine et les montants	En permanence	Tous les PTF
	Ne plus engager des négociations de convention d'aide avec les ministères sectoriels d'une manière bilatérale en dehors de la présence du MFB qui est chargé institutionnellement de la conduite ces négociations	En permanence	Tous les PTF
	Garantir que le calendrier de la planification et de décaissement de l'aide corresponde au cycle budgétaire et que les intentions de décaissement de l'année N soient communiquées au plus tard au Gouvernement au mois de mai de l'année N-1 pour que ces financements soient intégrés à temps dans le budget	En permanence	Tous les PTF
Élaboration d'une stratégie nationale de développement et de lutte contre la pauvreté et mise à jour des stratégies sectorielles	Poursuite de l'appui à l'élaboration d'une stratégie nationale de développement et de réduction de la pauvreté ainsi qu'à la mise à jour des stratégies sectorielles	Dès que la situation politique se normalise	ME
Élaboration et mise en œuvre d'un programme de formation axée sur la gestion de l'aide (SWAP, CDMT) au profit des agents chargés de la gestion budgétaire <sup>924</sup>		Immédiat	STPCA, MFB, PNUD
Conception et sortie d'un décret de		Immédiat	STPCA,

<sup>924</sup> En mobilisant les institutions de formation administratives nationales dont la mission principale est d'accompagner les Administrations dans le processus de réforme. Il faut noter que dans le cadre du programme de renforcement de capacités, ces institutions ont bénéficié des financements de la Banque mondiale. Ces investissements ne doivent pas être ignorés si l'efficacité de l'aide et la valorisation des acquis sont vraiment visées.

répartition des compétences des différents intervenants en matière de gestion et de coordination de l'aide			MFB, PNUD
Conception et sortie d'un décret fixant le calendrier de planification et d'élaboration du budget clair et contraignant permettant d'intégrer l'aide dès la phase de planification		Immédiat	MFB
Rationaliser la nomenclature de types de financement de la base de données AMP		Depuis 2011	STPCA
Commencer l'étude de l'intérêt et de la faisabilité de parvenir à une régularisation des paiements directs au titre des projets		Immédiat	DGT, DESB
Se décider à entamer l'étude de l'intérêt et de la faisabilité de parvenir à une intégration au sein du processus des finances publiques des ONG porteuses d'actions économiques et sociales		Immédiat	STPCA, PNUD
Élaboration et mise à disposition d'un manuel de procédures de la gestion de l'aide	Appuyer l'élaboration du manuel de gestion de l'aide	Immédiat	MFB, MEI, STPCA, PNUD
Faire figurer dans la documentation budgétaire l'ensemble complet d'informations requises par le PEFA ainsi que des états budgétaires exhaustifs et plus transparents qui montrent les sources d'aide dans le financement du budget et les utilisations de l'aide et qui favorisent un examen parlementaire plus significatif		Immédiat	DPCB (MFB)
Élaborer le CBMT et les CDMT sectoriels pour le budget 2015		Immédiat	DMCB et ministères sectoriels
Organiser et améliorer la prévisibilité de l'aide par les actions suivantes : (i) admettre les décaissements partiels en cas de réalisation partielle ; et (ii) éviter que les résultats des revues intra-annuelles n'affectent l'aide prévue pour l'exercice en cours.		En permanence et dès le 1 <sup>er</sup> trimestre 2014	STPCA, DPCB et tous les PTF
Associer les institutions de contrôle du pays dans les audits des projets financés par les partenaires au développement		2 <sup>e</sup> trimestre 2014	Structures de contrôle et PTF
Instaurer un débat d'orientation budgétaire au niveau du Parlement pour lui permettre de se prononcer en toute connaissance de cause dans les autorisations des allocations budgétaires		Immédiat	MFB
Renforcer les capacités du Parlement en matière de contrôle budgétaire	Appuyer le renforcement du contrôle parlementaire MFB	3 <sup>e</sup> trimestre 2014	Parlement et PTF
Renforcer l'audit interne et externe des finances publiques et inciter des mécanismes de coordination et de coopération mutuelle susceptibles d'améliorer l'efficacité et l'efficacités des audits	Appuyer le renforcement de l'audit des finances publiques	À partir du 3 <sup>e</sup> trimestre 2014	MFB, institutions de contrôle et PTF
Intégrer les systèmes AMP et SIIGFP <sup>925</sup> pour éviter les doubles saisies qui peuvent amener à des incohérences	Appuyer l'intégration des systèmes AMP et SIIGFP	Dès le déblocage des fonds en 2014	MFB, STPCA, PNUD

<sup>925</sup> Remarque : depuis le mois d'avril 2014, le SIIGFP n'est pas opérationnel en totalité. Les aides publiques au développement n'étant pas encore allouées, le processus de négociation est en marche. Pour le moment, le

Instituer un système de compte unique du Trésor et de contrôle strict des comptes bancaires de l'État pour unifier la gestion de la trésorerie de l'État (par une domiciliation progressive des comptes des fonds extérieurs à la BCM)		3 <sup>e</sup> trimestre 2014	Direction Générale du Trésor
Améliorer le site Internet du MFB par la diffusion immédiate des principales informations budgétaires en vue de renforcer la transparence budgétaire		3 <sup>e</sup> trimestre 2015	MFB
Poursuivre les actions de renforcement de capacités en matière de contrôle pour être conforme aux standards internationaux de contrôle des finances publiques		En permanence	ARMP/PTF
Mettre en place la Haute Cour de justice (HCJ) et l'opérationnaliser	Appuyer la mise en place de la Haute Cour de justice (HCJ) et son opérationnalisation	À partir du 3 <sup>e</sup> trimestre 2015	

*Source : Adapté du rapport du PNUD en 2011*

### *Paragraphe 1 – Pour le compte de l'État malgache*

Suite aux différentes actions initiées et aux appuis apportés par le STPCA, le ministère des Finances et le PNUD en matière de mise en cohérence et de coordination des aides, d'autres mesures devront être prises afin de contribuer à l'amélioration des mécanismes et la gestion tant sur le plan politique, technique qu'organisationnel. En effet, la mise en place d'un cadre politique stable ne suffit pas, ce n'est que la première étape, il faudrait agir par la suite au niveau opérationnel pour une mise en cohérence efficace des politiques de financement et de gestion des aides. Le Gouvernement a un rôle à jouer bien à ce niveau.

#### A- Internaliser les dialogues et opérationnaliser les contrôles

L'ultime objectif des actions à mettre en œuvre sur le plan politique et organisationnel est l'opérationnalisation de la stratégie nationale.

Les décisions prises en matière d'harmonisation avant la crise confortées avec celles réalisées pour préparer la post crise (voir chap. I, section II) devaient aboutir à ce résultat contribuant à la mise en cohérence de toutes les politiques et actions d'aide. Ainsi, à ce niveau, les évolutions attendues sont à deux niveaux : *primo*, entre les ministères clés et les ministères sectoriels ; *secundo*, au niveau des organes de contrôle.

#### 1. Développer les dialogues de gestion et l'approche intégrée

Les dialogues politiques à l'interne du Gouvernement se font généralement au niveau des conseils soit du Gouvernement, soit des ministres. Pourtant, dans la pratique ces dispositifs de coordination de politiques sont souvent mal exploités.

Le « conseil des ministres » est une plateforme classique mais à exploiter pour que celui-ci devienne un dispositif efficace de mise en cohérence des décisions

---

Gouvernement a obtenu des promesses de financement (Banque mondiale, FMI, UE, PNUD sur certains domaines, etc.).

prises en haut lieu et ce par rapport aux actions du Gouvernement. C'est à ce niveau que le président de la République devrait transmettre ses recommandations et ses instructions pour la mise en œuvre de la politique nationale. Ce dispositif est mal exploité alors qu'il doit servir pour l'adoption des mesures réglementaires ou la discussion de toutes les actions transversales. Il peut servir au niveau primature pour faciliter la mise en commun des principes et organisation de travail.

De même, la réunion des secrétaires généraux de tous les ministères sous la houlette du secrétaire général du Gouvernement est aussi un mécanisme classique à exploiter pour rendre efficace et coordonnée la mise en œuvre des mesures prises au niveau du conseil. La coordination des actions opérationnelles et interministérielles qui ne sont pas jusqu'ici très développées et acquises peut être renforcée déjà à ce niveau. L'objectif est que ces dispositifs deviennent des outils efficaces entre les mains du Président de la République et du Premier Ministre. Les dialogues politiques entre les ministères concernent la mise en cohérence des politiques sectorielles

Les dialogues politiques doivent être élargis dans le sens de l'affinement de la stratégie nationale puis par la suite gouvernemental au niveau du conseil de Gouvernement. Le Conseil du Gouvernement doit être un cadre non seulement de prise de décision mais d'échange entre les ministres sur l'évolution de la mise en œuvre du PGE. La mise en synergie des actions se devait être au cœur du dialogue politique et technique surtout pour les ministères dont les missions se complètent.

Par ailleurs, dans l'optique de la continuité et de complémentarité, le renforcement de la plateforme de type « conseil du Gouvernement » est essentiel au niveau de l'équipe gouvernemental. La redynamisation de la réunion de tous les secrétaires généraux des ministères va contribuer à l'efficacité et à la cohérence des décisions prises entre le Président de la République et le Premier Ministre.

Avec l'appui du STPCA, organe en charge de maintenir le dialogue sur les politiques d'aide avec les PTF, le ministère de l'Économie, celui des Finances doivent veiller aux intérêts de Madagascar selon la ligne de la politique de coopération définie. Ensemble, en tant que ministères clés, ils se doivent également de sensibiliser les différents secteurs sur la nouvelle orientation politique en matière de coordination et d'efficacité de l'aide en développant un système d'information et de communication sur son site Internet et/ou sur le portail gouvernemental. Dans ce sens, il est suggéré pour éviter les cloisonnements et les différences entre les données détenues au niveau de chaque secteur, que ce portail gouvernemental soit un dispositif de partage d'information et des données stratégiques à destination de toutes les institutions et ministères. L'accès et le droit à l'information uniforme permettra de mettre en cohérence les politiques et de facto les décisions. L'opérationnalisation du centre de régulation des informations et le développement des relations entre le STPCA et tous les ministères seront incontournables.

Par ailleurs, en matière de conception des politiques publiques, compte tenu des difficultés actuelles du Gouvernement dans la conception des stratégies tant gouvernemental que sectoriel, il serait peut-être utile de créer au niveau du STPCA des « pools d'experts » qui vont accompagner les ministères et étudier les voix et moyens efficaces pour la mise en pratique des principes d'aide.



Pour le compte des ministères sectoriels, il leur revient d'identifier clairement leurs besoins d'aide extérieure et de s'assurer que ceux-ci cadrent avec leurs plans stratégiques. Ils pourraient engager des discussions initiales avec les partenaires intéressés en vue de développer leurs idées et d'examiner leurs viabilités. Toutefois, il leur est impératif, à ce stade de négociation avec un PTF de saisir et d'associer les MFB. La signature de l'accord de financement ne se fera que sous l'égide du ministère des Finances.

Par ailleurs, la garantie de la qualité, en termes de solidité technique d'une proposition, reste du ressort du ministère de tutelle ou de l'organisme gouvernemental qui cherche à mettre en œuvre un programme d'assistance.

Le MFB, en sa qualité de premier responsable de la gestion macroéconomique du pays, examine la demande de chaque ministère sectoriel, avec les services compétents du MEI, pour s'assurer que le projet en question cadre avec les priorités et les politiques nationales avant de s'adresser aux potentiels PTF afin de requérir des offres d'assistance.

Des copies de toutes les correspondances ainsi que les détails de toutes discussions pertinentes sont adressés au ministère de tutelle et également au MAE par le biais duquel un PTF est approché. À ce stade, le MAE a l'occasion de soulever des objections.

Les réunions techniques avec le ministère de tutelle ou autre organisme gouvernemental seront pilotées par le STPCA en vue d'évaluer un projet et de se mettre d'accord sur la position à adopter lors des réunions avec les PTF. Si un programme d'assistance comporte ou est susceptible de comporter un élément de prêt, le directeur général du Trésor doit, de par sa mission de gestionnaire de la dette nationale, être consulté sur ce sujet.

Dans le cadre du processus d'intégration des aides dans le budget, sous l'égide du MFB, des réunions de négociation de programmes d'assistance avec les ministères de tutelle et les PTF devraient être organisées. En effet, il faut souligner qu'en cas de signature d'un accord d'assistance avec les PTF, le MFB est le seul compétent pour signer les accords d'assistance financière. Ce principe est valable qu'il s'agisse des emprunts ou des dons. Des exemplaires des accords conclus avec les PTF seront conservés par le MAE, le MFB, le MEI et le STPCA.

Il lui revient également de veiller à la satisfaction des conditions à l'entrée en vigueur de la convention. Les données concernant l'accord sont enregistrées à l'aide des systèmes d'information. Le STPCA, qui dispose de la base AMP, apportera son aide pour faciliter les transferts d'information. D'ailleurs, à terme, la fluidité de cette collaboration contribuera également à l'uniformisation des données de l'AMP et du SIIGFP.

Le ministère de tutelle est désigné comme le principal bénéficiaire d'un programme d'assistance. Il est chargé de la réalisation des investissements ou de l'exécution des autres dépenses convenues. Il participera à un dialogue régulier avec le MFB, à travers les services compétents (la DPCB et le DESB), sur les aspects de l'exécution nécessitant une attention particulière, comme dans les cas où les retards de décaissement posent un problème ou dans les cas de retards dans la mise en œuvre.

Si l'assistance est fournie sous forme d'appui au projet, le ministère de tutelle en collaboration avec les services compétents du MFB (plus précisément de la direction générale du Trésor) assure un suivi adéquat de l'exécution du projet.

Enfin, si l'assistance est fournie sous forme d'appui budgétaire, le ministère de tutelle est responsable de la collecte, de la compilation et de la diffusion de données ayant trait aux cibles et aux indicateurs de performance convenus avec le(s) PTF. Ces informations sont fournies au MFB et au MEI aux fins du processus annuel d'examen de l'état d'avancement.

## 2. Rendre effectifs et opérationnels les contrôles

Bien que les organes de contrôle tant interne qu'externe soient érigés, il faudrait que l'Etat malgache fasse preuve de volonté et de rigueur pour faire en sorte que ces organes puissent vraiment agir et assurer leurs missions.

### *a) Asseoir un contrôle politique de qualité*

Tel qu'il est prévu par la Constitution, le contrôle des parlementaires de l'exécution des politiques publiques est à concrétiser. Il ne doit pas rester théorique ou lettre morte. Nombreux sont les voies et moyens que nous pourrions emprunter pour y arriver :

α) L'instauration d'un débat d'orientation budgétaire au niveau du Parlement lui permettrait de se prononcer en toute connaissance de cause dans les autorisations des allocations budgétaires. Toutefois, sachant les capacités et les niveaux techniques des élus surtout des députés, contrairement aux sénateurs, le renforcement de leurs capacités est incontournable notamment l'amélioration de son autonomie en matière de ressources humaines, financières et juridiques. À part l'organisation des formations ciblées sur le processus des finances publiques et gestion budgétaire, il faut doter aux commissions permanentes chargées du contrôle des finances publiques des vrais assistants techniques spécialisés<sup>926</sup>. La discussion sur la fixation des profils ou critères sur le niveau de connaissance de candidats à ces postes politiques a été enfin évoquée et suggérée. Seulement, la violation des deux principes liberté et égalité ont freiné cette dernière proposition bien que l'opinion publique est consciente que la cause du problème c'est le niveau de connaissance et de capacité assez bas des élus. Comment exiger une bonne gouvernance ou une qualité de contrôle politique à des responsables qui n'ont le niveau requis ou les minimums de connaissance en matière d'administration publique ?

β) Par rapport aux problématiques liées à l'effectivité de la promulgation de la loi de règlement et la conformité du SGFP malgache aux normes internationales, il est proposé par le consultant technique qui a fait l'étude de procéder à la modification de l'article 49, alinéa 3 de la LOLF. L'objectif est de rendre conforme le système de contrôle des finances publiques aux standards internationaux. Ainsi, cette disposition sera formulée de la manière suivante : « le projet de loi de règlement, y compris le rapport et les annexes explicatives, est déposé en premier lieu sur le bureau de l'Assemblée nationale et distribué au plus

<sup>926</sup> Il faut noter que l'organigramme des deux chambres prévoit la mise à disposition des assistants techniques au sein des commissions pour appuyer les parlementaires dans l'exercice de leur fonction. Pourtant, par népotisme, en réalité les personnes recrutées ne disposent pas du tout des compétences techniques nécessaires aux missions à leurs confiées.

tard le jour de l'ouverture de la session budgétaire de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte ». Selon cet expert, cette modification vise surtout l'amélioration de l'information du Parlement qui dispose du projet de loi de règlement de l'année N-1 avant de commencer à travailler sur le projet de loi de finances de l'année N+1. En réalité, les parlementaires votent le budget sans avoir un document de référence ou de base pour évaluer la pertinence du budget N+1. À ce titre, il leur est impossible de faire un bilan ou d'apprécier de façon rationnelle la nécessité d'endettement, de voir la continuité des programmes effectués par rapport à ceux prévus pour l'année suivante, de voir les résultats des engagements faits et l'affectation et l'utilisation réelles des aides. Par rapport à ce saut qualitatif recherché, force est de constater qu'il faut au préalable de la part du Gouvernement malgache améliorer sa capacité de reddition de compte. Dans la même optique, le Gouvernement doit également déposer à temps le projet de loi des finances pour que les parlementaires puissent les étudier à tête reposée. Les échanges des avant-projets doivent se faire entre le MFB et la commission dès le début du processus de conception.

δ) En lien avec l'effectivité de cette communication à temps des documents budgétaires au niveau du Parlement, il faut renforcer les capacités de reddition des comptes de l'État ou l'obligation de rendre compte du Gouvernement par le rattrapage des lois de règlement en retard. À ce titre, dans le cadre du programme de renforcement de capacités financées par la Banque mondiale, il est indiqué l'organisation des formations spéciales en matière d'élaboration des états obligatoires à fournir aux différentes institutions de contrôle et au grand public.

Ω) La communication et la mise à disposition des parlementaires des rapports d'audit et de contrôle faites par les institutions de contrôles internes ou externes doivent être systématisées durant l'année budgétaire. Dans le cas contraire, il faut les associer dans les audits des projets financés par les PTF. Parallèlement, le renforcement de l'audit interne<sup>927</sup> et externe des finances publiques doit se faire. L'objectif est d'inciter des mécanismes de coordination et de coopération mutuelle susceptibles d'améliorer l'efficience et l'efficacité de chacun de ces audits.

#### *b) Fiabiliser les organes et/ou types de contrôle*

La fiabilisation est une des conditions de bonnes gouvernances exigées par les bailleurs qu'ils soient traditionnels ou nouveaux. D'autres voies et moyens peuvent être adoptés pour y parvenir :

- renforcer le professionnalisme dans les marchés publics à travers un développement d'un « corpus » commun de connaissances et de compétences par l'organisation des formations spécifiques sur la mise à jour régulière du profil de compétences des acheteurs publics et des évolutions réglementaires et technologiques ;
- renforcer les capacités en matière de contrôle administratif et juridictionnel des marchés publics par l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme de formation destiné aux divers gestionnaires des marchés publics et aux structures de contrôle administratif et juridictionnel (CNM, IGE et Cour des comptes) ;

<sup>927</sup> La création de la DGAI ou direction générale de l'Audit Interne a été déjà faite au sein du MFB. IL faut le généraliser au niveau des autres départements ministériels et des institutions.

- effectuer une évaluation indépendante du système et des procédures des marchés publics selon les standards internationaux pour identifier leurs faiblesses et élaborer un plan crédible et pertinent pour leur renforcement ;
- établir un plan d'action pour renforcer le contrôle du service fait et le rendre opérationnel ;
- rendre opérationnel le conseil de discipline budgétaire et financière (CDBF) pour sanctionner les ordonnateurs secondaires (OrdSec) et les autres fonctionnaires pour leurs fautes de gestion ;
- mettre en place et rendre opérationnelle la juridiction prévue par la Constitution pour sanctionner les fautes de gestion des hauts dignitaires, membres du Gouvernement et les autorités qui ne sont pas soumises aux juridictions régulières ;
- instituer un système de compte unique du Trésor et de contrôle strict des comptes bancaires de l'État pour unifier la gestion de la trésorerie de l'État (par une domiciliation progressive des comptes des fonds extérieurs à la Banque centrale de Madagascar).

Nous avons découvert en analysant le dispositif et mécanisme de gestion des aides qu'il y a éparpillement et dysfonctionnement majeur entraînant la non-transparence et l'incohérence de la gestion des finances publiques.

Ainsi, partant toujours de l'étude effectuée par le PNUD dont les résultats corroborent avec celle que nous avons effectuée et les suggestions des différents responsables rencontrés, plusieurs propositions sont avancées.

*c) Mettre en cohérence les calendriers budgétaires et assurer l'exhaustivité des informations budgétaires*

L'un des soucis soulevés empêchant une bonne reddition des comptes concerne la non-inscription des aides dans le budget et la non-concordance des calendriers budgétaires. C'est-à-dire le calendrier budgétaire du Gouvernement et des bailleurs. À ce titre, pour faciliter le contrôle d'utilisation et la traçabilité des aides, il est proposé de fixer par décret un calendrier de planification et d'élaboration du budget clair et contraignant permettant d'intégrer l'aide dès la phase de planification. Il existe actuellement un calendrier de préparation du budget mais il est soumis à adaptation chaque année. Pourtant cette situation ne garantit pas un temps suffisant aux différents acteurs pour :

- d'une part, définir les priorités et les affectations qui contribueront, en leur sein, à l'atteinte des objectifs des politiques de développement ;
- et, d'autre part, faire leurs arbitrages, c'est-à-dire que les plafonds de dépenses doivent leur être notifiés bien avant la finalisation du budget. De même, les revues effectuées par les institutions financières internationales (IFI) et les autres partenaires doivent également prendre en compte cette exigence.

Dans cette optique, en 2013 la Banque mondiale dans le cadre du renforcement du SGFP a poursuivi son appui par le lancement de la vulgarisation et l'internalisation de la méthode PEFA<sup>928</sup> à Madagascar. Au niveau du MFB, Madagascar avait essayé avant la crise d'adapter cet outil dans l'objectif de l'intégrer dans le système malgache d'évaluation des finances publiques. Dans le cadre du projet, il est prévu, d'une part, l'étude de l'adaptation et de la pertinence des indicateurs pour permettre l'inscription des aides et, d'autre part, la formation de tous les responsables en méthode PEFA. Le rapport établi dernièrement en 2014 a fait le tri de ces indicateurs considérés comme pertinents en vue de l'inscription des aides dans le SMGFP. Partant des justifications et des suggestions émises, l'analyse et l'ajustement des calendriers sont techniquement faisables pour améliorer le système. L'intégration de ce volet dans le projet de politique de coopération pour le développement peut aussi être un issu pour harmoniser ce calendrier.

En ce qui concerne l'exhaustivité des informations budgétaires, faire figurer dans la documentation budgétaire un ensemble complet d'informations requises par le PEFA<sup>929</sup> ainsi que des états budgétaires exhaustifs et plus transparents a été l'une des recommandations formulées après l'évaluation de la fiabilité du SGFP malgache. Cette proposition vise à ce que les documentations budgétaires montrent ou indiquent clairement les sources d'aide dans le financement du budget ainsi que son utilisation de l'aide et qui favorisent un examen parlementaire plus significatif.

Ces recommandations faites suite aux constats qui évoquent que les efforts sur la planification stratégique et opérationnelle ont été estimées insuffisantes. Ainsi, il est proposé d'organiser et améliorer la programmation à moyen terme par la mise en place d'un processus permettant de disposer en amont de l'élaboration du budget annuel, d'un cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) et des cadres des dépenses à moyen terme (CDMT) au niveau des ministères sectoriels. Des formations sur la conception et manipulation de ces documents au bénéfice des responsables de tous les ministères sont à prévoir au plus tard avant la fin du troisième trimestre de l'année 2014.

### 3. Adapter aux mieux les réformes aux cultures administratives malgaches

La pro activité des démarches des techniciens malgaches dans la mise en œuvre des réformes de l'Administration est à inciter et à encourager. Les experts malgaches compétents qui travaillent avec les consultants internationaux sont souvent moins écoutés par les autorités lorsque ces derniers sont consultés. Les initiatives qu'ils prennent pour améliorer les services publics ne sont pas valorisées et motivés par les dirigeants, politiciens qui les sous-estiment et minimisent l'aspect

---

<sup>928</sup> Cadre de mesure de performance du système de gestion de finances publiques (SGFP) développé et recommandé par la Banque mondiale à appliquer au niveau des pays bénéficiaires des aides de cette institution. Lancée en 2005, il s'impose à l'échelle internationale comme un outil puissant d'analyse détaillée. Cet outil d'évaluation a été conçu suite au partenariat technique entre plusieurs bailleurs de fonds (Banque mondiale, la Commission européenne, le ministère britannique du Développement international (DFID), le secrétariat d'État suisse aux affaires économiques, le ministère français des Affaires étrangères, le ministère royal des Affaires étrangères de Norvège et le FMI. Voir le cadre PEFA ou *Public Expenditure and Financial Accountability*, cinq années de mises en œuvre réussies, visible sur le site web de la Banque mondiale : [ressources.worldbank.org/PEFA/Resources/FR-PEFA-5th-Year-Anniversary-Borchure.pdf](http://ressources.worldbank.org/PEFA/Resources/FR-PEFA-5th-Year-Anniversary-Borchure.pdf).

<sup>929</sup> Ces informations porteront sur les analyses des méthodes d'utilisation de chaque instrument d'aide à chaque étape du processus budgétaire. Le tableau suivant fournit les résultats de cette analyse. Globalement, l'aide sur financement direct n'est inscrite que très rarement aux différentes phases de la budgétisation.

technique. Elles sont souvent bloquées ou avortées à cause des inadéquations entre points de vue politiques et techniques ou par une forte politisation de l'Administration. Exemple : le ministre ou ses entourages, lorsqu'ils arrivent en poste, ne s'investissent pas intellectuellement et politiquement à la bonification et à la poursuite des bonnes pratiques de son secteur. La culture de l'écoute, de continuité, d'évaluation est souvent défailante.

Du côté des bailleurs, un effort particulier est à fournir de manière à ce que l'approche d'appui technique favorise un transfert progressif et réel de compétences entre consultant ou expert internationaux et les techniciens malgaches.

Sans ces volontés, les réformes risquent d'être difficilement acceptées ou mal menées. Ce qui explique actuellement, les résultats mitigés ou les échecs ainsi que les refus de changement<sup>930</sup>.

Ainsi, pour ce faire, et en corrélation avec les suggestions émises pour améliorer l'aspect technique et organisationnel, les suggestions suivantes sont avancées :

- ☛ garantir que le calendrier de la planification et de décaissement de l'aide correspondant au cycle budgétaire et les intentions de décaissement de l'année soient communiqués au Gouvernement au plus tard au mois de mai de l'année N-1 pour que ces financements soient intégrés à temps dans le budget ;

- ☛ appuyer l'élaboration du manuel de gestion de l'aide cohérente avec la culture administrative et géographique en mettant à disposition du MFB des experts et les financements nécessaires à sa conception et sa vulgarisation ;

- ☛ appuyer le renforcement du contrôle parlementaire en poursuivant les aides qui serviront à financer les réformes réellement adaptées à la norme tout en prenant en compte la réalité et la culture malgache. La poursuite des financements des formations spécialisées à destinations des parlementaires sont à coordonner pour éviter les redondances ou les contradictions ;

- ☛ appuyer le renforcement de l'audit des finances publiques qui commence à prendre racine et à se développer dans le milieu administratif depuis la mise en œuvre de la LOLF et de la GAR ;

- ☛ appuyer l'intégration des systèmes AMP et SIIGFP garantissant la cohérence en matière de comptabilisation des aides ;

- ☛ établir un manuel de bonnes pratiques malgaches et un site de gestion des savoirs pour développer la culture de partage entre acteurs malgaches.

C'est à partir de ces adaptations nationales que les formations et actions de renforcement de capacités vont se faire pour une meilleure appropriation et internalisation des nouveaux principes et cultures de travail véhiculés à travers les politiques d'aide.

---

<sup>930</sup> Sur 10 agents consultés, 8 répondent que la capacité de négociation du Gouvernement est trop faible pour exiger ou faire imposer sa position politique vis-à-vis des bailleurs.

## B- Prioriser le renforcement de capacité et adapter les structures

Face à l'évolution et aux modifications de politiques entraînant des changements de méthodes d'approches et d'outils de travail, le renforcement de capacités et l'adaptation des structures doivent se faire en conséquence.

### 1. Mettre l'accent sur les hommes

Il y a deux niveaux à assurer, au niveau des agents travaillant au sein des ministères qui auront à appliquer les principes et pour le compte même de la population, bénéficiaire final des aides.

#### *a) Faire du renforcement de capacités une priorité nationale*

Les changements incontournables des façons de faire et de la technologie doivent être absolument accompagnés par des formations continues. C'est dans cette optique que le renforcement de capacités est devenu un volet important dans la politique de financement des bailleurs d'une part et une politique de développement de compétences pour le pays d'autre part. L'évaluation de la DP en 2006 et en 2008 ainsi que les constats faits suite aux analyses personnelles nous montrent qu'il faut poursuivre le programme mais de façon plus cohérente désormais. Les formations organisées par les PTF et celles assurées par les ministères ou les institutions de formations administratives nationales doivent être complémentaires et dispensées sur une même base technique et politique. Force est de constater que ces formations ont été organisées chacune de leur côté par bailleur. Le Gouvernement de son côté ne réalise pas l'importance de ce volet dans sa démarche stratégique de développement. Un effort et une volonté particulière sont à fournir à ce niveau de manière à ce que le gouvernement dispose d'une politique de renforcement de capacité par le biais d'un plan ou programme bien défini.

Concrètement, comme tous les domaines transversaux<sup>931</sup>, le programme de renforcement de capacités doit être aussi et absolument discuté de façon concertée et coordonné – avec l'appui des PTF – entre le Gouvernement et les institutions nationales de formations reconnues<sup>932</sup>. En effet, ce programme rentre dans le cadre de l'appui coordonné des bailleurs. Le Gouvernement, partant des rapports d'évaluation et des besoins identifiés en formation (IBF) des ministères et institutions, doit sortir un document de référence qui servira de cadre lors des négociations auprès de tous les bailleurs. Il appartiendra par la suite à ces derniers de faire un choix sur les domaines d'intervention en fonction de leurs spécialités et de leurs centres d'intérêt. Il vaut mieux en effet, par souci de pertinence et de qualité, que les propositions viennent de l'État malgache que soient imposées par les bailleurs.

---

<sup>931</sup> Compétences transversales des responsables occupant le poste de gestionnaires et administrateurs des affaires de l'État : formation en Administration et principes de l'État, en budget programme, en planification stratégique, en leadership, en pilotage et gestion de changement, en CDMT, en marché public, contrôle de gestion, en suivi-évaluation, en management public, en communication publique, en bonne gouvernance, etc.

<sup>932</sup> Dans l'optique de l'appropriation de l'approche intégrée et harmonisée, la démarche du Gouvernement et des PTF dans l'organisation de ce programme doit prendre en compte les investissements énormes faits par l'État durant la première phase des réformes. En effet, ces institutions nationales de formation, sous financement de la Banque mondiale, avec des aides remboursables, ont bénéficié des appuis pour qu'ils soient capables d'assurer les activités de renforcement de capacités du Gouvernement quelle que soit leur forme (atelier, conférence, coaching, formation initiale et continue, colloque, team building, etc.).

Enfin, il faut souligner que par ministère ou par institution, le Gouvernement doit prévoir des budgets de formation. En cas de régulation ou de restriction budgétaire, les crédits alloués pour les renforcements de capacités ne devraient pas être les premiers à être aménagés ou annulés. Les institutions de formation de l'Etat comme le CNFA, l'ENAM et l'ENMG doivent servir de tremplin pour ce faire. Le Ministère de la fonction publique a un rôle à jouer pour que les programmes de formation de ces centres de formation administratifs nationaux correspondent aux besoins du gouvernement. L'appui qui n'est apporté que par les bailleurs (Banque Mondiale, SCAC, GIZ,...) est à renforcer du côté du Gouvernement.

Les quelques volets suivants ont été identifiés comme des volets sur lesquels des formations de renforcement de capacités sont à prévoir et à organiser :

- ☛ renforcement de capacité sur la gestion de changement ;
- ☛ renforcer le local, un périmètre limité plus ou moins facile à gérer si les acteurs se répartissent réellement les responsabilités dans la formation, et sensibilisation de la population concernant la prise en main de son développement ;
- ☛ sensibilisation sur l'« esprit » et formation sur la conception d'une politique publique (Friedrich Hebert) par rapport aux « enjeux » de la mondialisation et l'émergence du local ;
- ☛ esprit d'équipe et gestion des risques ;
- ☛ le leadership et le pilotage des réformes ;
- ☛ l'audit et le contrôle de la mise en œuvre des politiques publiques ;
- ☛ mobilisation sociale et développement local.

#### *b) Développer un programme d'éducation citoyenne*

Forte de ses valeurs basées sur le Fihavanana, les crises et les pratiques des politiciens ont détruit les mentalités des malgaches. Un énorme effort est à fournir pour les prochaines décennies.

Par le programme « Éducation pour tous » normalement les volets « civisme et l'éducation citoyenne » sont des éléments sur lesquels le Gouvernement devait agir sachant la détérioration de la culture citoyenne actuellement. En effet, le programme « Éducation pour tous » a été seulement focalisé sur l'éducation primaire et non pas sur les autres volets de l'éducation. Un peuple éduqué est plus facile à mobiliser. Aussi, le Gouvernement avec le soutien coordonné<sup>933</sup> des PTF devrait réorienter sa politique et ses priorités à ce niveau.

## 2. Adapter les structures territoriales

Améliorer la réglementation de la coopération décentralisée est un moyen d'assurer un bon encadrement des actions de coopération des CTD.

La coopération décentralisée (CD) est de nouveau dans une phase d'expansion à Madagascar surtout depuis la promotion de la coopération triangulaire sous toutes ses formes. En Europe, la quasi-totalité des pays européens qui mettent en place des programmes de CD ont été victimes d'une polémique juridique et

<sup>933</sup> Coordination programmatique et budgétaire.



politique<sup>934</sup>. La même problématique est vécue pour le cas de Madagascar. Devant ces risques, les différentes institutions de coopération concernées doit essayer de coordonner leurs actions pour réussir un modèle de coopération légale, axé sur la citoyenneté locale et sur la participation populaire aux structures de pouvoir les plus proches<sup>935</sup>. Dans ce sens, différentes propositions sont faites.

#### *a) Adaptation du décret relatif au CD*

L'adaptation du décret n° 2011-0033 en date du 25 janvier 2011, relatif à la coopération décentralisée et aux relations extérieures des collectivités territoriales décentralisées malgache et leurs groupements doit fixer et/ou prévoir :

- le rôle des acteurs dans le système de CD (exemple : préciser les limites des domaines réservés à l'État par rapport aux CTD et ONG tels : la conduite de la politique extérieure, la signature des traités internationaux, l'exercice de la représentation extérieure et l'action de la responsabilité internationale ;
- les règles et les procédures de coopération entre les acteurs non étatiques ;
- la création d'organes afin de garantir la communication et l'échange d'information entre les différentes administrations régionales et locales participant à la coopération.

#### *b) Création d'une structure de gestion de proximité*

Il serait souhaitable d'étudier la création de structure facilitant le contact, les échanges d'informations et la mise en place de projets communs entre les différents partenaires locaux. Le modèle espagnol est une bonne référence. Pour répondre aux besoins de justice internationale et à ce souci de coordination, de fédération, de pilotage, il a été créé un « fonds de coopération ou de conseils de coopération ». C'est une réponse structurelle car le problème est aussi structurel.

#### *c) Mise en place d'un mécanisme unique*

La CD ne se limite plus à de simples jumelages, elle est allée jusqu'à une nouvelle forme de coopération dite « de proximité ». Aussi, il faut élaborer des critères et des priorités communes pour unifier les systèmes d'octroi d'aide. Un mécanisme permettant l'évaluation financière et d'impact de ces projets locaux doit également être mis en place en collaboration avec l'État et l'appui des bailleurs.

Toutefois, étant donné que la motivation est basée sur le développement participatif de l'ensemble de la population, la CD ne doit être indépendante des intérêts économiques. Elle doit impliquer une nouvelle vision politique sans pour autant se politiser en elle-même comme d'autres types de coopération.

En lien avec la proposition d'intégrer dans le processus les ONG et les OSC, il faut continuer le travail commun avec les institutions publiques. Mais il faut par contre veiller et garantir l'indépendance des organisations. L'objectif est d'éviter toute logique de clientélisme.

---

<sup>934</sup> A. I. BARRAU CALVO, « Conditionnalités de l'aide publique au développement : Analyse comparative à trois échelons de gouvernance (Lieida, Catalogne, Espagne) », Série « Master of Science », n° 54, 2003.

<sup>935</sup> Commune, association ou groupement local ou VOI.

*Paragraphe 2 – Pour le compte des partenaires techniques et financiers*

Des actions parallèles répondant aux évolutions de la situation malgache sont attendues du côté des PTF.

A- Sur le plan politique et diplomatique

L'aspect politique et l'institution sont deux volets interdépendants car de la nature et du rôle de l'institution découle sa politique. Ainsi, dans un contexte obligeant le partenariat et l'approche intégrée, les problématiques liées notamment à la fluidité des dialogues et l'échange sont à renforcer *via* les débuts et bases positifs durant la crise. Ce sont des expériences à développer en temps normal et auxquelles les bailleurs de fonds auront à s'y prêter.

1. Fructifier et maintenir le cadre propice et ouvert aux dialogues

Partant des acquis de la transition, des évolutions sur les modalités de renforcer les dialogues politiques entre, d'une part, la communauté des bailleurs et l'État malgache et, d'autre part, entre bailleurs sont attendues.

*a) Renforcer le dialogue politique avec l'État malgache*

Pour appuyer l'élaboration d'une stratégie nationale de développement et de réduction de la pauvreté ainsi que la mise à jour des stratégies sectorielles dès la normalisation de la situation politique, les PTF doivent multiplier les mécanismes favorisant fluidifiant ce dialogue politique instauré depuis le déclenchement de la crise en 2009. Cette dialogue devra ainsi s'étendre du début à la fin du processus, c'est-à-dire de la négociation de la politique jusqu'à la réalisation des projets ou des programmes d'aides les composants. Le maintien de l'opérationnalisation effective de la plateforme au niveau de la primature et l'organisation conjointe des séances d'évaluation sont déjà une étape importante pour commencer. Les acquis durant la transition comme la désignation d'un chef de file pour les négociations et les échanges permanents concernant l'évolution de la situation politique sont à améliorer. Les bailleurs sont invités à se concerter entre eux de façon plus formelle tant séparément ou avec le Gouvernement pour adopter un mécanisme inclusif et coordonné en matière de dialogue politique. L'organisation systématique des revues ou des concertations avec les bailleurs est une évolution positive palpable et un résultat des actions mises en œuvre auparavant sous la houlette du STPCA.

Certes, des chemins restent à parcourir et des mécanismes à améliorer notamment concernant l'harmonisation des programmes de consultations et des visites conjointes mais les bases sont jetées. C'est le cas dernièrement concernant les visites successives des représentants de la Banque mondiale et ceux du FMI. Ou encore l'organisation des concertations avec l'Union européenne, suivi de la visite de Ban Ki-Moon à Madagascar au mois de mai 2016.

*b) Instaurer une vision et position commune entre traditionnels et nouveaux bailleurs*

Tant au niveau national qu'au niveau international, la question sur l'adaptation du système d'aide en cohérence avec la politique actuelle est toujours d'actualité. Travailler sur ce sujet à un niveau plus petit, à dimension nationale, peut être

possible si nous nous référons aux cas étudiés. L'interaction entre donateurs se développe petit à petit tant au niveau des discours politiques qu'au niveau des pratiques. Pour le cas de Madagascar qui a fait l'objet de nombreuses expérimentations en matière de coordination : système de fonds mondiaux, système de *basket funds*, système d'aide budgétaire, l'essai de rapprocher ou d'intégrer les nouveaux bailleurs dans le système est une initiative à lancer. L'étude de la faisabilité et des modalités d'intégration des nouveaux bailleurs dans le système est une réflexion par rapport à ces différentes expériences. L'expérience de l'affirmation du leadership de la représentation des Nations unies durant la crise en matière de négociation politique et de rassemblement des PTF autour des valeurs ou principes peut être prolongée dans ce sens. L'existence des dispositifs, une sorte de plateforme au niveau international (SIDA, éducation, environnement, etc.) serviront de base quand à la faisabilité de cette démarche au niveau national.

En effet, les pays intervenants à Madagascar comme la France, les États-Unis, la Norvège, le Japon, etc. sont tous des pays qui adhèrent et appuient favorablement ces mécanismes communs. Il en est de même pour les grandes organisations internationales qui sont mobilisées dans la mise en œuvre de la politique mondiale. Ainsi, au niveau national, partir des expériences de la crise durant laquelle il avait été possible de réunir les bailleurs autour d'une table pour voir ensemble comment aider le pays à sortir de la crise est à approfondir. Quels ont été les instruments diplomatiques utilisés pour ce faire ? Les études faites dans ce sens sont rares. Souvent, ce qui se fait c'est plutôt d'exposer les cas et le contexte non de voir comment développer par exemple les pratiques faites à l'échelle nationale en la matière. Pour le cas de Madagascar, si, avant la crise au durant la crise, l'ouverture du Gouvernement vers les nouveaux bailleurs a suscité des critiques et des réticences, la promotion du partenariat mondial a permis de calmer et limiter ces refus<sup>936</sup>. C'est d'ailleurs dans ce sens que la déclaration de Busan a voulu insisté notamment touchant la mobilisation de toutes les ressources pour le développement et la promotion de la coopération Sud-Sud et triangulaire. Il s'agit aussi, de développer la solidarité politique mutuelle des États et organismes partenaires, en identifiant ensemble des questions présentant un intérêt général et sur la réalisation d'un degré toujours croissant de convergences des actions des États et organismes partenaires. La Chine comme il a été déjà annoncé est l'un des pays partenaires qui développe à sa façon une politique de coopération d'aide à destination des pays d'Afrique notamment Madagascar<sup>937</sup>. Par rapport à ces nouvelles tendances, ses interventions se sont multipliées mais il appartient au Gouvernement d'assurer une synergie et stratégie de manière à assurer la complémentarité des aides. Il lui appartient également de convaincre les PTF quelles que soient sa position et son approche politique sur la nécessité d'instaurer une vision et une position commune concernant l'appui de Madagascar. Avec le début de progrès en matière de rapprochement des pratiques des bailleurs, cultiver ces rencontres contribuera petit à petit à instaurer un environnement et mécanisme propice à la formulation d'accord clair commun. Une amélioration des relations entre le SNU, et les institutions de Bretton Woods et l'Union européenne, trois principaux bailleurs clés en matière d'aide multilatérales est à instaurer<sup>938</sup> surtout en matière de procédures. Certes,

<sup>936</sup> Voir OCDE, « Le Passage à l'échelle supérieure : la Déclaration de Paris et les objectifs plus généraux de développement », Revue sur le développement, n° 10, chap. 5, 2009/1.

<sup>937</sup> J.-R. CHAPONNIÈRE, « Coopération Sud-Sud : les chantiers de Pékin en Afrique, *Alternatives internationales développement : comment mieux aider le Sud*, n°47, 2010/6, p. 39.

<sup>938</sup> Reprendre les propositions qui ont été déjà faites depuis la fin des années 1990 lors des différents débats sur la coordination de la politique d'aide : les positions des différents acteurs sur la question de la bonne stratégie à

jusqu'ici, la rencontre formelle et une mise en commun des fonds entre anciens et nouveaux bailleurs n'ont pu être faites directement.

Par contre, la répartition des interventions en fonction des domaines de concentration semble être plus ou moins mais pas totalement acceptée par tous. Exemple : actuellement si c'est l'UNICEF qui est sollicité pour les domaines de santé publique, l'Inde qui a su prouver ses compétences est associée.

De même, en matière de négociation, l'approche ouverte et participative du GIS-M ou Groupe international de contact qui a assuré la médiation durant la crise peut être exploitée entre bailleurs. Jusqu'ici, il n'y a pas eu, même entre bailleurs issus d'une même région ou continent, des échanges formels visant à harmoniser les politiques de financement et d'intervention. Exemple : entre l'Allemagne, la Suisse, l'UE, la France, la Russie, etc. L'État malgache doit agir dans ce sens avec l'appui du PNUD qui a une expérience et un leadership pour mobiliser les PTF. En effet, nous constatons que chaque bailleur intervient toujours par rapport à leurs perceptions de la situation malgache.

Enfin, le maintien et l'élargissement des représentations au niveau des organes de concertation et de réflexion qui ont vu le jour durant la transition est à étudier pour une meilleure partage et uniformisation des visions politiques et de la stratégie d'approches pour appuyer le Gouvernement. C'est le cas de la plateforme des bailleurs mise en place au niveau de la primature qui n'est pas complètement mise à profit. Pourtant, c'est un outil efficace de prise de décision favorisant une approche intégrée et un partage de bonnes pratiques.

### *c) Agir au niveau international pour supporter les efforts malgaches*

La participation du Gouvernement aux différents forums ou sommet international et la ratification des différents instruments de coopération ne suffisent pas pour mobiliser les ressources suffisantes au développement. Il faut aussi mobiliser les réseaux internationaux existants au niveau international ou continental. Inciter ces entités à appuyer les efforts de coordination des aides serait bénéfique

---

entreprendre, un des volets de la politique d'aide. Ces propositions jettent les bases de la déclaration de Rome en 2003.

Exemples pour illustrer voici les propos de différents représentants des pays :

– M. Igar Gubarevich (Biélorus) : « Il est reconnu que la pauvreté constitue l'un des problèmes les plus graves de l'heure. L'ampleur de ce fléau exige que les Nations unies aillent plus loin dans l'amélioration de l'action des organes chargés de l'élimination de la pauvreté. À ce titre, le Biélorus exprime l'opinion que le système des coordonnateurs résidents a un rôle central à jouer dans ce sens. De plus, le Biélorus souhaite le renforcement de l'action complémentaire des institutions de Bretton Woods et du système de l'ONU [...] »

– M. Hiroyasu Konayashi (Japon) : « La coordination et l'harmonisation des activités des organisations et institutions spécialisées du système des Nations unies sont fondamentales. Elle permet d'éviter les doubles emplois et de garantir le succès des programmes mis en œuvre dans ce domaine. La nouvelle stratégie pour le développement est fondée sur l'approche d'ensemble et l'approche individuelle. La mobilisation des ressources est indispensable pour l'éradication de la pauvreté. L'aide publique au développement est efficace, si elle est conjuguée à la participation du secteur privé et de la société civile. Tous les protagonistes au développement devraient être appelés à participer à l'assistance technique et financière visant l'élimination de la pauvreté. [...] »

– M. Mohammad Djabbari (Iran) : « [...] Une meilleure réponse de la part des institutions multilatérales financières, en particulier les institutions de Bretton Woods, exige un examen des fonctions et des mandats de ces institutions dans le contexte des Nations unies. La coopération et l'interaction entre les institutions de Bretton Woods et le système des Nations unies, par le biais d'un dialogue sur la question des politiques macroéconomiques mondiales, renforcent l'efficacité des efforts visant à fournir un appui aux pays en développement dans leurs activités dans le domaine de l'éradication de la pauvreté. »

pour Madagascar. Les organisations internationales et les pays partenaires y ont un rôle à jouer en sensibilisant toutes les entités et structures sur le cas malgaches et ses priorités. Habituellement, comme le cas de l'obtention de l'IPTE en 2003, les clubs de Paris et les institutions financières internationales et les organisations régionales ont été sensibilisés et saisis pour étudier et voir comment résoudre les problèmes de dettes liées aux aides octroyées. Certes, la cohérence de l'intervention de ces différentes entités n'est pas souvent très claire mais leurs actions et décisions prises concourent généralement pour l'atteinte d'un même objectif. L'exemple des approches pour mobiliser les fonds faites par le Bureau de liaison de l'Union africaine à Madagascar pour financer les programmes ou projets rentrant dans le cadre de la reconstruction et le développement d'un pays est une bonne pratique à exploiter. C'est le bureau qui appuie et cherche des bailleurs ou prestataires en vue de réaliser un projet déterminé. Cette démarche permet de développer les échanges et dialogues entre partenaires mais aussi, *de facto*, de rendre cohérentes les interventions entre eux. Par ailleurs, cette approche permet aussi au Gouvernement d'alléger la gestion des services liés à l'aide ou à l'appui technique demandé. Mais également de limiter les interlocuteurs.

Parallèlement, en complémentarité et en continuité des démarches initiées au niveau national, les représentations diplomatiques de Madagascar au niveau de ces pays doivent développer sa mission de partenariat pour aider le Gouvernement à réaliser sa politique de développement. Les ambassades ont un rôle à jouer pour la promotion du pays et la mobilisation des ressources, ne serait-ce qu'en assurant les relais en matière de négociation. Les réseaux de compétences et la mise en place de la BD internationale des aides devraient être un outil pour eux. La mobilisation des diasporas malgaches ou des groupements dénommés « amis de Madagascar » sont aussi à développer. L'utilisation des instruments internationaux tels que les forums, des sommets et des rencontres de haut niveau sont à exploiter pour partager les bonnes pratiques qu'un pays a fait comme le cas pour Madagascar de la réussite du programme « Éducation pour tous » ou certains secteurs comme le développement rural.

## 2. Sur le plan organisationnel et technique

Les aspects institutionnel et technique ne sont pas détachables, ce sont des volets importants en matière de coopération, les évolutions attendues sont à deux niveaux : entre bailleurs et ensuite entre PTF et Gouvernement.

### *a) Mettre en place des structures de dialogue et de collaboration intra-bailleurs*

En tirant des leçons du passé et faute de l'existence jusqu'à ce jour d'une stratégie claire du Gouvernement de la mise en œuvre des grands chantiers des réformes, des dialogues informels se sont instaurés entre bailleurs au niveau de chaque secteur. La mise en place des mécanismes inclusifs de coordination globale, au niveau du Gouvernement (plateforme), et thématique ou sectorielle, au niveau des ministères, va favoriser la formalisation sous le leadership du Gouvernement ou des secteurs, la participation de toutes les parties prenantes concernant autant le PTF que le Gouvernement. La mise en place par exemple d'un secrétariat multi bailleur est un bon exemple à suivre pour améliorer la circulation des informations et le processus de prise de décision. La mission du secrétariat multi bailleur est d'assurer la communication permanente de toutes les informations relatives aux projets ou programmes financés conjointement, concevoir et rassembler les

documents nécessaires à la prise de décision commune ; assurer les correspondances entre les parties prenantes, organiser les réunions entre les bailleurs, etc.

Seulement pour éviter de générer des coûts supplémentaires dans la gestion de ces services<sup>939</sup>, l'Administration malgache et les bailleurs concernés doivent trouver un moyen ou mécanisme pour que la création de ce service soit moins couteuse et ne sort pas du cadre de l'organisation des deux parties.

À ce sujet, deux scénarios sont possibles :

*Premier scénario* : soit ce dispositif peut être mis en place au niveau de chaque ministère au sein du secrétariat général ou du responsable des programmes. Cette internalisation de service a un avantage mais également un inconvénient.

Des avantages, sur le plan politique, cela démontrera une volonté forte de l'État de s'approprier le pilotage de la mise en œuvre des aspects stratégiques de sa politique de développement. En effet, l'existence de ce dispositif responsabilise le Gouvernement dans la prise en main de la mise en œuvre. Sa mission se complète et aide la plateforme car prépare les activités préparatoires de façon plus formelle et professionnelle de la tenue des rencontres entre acteurs. Il aide également le STPCA car va en prolongement de sa mission future. Une meilleure visibilité et sérénité dans le déroulement des dialogues politiques est assurée.

Sur le plan organisationnel et décisionnel, un avantage dans le sens de la proximité, de la responsabilisation de l'Administration et du transfert de savoir faire. En effet, ce dispositif s'intègre parfaitement dans le schéma institutionnel et est né de l'arrangement entre les deux parties. Il atténue les coûts générés par les services. Les agents, des fonctionnaires qualifiés qui vont assurer les missions, seront à recruter conjointement par le Gouvernement (si niveau primature STPCA par exemple) ou le secteur (si ministère) et les PTF concernés. Le but est d'assurer la transparence et la neutralité des choix mais également de veiller à la traçabilité et qualité des agents. Les conditions et modalités de recrutement seront ainsi fixer entre les deux parties. De préférence, il est suggéré à ce que ces agents soient des cadres de l'Administration pour valoriser et capitaliser les compétences et les capitaux humains nationaux. Des formations spécifiques ou des appuis techniques sur des domaines liés à la mission de l'agent assurant le secrétariat peuvent être organisées. L'autre avantage de cette intégration au sein de l'organisation interne est qu'il facilite l'appropriation et motive les fonctionnaires. Cette méthode favorise également non seulement le dialogue politique mais également le dialogue de gestion. Il force le Gouvernement à agir le rassure.

Sur le plan financier, l'intégration de ce dispositif permettra de dégager des fonds pour abonder les besoins en financement aux programmes de renforcement de capacités.

Par contre, l'inconvénient est que si le Gouvernement ne joue pas le jeu il peut créer à l'interne des tendances à poursuivre les pratiques actuelles relatives aux différences de traitement, aux abus d'utilisation des moyens mis à la disposition de l'organe. Mais ces dérives peuvent être empêchées si les règles sont claires.

---

<sup>939</sup> Comme le cas actuel du SMB de la plateforme développement rural et environnement où un bureau a été créé, abrité actuellement dans le bâtiment de l'UNESCO. Des agents ont été recrutés pour assurer ce travail de secrétariat multibailleurs.

D'ailleurs, ces agents affectés à ces postes sont des fonctionnaires qualifiés, soumis aux règles et statut de la fonction publique. Seulement, pour motiver, assurer un dynamisme et susciter des concurrences saines, des dispositifs de motivation sont à étudier sans pour autant bouleverser le système déjà en place.

L'autre inconvénient est que si les bailleurs n'acceptent pas non plus de jouer le jeu car cela peut mettre en cause leurs indépendances. Par ailleurs, s'ils refusent également à ce que les agents affectés ne soient pas des fonctionnaires même qualifiés. Ce choix maintiendrait les problèmes vécus actuellement concernant l'existence de différence de traitement et d'environnement au sein de la fonction publique. Or, force est de constater que ce style de gestion est source de dissension, de démotivation et de conflit.

*Deuxième scénario* : cet organe peut aussi être mis en place en dehors des structures administratives nationales, c'est-à-dire au niveau du chef de file des bailleurs. Tel est le cas du SMB de la plateforme développement rural.

Les avantages de ce dispositif extra ministériel est que sur le plan politique, cela permet aux bailleurs de préserver leurs indépendances concernant les échanges et les dialogues entre eux. L'existence officielle de ce dispositif formalisera leurs décisions et démarches et les obligera également à agir de façon coordonnée en amont et en aval de la mise en œuvre. Par exemple : c'est peut être un moyen pour résoudre le problème actuellement de l'absence de stratégie commune en matière d'intervention et de financement, de l'accompagnement du Gouvernement.

Sur le plan technique, c'est un moyen qui facilitera la résolution du problème tournant autour de l'harmonisation des procédures. En effet, l'existence de ce dispositif les obligera à s'asseoir autour d'une table pour étudier ensemble les formules communes. C'est également un dispositif opérationnel de proximité qui améliorera les dialogues de gestion entre eux durant la mise en œuvre. Un meilleur échange d'informations, de collaboration entre eux concernant la politique de financement et d'intervention à appliquer s'instaure et contribuera l'efficacité des décisions prises. Le secrétariat a pour rôle de mettre à leur disposition étant en contact officiel direct avec les différents responsables de l'Administration de toutes les informations et documents nécessaires. À ce titre, il peut être mobilisé en collaboration étroite avec la primature et le ministère des Finances pour toutes les activités préparatoires à l'organisation des missions conjointes pour des grands axes des réformes et appuis d'aide ou des échanges communs au niveau plateforme. Souvent les bailleurs multilatéraux ont tendance à organiser séparément leurs missions alors que l'objectif est de le faire conjointement pour éviter les lourdeurs administratives et de procédures.

Les inconvénients sont par contre sur le plan politique et financier. Cette approche ne favorise pas l'appropriation et le leadership du Gouvernement alors que ce type d'activité base de l'harmonisation des interventions doit être su et maîtrisé par le Gouvernement. C'est justement l'une des grandes faiblesses de l'Administration.

Sur le plan coût, la mise en place de ce dispositif en dehors de l'organisation de l'Administration génère des coûts supplémentaires dont la prise en charge sera à définir et arrêter. Ce travail peut en effet s'intégrer parfaitement non seulement dans le cadre institutionnel et mais surtout dans la mission de l'Administration dont le rôle est de coordonner les politiques des bailleurs conformément à la politique nationale.

De plus, la bonne stratégie concernant le niveau de rattachement et le nombre reste à définir et peut être même difficile compte tenu de la multiplication des structures.

*b) Développer des nouvelles formes ou stratégies pour fluidifier les dialogues*

Malgré la mise en place effective des dispositifs de coordination des aides et le renforcement des dialogues politiques entre PTF, l'exercice à la fois politique et technique de l'harmonisation des politiques est encore très délicat à gérer. Nous nous sommes posé les questions :

- si ce blocage est dû au fait que le choix et les méthodes restent malgré l'appropriation prédéterminée et que le pays est contraint de s'y cadrer ;
- ou si l'application de ces nouveaux principes, finalement, va permettre de renverser la tendance et de redistribuer les cartes et de faire basculer petit à petit les bailleurs de changer leurs approches et politiques.

Au Ghana, le Gouvernement en menant une politique proactive a réussi à établir à travers l'adaptation des outils proposés par les bailleurs à s'imposer en tant que premier responsable de la mise en œuvre aux bailleurs. Des engagements plus fermes et clairs sur la façon de mener la politique avec des stratégies de mise en œuvre plus claires définissant le rôle et les cadres d'interventions des bailleurs ont permis d'affirmer le leadership de l'État.

À ce titre, des structures de concertations et d'échanges à tous les niveaux ont été mises en place avec des cadres bien clairs surtout budgétaires. Avec cette démarche, la systématisation des dialogues à la fois politiques mais également de gestion s'est instaurée au sein des ministères. La mise en place d'un cadre de suivi-évaluation conjoint dirigé par le Gouvernement facilite l'appropriation à la fois de la politique mais aussi de la démarche méthodologique.

De même, au Burkina Faso où à travers le développement de l'aide budgétaire, le Gouvernement a élaboré de plus en plus les stratégies sectorielles assorties de plans d'actions et de cadres de résultats bien clairs et adaptés à son contexte. Ces mécanismes ont permis d'améliorer et d'intensifier la qualité du dialogue entre partenaires et Gouvernements en développant à travers les arbitrages les dialogues politiques constructifs. Les réflexions techniques permettant une grande appropriation des politiques renforcent la responsabilisation et la maturité politique du Gouvernement dans la prise en main de la mise en œuvre. C'est à travers le développement du dialogue budgétaire que les dialogues politiques se sont raffermis. De plus, cette nouvelle forme de dialogue a eu des impacts positifs sur d'autres aspects de gestion tels que : le renforcement du rôle du ministère de l'Économie en matière de reporting et de suivi, l'amélioration de la reddition des comptes et une amélioration de la coordination des bailleurs. Ce pays a franchi une étape très importante et apporté des innovations dans ce domaine qui a promu une nouvelle forme de dialogue politique. À travers cette stratégie, il a été un des pays pilote en matière de réforme des conditionnalités en mettant en place des mécanismes de dialogue favorisant le suivi bien cadré des mises en œuvre. Même si le processus a été difficile par moment, il a été un des premiers cas ayant permis de



développer le dialogue sur les politiques et sur les indicateurs souhaitables pour leur évaluation<sup>940</sup>.

## B- Démarches conjointes entre le Gouvernement malgache et les PTF

Dès le retour à la normalité de la situation politique, économique et surtout technique, les études et les réflexions entre PTF et Gouvernement devront être initiées sur les trois points suivants :

- l'institution des mécanismes inclusifs de coordination globale, thématique et sectorielle de la gestion de l'aide favorisant la participation de toutes les parties prenantes : l'organisation de mécanisme d'évaluation conjoint (évaluation et suivi des dépenses) est une bonne référentielle car elle a permis le partage des engagements institutionnels et le retour d'informations. Le mécanisme n'est plus interne du donateur-fournisseur car elle devient une partie intégrante du mécanisme de l'Administration. Elle permet enfin une évaluation des intérêts respectifs donateur-bénéficiaire ;

- l'organisation et l'amélioration de la prévisibilité de l'aide par les actions suivantes : (i) admettre les décaissements partiels en cas de réalisation partielle ; et (ii) éviter que les résultats des revues intra-annuelles n'affectent l'aide prévue pour l'exercice en cours ;

- l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme de formation axée sur la gestion de l'aide (SWAP, CDMT) au profit des agents chargés de la gestion budgétaire.

Ce sont ces actions conjointes qui nous amènent à voir dans la dernière section de ce dernier chapitre d'autres pistes d'actions à exploiter qui pourraient – partant des cultures administratives et des réalités – contribuer à l'harmonisation des politiques des PTF en matière d'aide publique au développement.

## **Section II : Autres pistes d'action à explorer et proposition de modèles**

Face, d'une part, aux différents défis qui attendent le Gouvernement malgache et ses PTF dans la mise en œuvre effective de la DP et de Busan dernièrement et, d'autre part, aux avancées prometteuses enregistrées depuis la mise en œuvre de l'agenda d'harmonisation, des pistes d'action à explorer existent. Les leçons à tirer du passé et des expériences internes ou des autres pays peuvent servir également de référence.

Cette dernière section consiste à exposer les bonnes pratiques à retenir tant du côté des bailleurs que celui des pays en matière de coordination et de mise en cohérence des politiques d'aides.

---

<sup>940</sup> FI. DE LUCCA et M. RAFFINOT, « Aide budgétaire : le cas de Burkina Faso », *Revue Afrique contemporaine*, n° 223-224, 2007/3, p. 193-518.

*Paragraphe 1 – Pistes d'action à explorer et les leçons à tirer des bonnes pratiques*

Par rapport à la spécificité malgache, le contexte et les expériences vécues, le pays et ses bailleurs traditionnels doivent savoir tirer profit des expériences des autres pays voisins et du développement de nouvelles formes de coopération afin d'adapter et travailler ensemble pour mettre en place un mécanisme adapté au nouveau contexte.

A- Pistes d'action à explorer vers une aide performante

Les expériences et les réussites des autres pays en matière d'harmonisation est à explorer pour renforcer les acquis positifs enregistrés par Madagascar jusqu'ici.

1. Expériences des autres pays en matière d'harmonisation

À titre de référence, l'expérience de Zambie et du Mali sont des cas que Madagascar pourrait s'inspirer dans sa démarche de mise en cohérence et d'harmonisation de l'aide.

*a) Cas de Zambie : « One UN Funds & the One UN Programme »*

Ce pays a réalisé un gap dans la mise en œuvre de l'agenda D'HARMONISATION en particulier avec les Nations unies en mettant en place le mécanisme « One UN Funds & the One UN Programme »<sup>941</sup>. Toutefois, il faut préciser qu'il s'agit d'une politique volontariste suivi des décisions, des mesures et des actions concrètes formulées dans une politique claire, c'est-à-dire l'opérationnalisation de la politique nationale a été bien assurée. Madagascar peut en tirer des leçons sur cette bonne pratique.

*a.1) Description du mécanisme « One UN Fond & the One UN Programme »*

Le SNU zambien se distingue par la mise en place d'un système unique de coordination pour l'ensemble des agences et des systèmes des Nations unies et des autres donateurs non résidents. La coordination des trois volets a été bien veillée : budget, programme et gestion ou management de l'ensemble du système des Nations unies. Sous la **cogestion, le copilotage du Gouvernement et du représentant résident du SNU tanzanien**, l'objectif est de supporter de façon cohérente la mobilisation, le déboursement et l'allocation de toutes les ressources pour le financement et la réalisation du programme unique de développement quelle que soit sa provenance notamment des nouveaux bailleurs et des autres acteurs de développement.

En janvier 2007, le coordinateur résident du SNU en Zambie avait annoncé le lancement de la réforme pilote du SNU pays. Le Gouvernement collaborait et œuvrait en phase avec cette démarche. C'est ainsi que sur la base des priorités du Gouvernement, tous les membres du groupe du SNU avaient travaillé ensemble pour la conception d'un document de travail unique. Ce document contenait un programme unique pour l'ensemble du SNU tanzanien au titre de la période 2007-2008. Il a été signé le 10 octobre de la même année.

<sup>941</sup><http://www.tz.undp.org/>, « UNDP and the UN System », consulté le 4 sept. 2014.

Forte de cette première expérience, lors d'un atelier national rassemblant le PNUD et l'équipe pays des Nations unies en Zambie, **un plan d'assistance pays pour le développement (UNDAP) au titre de la période 2011-2015** a été de nouveau conçu. L'UNDAP a été fait sur la base d'un **plan pays unique** ou **one UN Country Plan** pour l'ensemble de toutes les agences résidentes et non résidentes. Il est à remarquer que ce document comprenait toutes les phases de réalisation et décrivait de façon claire et précise les axes d'intervention notamment les « actions clés ».

Par ailleurs, dans un souci toujours de cohérence des politiques d'aide au développement, il a été non seulement tenu compte des priorités du Gouvernement mais également les objectifs en matière de coopération d'aide internationale.

De ce fait, l'intégration des autres acteurs ou des nouveaux bailleurs dans le mécanisme de financement a été facilitée. Ces derniers, suite à la mise en place d'un « Fonds unique du SNU et d'un programme unique du SNU ou One UN Funds & One UN Programme », pouvaient déboursier des fonds et verser leurs contributions s'ils voulaient agir au titre d'une action clé déterminée.

Pour assurer la transparence et l'harmonisation de la gestion administrative du Fonds unique, l'« agence de gestion des fonds à multipartenaires » ou « *Multi Partner Trust Funds (MPTF)* » a été mise en place. La gestion inclut : la réception, la gestion et l'administration de toutes les contributions venant des donateurs notamment celles des fonds débloqués pour le financement des actions des organisations des Nations unies<sup>942</sup> en conformité avec le **PTA** et les **rapports conjoints** de réalisations.

---

<sup>942</sup>*UN agencies in the country*

*UN agencies in Tanzania*

- *UN in the country*
- *United Nations Volunteers*
- *UNWomen*
- *United Nations Information Centre*
- *United Nations Capital Development Fund*
- *UNESCO*
- *UNFPA*
- *UNHCR*
- *United Nations Industrial Development Organisation (UNIDO)*
- *UNICEF*
- *Food & Agriculture Organisation*
- *World Food Programme*
- *World Health Organisation*
- *International Labour Organisation*

## a.2) Leçon à tirer pour Madagascar

En voyant le contexte démocratique et économique actuel dont le risque d'une crise n'est pas à écarter, Madagascar ne serait pas en passe de mettre en place ce type de mécanisme. En effet, pour pouvoir généraliser cette approche, il faudrait avant tout arriver à limiter les risques de nouvelle crise politique, économique et sociale. Une volonté politique affirmée de la part du Gouvernement est la base comme ce fut le cas en Zambie, Burkina Faso ou Ghana. Cette fermeté est nécessaire face aux pratiques politiques et à l'émergence de la corruption de haut niveau non maîtrisée<sup>943</sup>.

Par contre, les avancées que le PNUD et le Gouvernement malgache à travers les programmes pilotes comme l'Éducation pour tous ou l'accompagnement des bailleurs durant la crise, des bases peuvent être jetées pour pouvoir d'ici quelques années mettre en place un programme unique et un fonds unique.

En effet, concernant la coordination programmatique, les expériences déjà vécues lors de la conception du programme pays du temps du MAP et du programme intérimaire durant la crise, c'est la collaboration et les échanges entre le gouvernement et les PTF qui doivent être renforcées en matière de conception et de planification. À titre d'exemple, les bonnes pratiques et les faiblesses constatées durant la mise en place d'un système de programmation et d'évaluation conjoint sont à exploiter :

- ☛ *Pour les bonnes pratiques*
  - Le gouvernement prend en charge l'organisation des revues et évaluations conjointes entre les bailleurs contributeurs avant la conception du programme ;
  - conception concertée entre le Gouvernement et tous les PTF du programme à financer;
  - cohérence des interventions en matière de division de travail.
  
- ☛ *Pour les erreurs à redresser*
  - Éviter la non-transparence du mécanisme de financement et de gestion du bailleur chef de file ;
  - S'assurer qu'il y ait un cadre de concertation et de dialogue permanent entre le gouvernement et les PTF ou entre les PTF afin d'éviter les incompréhensions et les méfiances ;
  - Dans le cadre du mécanisme de fonds commun ou « basket funds », les partenaires surtout les grands pourvoyeurs de fonds doivent s'entendre ou arrêter entre eux les principes de travail ou les grandes lignes des politiques surtout de financement et de gestion pour s'assurer que les bailleurs potentiel s'intègre dans le mécanisme coordonnées de financement ;
  - La transparence dans la gestion du bailleur, chef de file est de mise pour instaurer une confiance mutuelle entre les bailleurs contributeurs ;
  - La procédure à suivre et les mécanismes de suivi-évaluation ainsi que de rapportage est à fixer entre le gouvernement et les PTF pour

<sup>943</sup> Voir Rapport du Bureau indépendant anticorruption sur l'évolution de la corruption durant et après la crise.

- assurer l'efficacité de la mise en œuvre et de la visibilité des contributions de chacun ;
- Pour le gouvernement, la conception d'un programme opérationnel ou réaliste doit être la base d'efficacité de ce mécanisme de fonds commun. Le leadership de ce dernier en matière de pilotage et de mise en œuvre doit être affirmé pour pouvoir mobiliser l'ensemble des PTF contributeurs. La pratique d'avant d'attendre toujours des consignes des bailleurs avant d'agir est à abandonner. La pro activité est de mise. C'est la raison de l'importance et de la nécessité de sortir le document de politique de coopération du gouvernement. Ce dernier servira de cadre pour l'ensemble des bailleurs.

Enfin, pour ce qui est de la coordination de la gouvernance, la recherche de synergie et de complémentarité entre les activités des différentes agences est déjà une pratique au sein du SNU. D'ailleurs, une cellule de coordination au sein du SNU est déjà opérationnelle. L'approche coordonnée entre les activités des agences sous le leadership du coordonnateur, représentant résident du SNU, est également une pratique encrée pour tous les SNU du monde entier. Pour ce qui est des relations avec le Gouvernement malgache, ce dernier a pris l'habitude de la méthodologie de travail du SNU, ce qui facilitera les démarches de mise en place de ce mécanisme « Programme unique, fonds unique ».

#### *b) Cas de Mali : tenir compte des limites de l'appropriation*

L'expérience du Mali en matière d'harmonisation remonte à la fin des années 1990. Elle commence par la mise en œuvre de nouvelles modalités de l'aide en application des réflexions sur l'efficacité de l'aide publique au développement. C'est l'approche CSLP qui à la différence du PAS prône la coordination des politiques d'aide. Ces modalités vont de la conception du document cadre de stratégie de lutte contre la pauvreté jusqu'à l'application des approches novateurs en matière de gestion coordonnée des aides au niveau des secteurs. Le Mali a été un des pays pilotes de la revue de l'efficacité de l'aide et dont la situation de précarité est proche du cas malgache notamment en ce qui concerne le poids de la dette, la dépendance accrue aux aides extérieures et la faiblesse de capacités institutionnelles.

Pour commencer, en 1999, le Mali a élaboré comme Madagascar son premier document « cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté » qui va être succédé par le CSLP. Ce dernier a été validé en mai 2002. Le deuxième document CSLP par contre a été validé en 2006. Entre ces trois conceptions, le Mali en a tiré des leçons qui serviront et contribueront à améliorer et maîtriser les démarches participatives en matière d'appropriation de politique nationale. Par ailleurs, ces exercices vont non seulement permettre d'instaurer des relations plus équilibrées entre les acteurs mais également de renforcer l'appropriation du Gouvernement de sa politique.

En effet, sachant les problématiques soulevés actuellement par rapport à la mise en œuvre de cette modalité de l'aide particulièrement son rapprochement à la politique d'ajustement structurel et partant des points forts et faibles des démarches entreprises lors de l'élaboration des deux documents cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP I & II), les leçons suivantes ont été tirées :

- la conception de ces documents ont permis au Gouvernement d'augmenter le taux de mobilisation du financement extérieur et de mieux maîtriser les dépenses de l'État. Si entre 1996-2005, le taux de mobilisation du financement extérieur du budget spécial d'investissement a été en moyenne de 74 %, ce taux a enregistré une baisse de 68 % pendant le CSLP I. Par ailleurs, la pertinence des choix des axes stratégiques ou prioritaires a contribué au fléchissement des ressources externes et à l'amélioration des ressources propres internes, c'est-à-dire que lors de l'élaboration du CSLP I, l'État a conduit l'étude et l'identification des secteurs générant des richesses au lieu de se focaliser uniquement sur le social ou les actions de lutte contre la pauvreté. Ce qui n'a pas été le cas pour la deuxième version du CSLP car ce dernier a été un document déclaratif de politique de lutte contre la pauvreté et n'est pas génératrices de stratégies opérationnelles selon les experts nationaux<sup>944</sup>. Pour le cas du CSLP II, qui a été élaboré par des consultants recrutés par les bailleurs sans qu'il y ait en plus des concertations réfléchies avec des acteurs comme la société civile, l'appropriation et la responsabilisation ont été limitées. Les positions de plusieurs auteurs comme Raffinot, insistant sur l'importance du leadership du Gouvernement dans la conception et l'élaboration de sa politique, sont confirmées ;
  
- la constitution d'une équipe nationale de qualité, compétente pour mener à bien l'opération lors de l'élaboration du CSLP I, s'est avérée efficace et indispensable. Toutefois, pour éviter la perte des acquis comme ce qui s'est passé durant la conception du CSLP II, il faut que le Gouvernement et les bailleurs trouvent un moyen de pérenniser cette pratique sans pour autant compter sur les appuis financiers des bailleurs. Cette remarque rejoint la problématique vécue à Madagascar concernant l'impact du recrutement des consultants lors de la mise en œuvre des projets. C'est ce qui s'est passé d'ailleurs au Mali lorsque le CSLP II a été conçu par les consultants non les hauts fonctionnaires compétents. À Madagascar, ces hauts fonctionnaires compétents mais flottants sont nombreux et peuvent être sollicités pour composer ce type de dispositif au sein d'un ministère. Ils sont payés par l'État et disposent des compétences avérées. Pour éviter le népotisme lors du recrutement, les bailleurs peuvent être associés lors de la sélection. Il appartiendra à l'État de trouver les formes de motivation pour maintenir la performance des agents sélectionnés ;
  
- un pays risque de ne pas s'approprier très bien sa politique si le ministère des Finances n'assure pas sa fonction de « ministère du plan ». Sa collaboration avec le ministère de l'Économie doit être aussi rapprochée et complète pour une bonne cohérence des politiques à accompagner. Pour le cas du Mali la complicité entre les deux ministères clés a été le facteur de réussite du pilotage et du suivi de la mise en œuvre. De telle collaboration n'est pas totalement rodée pour le cas de Madagascar.

---

<sup>944</sup> I. BERGAMASHI, A. DIABATE et E. PAUL, « L'Agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide. Défis de l'"appropriation" et nouvelles modalités de l'aide au Mali », *Afrique contemporaine*. Voir aussi une analyse concrète qui va dans ce sens partant des réalités sur terrain sous un autre angle, dans M.-A. LAGRANGE, Th. VIRCOULON, « S'approprier l'eau, ou s'approprier l'aide ? La crise humanitaire de 2006 au Nord-Kenya », *Études*, t. 406, 2007/5, p. 595-604 ; OCDE, « Efficacité de l'aide : trois bonnes raisons de penser que la Déclaration de Paris aura des effets positifs », *Revue de l'OCDE sur le développement*, chap. 3, n° 7, 2006/1, p. 57-80.

L'articulation entre les ministères clés en matière de politique publique comme il a été déjà soulevé à plusieurs reprises est à renforcer. Le cas du Mali est une référence pour s'assurer à l'avenir de l'efficacité du document CSLP. L'étude récente de La cave sur l'importance d'un consensus et de coordination entre les divers ministères concernés et les bailleurs ainsi que les acteurs confirme cette pratique<sup>945</sup>. Cette étude conforte également l'importance pour un pays de disposer des compétences locales pour s'assurer de la pérennité de la mise en œuvre de nouvelles mesures novatrices comme le cas actuel en matière d'aide ;

- toujours en référence au cas du Mali, il a été prouvé que la prise en compte de l'évaluation de la politique antérieure est nécessaire pour une bonne capitalisation et pertinence du nouveau document. En effet, lors de la conception du CSLP II, le résultat de l'évaluation du CSLP I n'a pas été disponible. Du coup, le document a été faite sans tenir compte des points positifs et négatifs sur le premier et a causé de grandes lacunes. De par ce constat, l'expérience du Mali a confirmé le fait que les rapports d'évaluation est un moyen de tirer des leçons du passé. En revoyant les pratiques malgaches, ce réflexe est encore à développer par les différents responsables qui ont tendance à attendre des consultants et à réfuter ce qui a été fait par le régime sortant ;
- le CSLP doit être l'émanation d'un choix stratégique national si on veut qu'il y ait vraiment appropriation et responsabilisation dans la conduite de son développement. Cette position a été également confirmée pour le cas du Mali. Dans cette optique, le processus participatif a été encouragé. Le cas a été à Madagascar tant pour le MAP que pour le PND. Toutefois, il a été constaté qu'un processus mal mené peut entraîner des dérives. Ainsi, il faut que l'État arrive à veiller à ce que les PTF n'aient pas tendance à faire figurer l'ensemble de leurs domaines d'intervention dans le CSLP au risque de noyer les priorités nationales. Cela peut être un moyen d'intimidation indirecte des PTF qui sont d'ailleurs associés à l'élaboration du document. C'est ce que Roubaud et Razafindrakoto voulaient partager concernant cette nouvelle modalité de l'aide. À ce sujet, il faut souligner que les bailleurs devraient également adapter leurs approches en fonction de la nouvelle tendance ;
- de même, dans la même foulée, pour les participants associés à la concertation, le Gouvernement doit adopter une approche méthodologique efficace de manière à bien les cibler tout en s'assurant de leur représentativité. Le but est d'éviter des déperditions causées par la diversité des besoins difficiles à combiner et à gérer.

S'agissant par contre de l'impact de l'élaboration de ce cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) aux bailleurs, ce document a servi de cadre de référence dans la définition de leurs choix stratégiques. Il a facilité d'orienter leurs flux d'aides en utilisant des modalités de financement plus coordonnés. Dans ce sens, les neuf donateurs bilatéraux et multilatéraux ont opté à l'adoption du soutien budgétaire. Un cadre de partenariat unique a été établi avec le Gouvernement. Avec

---

<sup>945</sup> M. LACAVE, « L'Appropriation de l'aide au développement : le cas de la coopération technique à la mise en place de politiques et d'instruments d'appui à l'innovation », *QUADERNI, l'aide au développement. Entre contraintes et résistances au changement*, n° 87, 2015/2, Édition de la Maison des sciences de l'Homme, p. 150.

la promotion de la DP, les travaux de concertation entre bailleurs se sont développés et le dialogue politique avec le Gouvernement se construit de plus en plus à travers des prises de position commune<sup>946</sup>. Le recours aux soutiens budgétaires a permis l'alignement et les procédures du Gouvernement. Ainsi, bien que l'impact sur les développements locaux ne soit pas encore mesurable, les bienfaits de cette pratique ont été constatés. Les réflexions sur l'équilibre entre le soutien au niveau central par rapport au niveau local en sont une des conséquences positives. À ce propos, les experts ont constaté que pour pouvoir mieux prendre en compte les besoins des divers acteurs de développement tels que les collectivités territoriales décentralisées et la société civile, l'appui budgétaire doit sortir du cadre exclusif actuel centré sur les réformes de fonctionnement de l'État<sup>947</sup>. Ce qui abonde dans le sens des analyses faites par Severino ou Guillaumont et de nombreux acteurs sur la pertinence de central par rapport au local ou de l'international au national.

En ce qui concerne particulièrement l'application de l'approche combinée d'aide sectorielle par le processus SWAP, une forme d'appui budgétaire sectoriel et d'aide budgétaire global, telle qu'il a déjà été exposé dans les chapitres précédents, ces modalités de mise en œuvre ont aussi permis de créer des mécanismes souples mais efficaces pour assurer une cohérence des politiques de financement, d'intervention et de gestion des bailleurs de fonds. Le fait que, dans le secteur Santé, le ministère a réussi à fédérer tous les PTF et les autres ministères concernés autour d'un programme clair<sup>948</sup> est un point positif en matière d'innovation de politique de mise en œuvre planifiée et coordonnée des actions de l'État. La mise en place de ces modalités d'aide a généré des pratiques et des mécanismes à tous les niveaux tels que : l'organisation des réunions mensuelles entre les bailleurs de fonds pour une mise en cohérence des positions, la mise en place des groupes thématiques, bonnes pratiques véhiculées par l'OCDE mais s'intègrent parfaitement à l'organisation de travail interne du ministère. Le renforcement des dialogues politiques et de gestions *via* ces dispositifs mais également à travers les organes de concertation formels et informels sont autant de points positifs. À travers ce processus, l'engagement et la responsabilisation du Gouvernement sont réels si nous nous référons à l'approche adoptée lors de la confection des DSRP ou document stratégique de réduction de la pauvreté.

Par contre, malgré ces avancées non négligeables, certaines limites semblent apparaître au fur et à mesure et méritent d'être énumérées de manière à en tirer des leçons<sup>949</sup> :

- L'appropriation de l'élaboration des politiques existe mais il faut aussi qu'elle soit ressentie au niveau local car les programmes des ministères se réalisent surtout à ce niveau. L'approche CSLP encourage la participation des acteurs pour une appropriation. Toutefois, lors de la mise en œuvre, les responsables des différents services déconcentrés ne sont pas associés au processus (exemple : des directions régionales de la santé ou de l'éducation nationale pour le cas de l'Administration malgache

<sup>946</sup> J.-L. VIRCHAUX, « Appui budgétaire et Déclaration de Paris : une question d'échelle ». L'exemple du Mali » Annuaire Suisse de politique de développement [en ligne], Vol. 26, n° 2, 2007, mise en ligne le 22 juin 2009, consulté le 9 juin 2016. URL : <http://aspd.revues.org/150>.

<sup>947</sup> J.-L. VIRCHAUX, *op. cit.*, conclusion.

<sup>948</sup> Programme de développement sanitaire et social (PRODESS).

<sup>949</sup>E. PAUL et Br. DUJARDIN, L'Approche sectorielle Santé au Mali : rapport de la seconde mission du GRAP-SWAP au Mali (6-16 mars 2006), GRAP-SWAP, 19 juin 2006.



ou des districts). Cet état de fait est-il dû au fait que les modalités du processus ne sont pas définies clairement ? Il faut souligner par ailleurs, que ce relais au niveau des services de proximité exige des responsables centraux comme le cas à Madagascar non seulement un véritable leadership politique du Gouvernement mais aussi un renforcement de la décentralisation technique. Ce constat du cas malien abonde le débat actuel sur la territorialisation du développement, une réalité vécue à Madagascar. Ces réalités et constats rejoignent la thèse de certains auteurs qui pensent que l'harmonisation et l'appropriation doivent être ramenées à un niveau plus territorial si on veut qu'elles soient efficaces<sup>950</sup>. Dans ce sens, depuis quelques années, Madagascar essaie tant bien que mal de promouvoir le développement local sans que des résultats soient palpables jusqu'à maintenant en ce qui concerne la définition claire des démarches non seulement au niveau de l'élaboration des politiques mais également de la mise en œuvre de ladite politique.

- Le manque de leadership des Gouvernements africains comme à Madagascar peut entraîner un revirement ou entrave à l'intérêt mutuel. Tel a été le cas au Mali malgré les bonnes volontés remarquées. Face à cela, les bailleurs ont été difficilement contrôlables et le risque de contournement du cadre institutionnel fixé a été grand au bénéfice des intérêts individuels. Ce manque est probablement la conséquence de la persistance de multiplicité de procédures malgré le fait qu'un certains nombre de bailleurs bi et multi utilisent les systèmes nationaux. Le manque de prévisibilité des engagements des bailleurs sont autant de facteurs empêchant le développement d'un leadership national car le processus de prise de décision reste tributaire des engagements des bailleurs. Ce constat malien illustre le problème de l'indécision des PTF à avancer réellement dans l'appropriation telle que dénoncent Meier et Raffinot<sup>951</sup> et que souvent l'intention ne se traduit pas en acte. Cette état de fait est-il lié aux problèmes profonds d'ordre politico-institutionnel tels que partagés par les auteurs de l'évaluation ? Il s'agit par exemple du rôle ambigu de l'aide par rapport à la politique de financement des aides, de la politique d'adaptation pas très claire pour ne pas dire inexistante des systèmes d'aide surtout bilatéraux, la problématique de géopolitique<sup>952</sup>. À ce niveau, par rapport à cette nouvelle modalité d'aide basée sur le CSLP, l'adaptation des nouveaux rôles des Institution financières internationales (IFI) ne s'est pas faite en cohérence avec la nouvelle politique d'où des difficultés pour les pays d'aller de l'avant dans ce domaine.

---

<sup>950</sup> BARE François, Jacques CHEVALLIER, BRUNET et al qui parlent du local ou territorial comme un ancrage plus efficace de politique publique sous un angle pluridisciplinaire incluant la dimension gouvernance et durabilité. Cette dernière étant le nouveau socle de la politique mondiale du développement.

<sup>951</sup> R. MEIER et M. RAFFINOT, « S'approprier les politiques de développement : nouvelle mode ou vieille rengaine ? Une analyse à partir des expériences du Burkina Faso et du Rwanda », *Revue Tiers-Monde*, n° 183, t. XLVI, juill. 2005, p. 625-650.

<sup>952</sup> La dimension économique, sécuritaire et environnementale mais aussi diplomatique notamment la promotion par le truchement des politiques des IFI de la politique économique libérale ou les questions relatives à la dette. Voir dans ce sens : le fameux rapport de l'UNICEF, « L'Ajustement à visage humain », publié en 1987, dont les critiques restent d'actualité ou celles de STIGLIZ ou de KRUGMAN. Le rapport de PEYRONNET et de CAMBON en nov. 2011 qui explique les effets des politiques de financement de l'aide surtout pour les pays à situation précaire, le lien avec les questions relatives aux dettes ou plus précisément sur l'instrumentalisation de l'aide à des fins plutôt d'intérêts économiques.

- En ce qui concerne la coordination entre pays donateurs, la Banque et le Fonds ont été largement critiqués dans le passé pour leur manque de transparence et de consultation dans la mise en place de leur politique. Une fois encore, avec cette modalité nouvelle dite « approche CSLP », la crainte de l'ensemble des bailleurs est que le centralisme de Washington serait de nouveau de mise. Les CSLP ont été un fait accompli pour l'ensemble des pays, donateurs et emprunteurs, et tous sont censés suivre cette politique. Il est vrai que les CSLP permettront sans doute de résoudre une partie des incohérences dans l'aide internationale, mais une politique basée sur le principe de la participation qui ne fait preuve d'aucune consultation dans son propre développement pose certaines questions. Ce fut en effet le cas pour le CSLP II du Mali. C'est face à ces pratiques que de nombreuses questions se posent notamment au sein du Gouvernement mais aussi des autres bailleurs :

- lorsque la définition du processus de participation dans l'élaboration d'un CSLP n'est pas claire pour tous les acteurs surtout si un pays a une société civile peu organisée comme le cas de Madagascar. Comment cette participation se fera entre bailleurs et entre le Gouvernement et ses acteurs de développement au niveau national ?
- ou lorsque l'élaboration ne suit pas vraiment les règles et qu'il y a risque à ce que le pays ne le suit pas car le CSLP ne répond pas vraiment aux besoins réels ?

Par ailleurs, la focalisation sur la forme non sur le fond ou la pertinence des approches pourrait être aussi une cause. Comme ce fut le cas des critiques avancées à l'époque vers les années 1980-1990 à l'approche de la Banque mondiale privilégiant trop l'aspect évaluation quantitative et l'opérationnalisation des outils non des impacts.

## 2. Promotion de la coopération Sud-Sud et triangulaire

Ces deux types de coopération se sont développés de plus en plus depuis les vingt dernières années surtout à partir de 2006 où on parle de partenariat mondial. Elles sont considérées comme une voix pour permettre de sortir du cadre classique du système de financement. Elles intègrent la notion de « durabilité ».

### *a) Développer davantage la coopération Sud-Sud*

La coopération Sud-Sud (CSS) est une coopération entre les pays en développement ou entre les pays membres d'un groupement territorial. La reconnaissance officielle par l'ONU en 1974 d'un cadre de collaboration entre pays du Sud a été le feu déclenchant. La conférence de Nairobi en 2009 le renforce et le consacre comme « une entreprise commune des peuples du Sud, née d'expériences et de sympathies partagées, fondée sur leurs objectifs communs et leur solidarité, et guidée par, entre autres, les principes du respect de la souveraineté nationale et de l'appropriation, libre de toute conditionnalité<sup>953</sup> ». Selon la conférence, la CSS n'est pas classée comme un APD.

<sup>953</sup> Voir le Plan d'action de Buenos Aires en 1978 et le Document Final de la Conférence de Nairobi en 2009.

Ce type de coopération s'est développé tel qu'il a déjà été dit durant le régime Ravalomanana. Mais suite à la survenance de la crise qui a entraîné la suspension des aides, le régime de la transition a misé sur l'appui de ses partenaires du Sud surtout la Chine et l'Inde. Les contributions de ces autres types de partenaires ont connu une tendance à la hausse allant jusqu'à 30,9 millions USD en 2010 à 34,5 millions USD en 2012. En 2013 elles se sont stabilisées mais, selon le STPCA, représentaient quand même 14 % du total des aides bilatérales contre 86 % pour les bailleurs bilatéraux traditionnels ou pays développés. Ce type de coopération a permis au pays de financer les grands projets en matière de développement, de gouvernance. L'appui par exemple que le pays bénéficie depuis la mise en place du Bureau de liaison de la SADC en matière de renforcement de capacités en est un exemple.

Madagascar en tant que membre de plusieurs organisations régionales pour ne citer que la COI, le SADC, le COMESA devrait approfondir les voies et les opportunités que ces organisations offrent. Il permet par exemple de développer les partages et échanges d'expertises dans certains domaines ciblés où les pays ont une certaine similitude notamment sur des aspects culturels et sociaux. Ces partages sont d'autant plus intéressants et efficaces étant donné que les pays ont les niveaux et affinités et parfois même des positions politiques. La souplesse des politiques de financement et d'intervention permet de mobiliser des fonds supplémentaires pour le financement d'autres types d'actions notamment économiques. Elle permet aussi pour le pays de s'intégrer dans des réseaux de dynamisme économique où Madagascar est parfois à la traîne. Exemple : avec le COMESA qui est au stade maintenant de l'union douanière et de libre circulation pour certains pays de la région, nous n'en sommes qu'au stade de zone de libre échange<sup>954</sup> (ZLE). Ce retard s'explique par l'hésitation des dirigeants dans la mise en œuvre des restructurations internes et des réformes qui sont pourtant nécessaires si on veut que les opérateurs malgaches soient compétitifs<sup>955</sup>. Pourtant, tous les responsables sont unanimes que le développement passera par le décollage économique et le marché régional offre beaucoup d'opportunités ne serait-ce qu'en matière d'exportation et d'échanges de bonnes pratiques.

Sur le plan diplomatique, ces organisations d'intégration régionale peuvent servir de tremplin ou de plateforme de dialogue pour développer la coopération interrégionale et inter pays. Par exemple, dans le cadre de la coopération interrégionale avec l'Amérique latine, Madagascar pourrait en profiter pour fructifier ses relations avec le Brésil qui pour le moment est quasi-inexistant alors que les relations diplomatiques entre les deux pays date de 1997.

#### *b) Promouvoir la coopération triangulaire*

La coopération triangulaire, née du développement de la coopération Sud-Sud et des 3P, a plusieurs définitions selon les acteurs. Cette coopération utilisée pour la première fois en 1980 par la commission indépendante sur les problèmes de développement international, présidée par l'ancien Chancelier allemand Willy Brandt<sup>956</sup>.

<sup>954</sup> La Zone de libre Echange a été lancée en 2000, et l'Union douanière en 2009.

<sup>955</sup> Les secteurs concernés sont surtout l'agriculture et l'artisanat.

<sup>956</sup> S. CHATURVEDI, « Développement coopération : contours, évolution and scope », in S. CHATURVEDI, T. FUES et E. SIDIROPOULOS (ss. la dir.), *Développement Co-opération and Emerging Powers-New Partners or Old Partners*, Zed Books, Londres, 2012, p. 13-36.

Dans le sens de ce travail, la coopération triangulaire partant des principes de partenariat retenu dernièrement à Busan implique tous les acteurs de développement et bailleurs traditionnels appelés encore par certains « apporteurs de coopération » pour le développement et d'autres entités non étatiques, c'est-à-dire, elle est prise dans le sens du partenariat entre bailleurs traditionnels, nouveaux bailleurs et pays bénéficiaire du Sud<sup>957</sup>.

« La coopération triangulaire met en jeu des partenariats, qui animent le Sud, entre deux ou plusieurs pays en développement appuyés par un ou plusieurs pays développés ou une ou plusieurs organisations multilatérales afin de mettre en œuvre des programmes et projets de coopération au développement<sup>958</sup>. » Cette forme de coopération entre pays bénéficiaire, bailleurs traditionnels et pays émergents se développent de plus en plus depuis quelques années. Si au début les domaines de la santé (lutte contre les pandémies) et de la sécurité (lutte contre le terrorisme) ont été les plus connus, l'augmentation des risques mondiaux, la rareté des ressources et la propension du principe de biens publics mondiaux ont propulsé et dynamisé cette coopération triangulaire vers d'autres domaines. Pour ce qui touche le pays, celle préconisée par l'UE avec la Chine fait profiter Madagascar. Exemple par l'envoi d'experts indonésiens dans le cadre de l'exécution des activités de coopération avec le Japon. Il y a aussi l'envoi de professionnels malgaches en stage de formation en Afrique du Sud dans le secteur minier au titre des activités de coopération avec l'Australie.

Il est possible d'élargir ces champs d'intervention en fédérant les moyens pour aider Madagascar à réaliser son programme de lutte contre la pauvreté. L'avantage de ce type de coopération est qu'elle renforce non seulement les relations avec les partenaires traditionnels mais elle ouvre également une nouvelle voie pour intégrer les nouveaux acteurs dans le processus d'aide publique au développement. Par ailleurs, elle permet d'aborder les actions de façon plus contextualisée et large car elle fédère plusieurs méthodes d'approches. Prenons le cas du programme de renforcement de capacité financé par la Banque mondiale où celle-ci mobilise davantage les experts originaires du pays du Sud pour travailler à Madagascar. De même en matière de nouvelle technologie (NTIC) où les jeunes universitaires ou cadres malgaches bénéficient des bourses d'étude ou de stage en Inde ou au Japon sous financement de l'UE (BAON). L'exemple de la JICA qui prend en charge la formation des cadres malgaches à se former en Afrique du Sud. Le rapport sur la coopération pour le développement du ministère de l'Économie développe de manière officielle les différents schémas pour développer ce type de coopération pour qu'elle puisse permettre de développer les avantages comparatifs des parties prenantes<sup>959</sup>. De même, le ministère des Affaires étrangères a créé un service spécial dans la direction de coopération pour le développement pour s'occuper de ce volet particulièrement.

---

<sup>957</sup> Voir CAD, Coopération triangulaire : enseignement tirés d'une enquête auprès des acteurs concernés, Direction de la Coopération pour le développement de l'OCDE, mai 2013 ; OCDE, Coopération triangulaire : Que nous disent les documents disponibles ?, Direction de la Coopération pour le développement de l'OCDE, mai 2013.

<sup>958</sup> Définition tirée du Plan cadre contenant des directives opérationnelles sur l'appui des Nations unies à la coopération Sud-Sud et à la Coopération triangulaire, consultable sur le site [www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=SSC/17/3-2k](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=SSC/17/3-2k).

<sup>959</sup> Ministère de l'Économie et de la Planification, *Rapport sur la coopération pour le développement*, 2013, p. 40-42.

Pour le futur, il suffirait pour chacun de voir ensemble en termes de division de travail les domaines de concentration et de compétences par rapport au projet à mettre en œuvre.

## B- Capitaliser les bonnes pratiques au niveau national

Depuis l'apparition et la participation massive des nouveaux acteurs dans la coopération au développement, on assiste à un repositionnement global des institutions les unes par rapport aux autres. La plupart des coopérations bilatérales et multilatérales recourent désormais de plus en plus à des opérateurs privés (bureaux d'études, association, groupement d'intérêt, ONG, etc.). Ces institutions privées sont les grands bénéficiaires des ajustements internes des institutions internationales et nationales et récupèrent ainsi progressivement l'essentiel des financements publics.

Aussi, eu égard à ces évolutions qui semblent gagner du terrain pour les prochaines décennies, il faudrait se pencher désormais à revoir les règles du jeu économique et financier. Le développement des deux formes de coopération décentralisée et triangulaire nous permet de constater que ces réformes et changements de pratique sont possibles bien qu'il faut reconnaître qu'il faut du temps.

D'ailleurs, dans ce sens, sur le plan national, dans le cadre de la coopération décentralisée, il y a déjà un chemin à suivre concernant le financement à travers des ONG ou associations mais dont le responsable de la réalisation du programme est l'État. C'est le cas du SIDA et de la vaccination (GAVI). Sur le plan international, l'existence des aides transites officiellement par des grandes ONG internationales reconnues par ses œuvres signifie l'existence des procédures de financement. Ces règles peuvent faire l'objet d'une étude approfondie de façon à les élargir et à les formaliser dans le cadre de la coopération multilatérale. Les approches contractualisation ou fonds communs sont déjà des dispositifs de coordination opérationnels.

### 1. Bonnes pratiques à s'inspirer

La mise en œuvre des actions gouvernementales devraient se faire dans un esprit de complémentarité de façon de faire inspiré de la pratique de l'UE et des Nations unies. Certes, le contexte n'est pas identique mais le rapprochement entre le principe de l'inter ministérialité et celui de l'inter agence ou interétatique peut se faire.

D'ailleurs, il s'agit ici de méthodologie de travail exigeant cohérence, programmation et coordination. Sur le plan administratif, l'aspect de coordination des actions interdépartementales dirigée par la primature est pris en compte.

L'internalisation de ces approches de travail facilitera les relations avec les bailleurs qui sont habitués dans leurs politiques de financement et d'intervention à des démarches transparentes et organisées.

*a) Élargissement et transposition de la méthode et pratique de gestion des fonds mondiaux*

Le Fonds mondial GAVI, qui a son siège à Genève, a été créé au début de 2002 pour favoriser une augmentation considérable du financement des programmes de lutte contre ces trois maladies. Il s'est rapidement développé : début 2005, il avait approuvé le financement de 294 programmes dans 129 pays (profil plus large que celui de tout autre donateur), signé des accords de dons de deux ans, d'un total de 2,3 milliards USD, et décaissé plus de 1 milliard USD. La structure du Fonds diffère de celle des institutions d'aide traditionnelles à plusieurs égards. Doté de services administratifs très restreints, il n'a pas de représentant dans les pays et n'est qu'un instrument de financement (il n'applique pas de programmes, ni ne fournit une assistance technique) fortement axé sur les résultats. Il se fonde sur des stratégies pilotées par les bénéficiaires dans un esprit d'ouverture et de participation et compte sur une forte contribution des groupes de la société civile à la conception aussi bien qu'à la mise en œuvre des programmes. GAVI (et son bras financier, le Fonds pour les vaccins) a été créé pour accroître la couverture vaccinale des enfants, qui a commencé à diminuer dans les années 1990 après avoir sensiblement progressé dans les années 1980.

GAVI est un partenariat modèle type de public-privé. Son principal commanditaire est la fondation Bill & Melinda Gates, à laquelle se joignent plusieurs organismes internationaux. Parmi ses partenaires figurent l'OMS, l'UNICEF, la Banque mondiale, des donateurs bilatéraux, des organismes spécialisés (comme les centres américains de contrôle et de prévention des maladies) et le secteur privé, notamment les fournisseurs de vaccins multinationaux et ceux des pays en développement. GAVI coordonne les actions et politiques de vaccination mondiale – par exemple, en cherchant à harmoniser les conseils donnés par l'OMS et l'UNICEF sur les priorités des programmes de vaccination. L'alliance fournit en outre un volume important de nouveaux financements : dans certains pays, les efforts de GAVI ont fait doubler ou tripler le montant dépensé en vaccination. Ses ressources servent en un premier temps à élargir la couverture des vaccins essentiels traditionnels et à renforcer les capacités ; elles serviront ensuite à l'introduction de nouveaux vaccins. Le GAVI a mis en pratique le système de récompense pour les pays ayant enregistré de bons résultats :

- premièrement, contrairement à certains donateurs, il est le seul qui a osé exécuter la cessation de son financement si le pays n'a pas atteint le niveau de couverture fixé. C'est dans cette optique qu'à la fin de 2003, elle a cessé d'accorder des dons à 10 pays qui n'avaient pu atteindre les objectifs fixés. Elle a en même temps accru les financements destinés à 23 pays qui sont parvenus aux niveaux de couverture visés.
- deuxièmement, dans certains programmes, il récompense directement les bons résultats en versant 20 USD par enfant totalement vacciné supplémentaire, soit environ le coût de la vaccination complète d'un enfant d'un pays en développement type. La moitié de la somme est versée d'avance, et le reste sur remise d'une preuve de la vaccination. L'utilisation des fonds n'est soumise à aucune condition autre que la production d'une preuve que les objectifs fixés ont été atteints.

Ce système peut être applicable par exemple pour le secteur qui associe le secteur privé, les organisations non gouvernementales de grandes envergures et les

bailleurs traditionnels. Ce sont les cas des sous-secteurs Eau et Assainissement, Environnement.

Ces programmes aident à assurer que l'APD a pour effet de développer une activité essentielle au lieu de se substituer à des ressources publiques qui pourraient être réaffectées à des emplois tout à fait différents. Par rapport à ce schéma et méthode, les aspects suivants sont à améliorer au niveau du Gouvernement :

- renforcer le rôle de coordination des actions du Gouvernement du Premier Ministre ;
- développer la capacité et les outils de communication intersectorielle et intra sectorielle ;
- développer la méthode de travail en équipe ;
- améliorer la conception, le cadre de réalisation et la gestion du budget programme ;
- uniformiser le système et cadre de suivi-évaluation des politiques ;
- mettre en place un mécanisme facilitant le partenariat avec les différents secteurs, comme une sorte de plateforme.

Du côté des bailleurs de fonds, l'allocation des APD sous cette forme va permettre de diffuser de façon optimale de nouvelles cultures de transparences, d'équipe et de performance. À cet effet, l'investissement dans la formation technique du personnel des organismes d'APD sont aussi à prévoir pour assurer l'appropriation et l'adaptation de son système. En effet, jusqu'ici c'est plutôt à destination des pays bénéficiaires que l'exigence de ces renforcements de capacité est soulevée. Pourtant, elle est aussi incontournable du côté des organismes d'APD dont la pratique se focalise sur des cultures anciennes en décalage avec la réalité. D'ailleurs, ce volet est rarement abordé et les études le concernant sont rares. Seuls quelques analystes l'abordent<sup>960</sup>.

#### *b) Cadre communautaire de coordination de l'UE*

Suivant le résultat des analyses faites précédemment, les points faibles des institutions malgaches sont la planification stratégique et opérationnelle. En revanche, pour le système de l'UE<sup>961</sup>, sa préoccupation pour la dimension coordonnée des politiques européennes de l'aide lui a permis d'internaliser l'approche coordonnée des politiques et des actions à chaque aspect de la gouvernance. Rappelons qu'elle a mis en place un cadre communautaire par l'édiction des mesures pour faciliter la coordination entre donateurs européens<sup>962</sup>.

---

<sup>960</sup> MORDASINI, Michel, analyse bien ces aspects. Voir « La Mise en œuvre des politiques globales : les agences d'aides joignent-elles le geste et la parole ? », *Revue internationale pour le développement RIDP*, n° 3, POLDEV, 945, 2012, p. 7-41. L'aide bousculée : pays émergents et politique globale.

<sup>961</sup> Document de référence UE : « Appui aux programmes sectoriels couvrant les trois modalités de financement : appui budgétaire sectoriel, fonds commun et procédures spécifiques de la Commission européenne », juill. 2007.

<sup>962</sup> Rappelons que les principes qui sous tendent cette démarche sont :

- la complémentarité et la transversalité : la politique communautaire et celle de ses États membres devront se compléter ;
- l'approche différenciée : adaptation des politiques d'aide par rapport aux régions et pays. La définition des actions sera faite dans le cadre d'une dialogue avec les pays bénéficiaires ;
- la concentration : les secteurs d'intervention sont groupés sur l'expertise et les avantages comparatifs pour lesquels la Communauté européenne (CE) est reconnue.

Le Gouvernement malgache et les PTF devraient partager cette même préoccupation en mettant toujours en avant lors des négociations et de la conception des programmes la dimension coordonnée des actions du Gouvernement et de ses PTF. Comme la Commission européenne et les pays membres, les deux parties doivent aussi voir comment :

- réussir à concevoir une politique générale de l'État ou PGE coordonnée et harmonisée et ayant comme souci principal la synergie et la complémentarité des interventions des ministères ;
- adopter un cadre de travail ou de programmation commun en matière de l'aide publique au développement sur lequel se reposera les interventions ;
- développer les outils déjà expérimentés durant la crise comme les fonds et procédures communes ;
- appuyer les travaux de conception d'une cartographie de l'aide.

#### *c) Poursuivre et capitaliser les acquis du SWAP en Santé*

L'approche sectorielle SWAP est un mode de financement des aides adopté par le secteur Santé juste avant la crise de 2009 qui a prouvé à travers ses mécanismes que les aides peuvent être efficaces. Elle consiste en la mise en commun de fonds à l'appui de stratégies sectorielles spécifiques. C'est une des approches « horizontales » qui assure aux bénéficiaires une plus grande souplesse d'utilisation des fonds. Elle permet également le financement des coûts récurrents et est axée sur le renforcement des institutions et la mise en place de systèmes plus larges. Le retour à la normalité et la conception récemment de la politique nationale va permettre au ministère de relancer la négociation auprès des PTF pour une reprise de la mise en place de l'approche. Les résultats obtenus avant la crise peuvent servir de base de départ pour le ministère et les nouveaux responsables. La reprise de cette approche nécessite toutefois un engagement ferme de l'État malgache de poursuivre de façon intense la lutte contre la corruption.

En effet, il a été prouvé que même dans les pays où la corruption est rependue et où les politiques sont médiocres, elle peut être efficace si l'approche est bonne et que les responsables font montre de rigueur à leurs niveaux comme ce fut le cas au Mali<sup>963</sup>. L'élargissement de cette approche au niveau d'autres secteurs est aussi à envisager en collaboration et en appui avec les principaux bailleurs favorables à ce mécanisme tel que l'Union européenne, le SNU et la Banque mondiale. L'expérience du secteur de la santé fournit des enseignements utiles à l'APD pour l'éducation par exemple.

#### *d) Développement du « système de chef de file »*

Cette approche a donné des effets positifs en ce qui concerne la collaboration et le dialogue entre bailleurs. Si l'on s'en tient à l'expérience du Mali pour le secteur Santé et celui de Madagascar pour l'Éducation pour tous, cette pratique a entraîné des changements de comportement non négligeables au niveau des deux parties. Pour l'État malgache elle a permis, d'une part, d'ouvrir les yeux du Gouvernement

---

<sup>963</sup> D. Jamison, "External Finance of Immunization Programs: Time for a Change in Paradigm?" in C. de Quadros (ss. la dir.), *Vaccines: Preventing Disease & Protecting Health*, Pan American Health Organization, Scientific and Technical Publication, Washington, 2004, p. 325-332 ; voir aussi l'étude du What Works Working Group du CDM, intitulée *Millions Saved* et financée par la fondation Bill & Melinda Gates, retrace 17 grandes réussites dans le secteur de la santé, interventions à grande échelle qui ont amélioré les résultats dans ce secteur pendant une période prolongée.



comme quoi la mutualisation des efforts est possible. D'autre part, elle facilite le dialogue politique, uniformise les positions, et allège les procédures et les services liés à l'aide.

Ainsi, cette approche n'est pas seulement à renforcer du côté des bailleurs mais elle est également suggérée au Gouvernement qui a du mal à asseoir l'inter ministérialité.

*e) Instaurer la culture de « contractualisation »*

Le modèle de GAVI est un exemple intéressant à exploiter pour ce qui est du PPP ou 3P. Le Fonds mondial GAVI a aidé à la mobilisation de ressources auprès des donateurs. Ce système d'aide budgétaire axée sur les résultats de GAVI peut avoir un champ d'application plus vaste dans les initiatives éducatives ou d'autres secteurs prioritaires. Il faut rappeler que GAVI a pour caractéristique spéciale de « récompenser les bons résultats », incitant les pays à élargir la couverture vaccinale de deux manières. Premièrement, elle cesse son financement si le pays n'a pas atteint le niveau de couverture fixé. Cette condition est imposée par beaucoup de donateurs, mais GAVI est la seule à réussir à la mettre à exécution. À la fin de 2003, elle a cessé d'accorder des dons à 10 pays qui n'avaient pu atteindre les objectifs.

L'esprit et les principes sur lesquels se pose cet instrument d'aide sont à exploiter pour certains domaines et secteurs car ils répondent aux exigences actuelles de partenariat ouvert, d'harmonisation des politiques et enfin d'efficacité. Par contre, en termes d'appropriation, il peut y avoir des décalages car les règles sont souvent déjà fixées en matière de financement.

## 2. Tirer des leçons des échecs vécus

Dans le cadre des études effectuées sur l'efficacité et l'impact de l'aide, trois principaux points de vue sont corroborés par les travaux de recherche en matière d'impacts de l'aide :

- premièrement, l'aide n'a aucun effet sur la croissance et peut même avoir un effet négatif, car elle est gaspillée dans des projets peu rentables, engendre la corruption ou nuit à l'investissement privé. L'étude de Dambisa Moyo reflète cette position ;
- deuxièmement, l'aide a un effet conditionnel sur la croissance, elle est efficace *seulement* (ou pour le moins plus efficace) dans les pays qui ont de bonnes politiques et institutions. C'est l'opinion prédominante, quoique certains résultats aient été remis en question.
- Et enfin, troisièmement, l'aide a *en moyenne* un effet positif sur la croissance, mais a un rendement décroissant – autrement dit, l'aide n'a pas été efficace partout, et pas nécessairement dans les pays qui ont de bonnes politiques et institutions, mais dans l'ensemble elle a eu un impact positif sur la croissance.

Pour le cas malgache, ces trois figures ont été enregistrées partant des trois cas étudiés. Dans certains secteurs comme l'environnement, l'énergie, l'aide n'a pu produire les effets attendus compte tenu du fait que les projets n'ont pas été étudiés de façon à produire des effets à long terme. Le montage des stratégies claires est devenu impossible selon les experts compte tenu de l'absence de volonté politique du Gouvernement. D'où, l'option à chaque crise d'adoption des solutions tampons

qui consistaient à résoudre les besoins à court terme. Ce sont les cas de la JIRAMA et de Air Madagascar, deux établissements publics dont les activités ont beaucoup d'influence sur les investissements et la croissance économique à Madagascar ; le cas de la lutte contre les feux de brousse auxquels les partenaires et le Gouvernement ont beaucoup investi mais sans résultats tangibles<sup>964</sup>.

De même, dans d'autres secteurs où il n'y avait pas de politique claire, l'aide a été gérée de façon ponctuelle pour financer des projets ponctuels. Certes, la politique nationale a été définie tant durant le régime sortant que celui actuellement en place, mais l'absence de politique sectorielle claire n'encourage pas trop les bailleurs d'aller de l'avant à l'application des nouvelles pratiques d'aide. De même, il a été prouvé que l'existence d'un cadre compétent à la tête d'une institution le rend solide. Cette solidité a de l'influence positive sur les résultats.

C'est ainsi que dans les sous-secteurs où les responsables ont affirmé leur leadership, ils ont réussi à mettre en place des systèmes transparents et fiables pour éviter les détournements d'affectation des aides allouées. Les aides ont eu des impacts positifs sur le développement en particulier au niveau des communes par exemple pour le cas de FDL. Le secteur Éducation, volet primaire, a été également un bon exemple à suivre.

Tirer des leçons sur ces résultats positifs et les transposer au niveau d'autres secteurs ou sous-secteurs est à étudier au sein du Gouvernement. Il a été bien mis en évidence dans l'étude des cas les facteurs de réussite de ces sous-secteurs.

Ainsi, malgré les défaillances enregistrées au niveau des autres secteurs, les bailleurs ont au contraire augmenté leurs aides et ont continué à les appuyer. L'esprit de partage et l'écoute entre ministères sont à développer. Il ne s'agit pas à chaque fois de faire table rase du passé mais plutôt de savoir capitaliser les bonnes pratiques et bons résultats pour mieux avancer. Les agents du FDL et du ministère de l'Éducation nationale disposant des compétences et maîtrises de ces méthodes peuvent être mobilisés pour voir les faisabilités de ce partage. La réalité est que ces agents qui sont des capitaux humains à exploiter sont soit écartés, soit récupérés par les organisations et institutions tels que le PNUD ou la Banque mondiale mais non par le Gouvernement.

Ainsi, la pratique systématique des évaluations et la conception des documents de stratégie sont à instaurer couplées avec des actions non des déclarations d'intention de lutte contre la corruption. De même, la mobilisation des capitaux humains est aussi à tenir compte.

### *Paragraphe 2 – Essai de modélisation de la démarche participative*

À quel niveau parle-t-on de l'intégration des acteurs dans la conception et mise en œuvre des politiques publiques ou des politiques nationales ? C'est la question qui nous amène à proposer un schéma de conception des politiques publiques. Cette proposition s'inspire largement du principe de responsabilisation du « *fokonolona* », développé par le lieutenant colonel Ratsimandrava vers les années 1970. Il s'inspire également de la disposition de l'article 35 de la Constitution malgache qui fait du Fokonolona la base du développement. De l'esprit de

<sup>964</sup> « JIRAMA : l'impossible réforme ? », *La Lettre de l'Océan indien, Madagascar politique et pouvoirs*, n° 1421, 19 févr. 2016.

Ratsimandrava le Fokonolona est la communauté de base qui doit décider et s'organiser pour développer sa localité. C'est cadre restreint facile à organiser pour développer une concertation ouvert, mobiliser et responsabiliser la population.

Tenant compte des analyses effectuées, nous avons pu découvrir que malgré les avancées faites tant du côté du pays que des bailleurs, l'harmonisation et la mise en cohérence des politiques ne seront effectives sans un mécanisme fort et pérenne permettant à l'État bénéficiaire d'être le leader dans la mise en œuvre de sa politique de développement. Ce cas est valable pour Madagascar, dont les valeurs culturelles qui animaient les populations sont oubliées au fil du temps et effacées par les crises. Bien que toutes les aides de tous les bailleurs soient allouées pour Madagascar, ces aides ne serviront à rien s'il ne se responsabilise pas. Par ailleurs, tant que le civisme fait défaut dans la tête et dans le cœur des citoyens, les subventions sont vaines et deviennent une forme de dilapidation de deniers publics, quel qu'en soit le montant<sup>965</sup>.

Aussi, toutes les propositions de modèles avancées dans cette sous-partie sont conçues pour essayer de répondre aux soucis d'appropriation, d'opérationnalisation de la politique nationale, d'harmonisation et de coordination de toutes les interventions des PTF. La conception de ces modèles de dispositif d'outils intègre :

- d'une part, les politiques mondiales en matière de développement ;
- d'autre part, les principes de la Déclaration de Paris ;
- et enfin, les politiques de réformes et de décentralisation menées actuellement.

L'objectif final est d'arriver à mettre en œuvre une politique d'aide sur la base d'une vision unique et l'internalisation de l'interdépendance de l'Administration publique et les acteurs de développement. Le deuxième objectif important est de responsabiliser la population à prendre en main son développement. Pour atteindre ces objectifs et regagner la confiance de tous les acteurs, l'État joue un rôle central dans ce processus de pilotage de son développement. La responsabilisation et la mobilisation des bénéficiaires finaux devront être au cœur de sa préoccupation relayées par les responsables locaux. Il faut souligner que l'appropriation ne veut pas seulement arriver à concevoir un document bien écrit de la politique, il faut le comprendre et être sûr qu'elle soit réaliste. Un mécanisme pérenne conçu sur la base des structures et pratiques existantes et qui ont fait leurs preuves seront le point de départ de nos propositions. Comme il est dit, « on n'invente pas les roues ».

Du côté des PTF, le but est d'arriver à rendre cohérente leurs interventions et harmoniser leurs pratiques.

Enfin, nous tenons à remarquer que ces modèles sont des outils créés pour être utilisés et mis en place ensemble car c'est un processus conçu sur la base de la déclinaison des besoins territoriaux. Ainsi, il est proposé pour consolider et pérenniser les acquis de passer par la réglementation du processus. Ainsi, dans un premier temps, le processus commence par l'instauration d'un cadre pérenne de conception de politique de développement (i). Par la suite, la proposition se poursuit

---

<sup>965</sup> J. RAJOELISON, « Communes : l'obtention d'une subvention n'est pas un droit mais une faveur ! », *Bulletin mensuel TAHIRY*, n° 51, 1312, janv. 2015, p. 12.

par la mise en place d'un dispositif de gestion territoriale d'harmonisation de gestion des actions de développement (ii).

#### A- Processus durable et pérenne de conception de la politique de développement national<sup>966</sup>

Mettre l'accent sur la mise en place d'un mécanisme de formulation et de conception de politique allant du niveau territorial au central est un moyen d'atténuer les difficultés d'harmonisation. Cette démarche va également augmenter le taux de compréhension générale des politiques et *de facto* le taux d'adhésion et/ou de mobilisation des acteurs à chaque palier.

Partant des expériences des pays déjà cité dans ce travail, la conception de la stratégie nationale est une chose difficile à mener. Les différentes critiques sur la main mise des bailleurs de fonds ont toujours été l'excuse des pays pour expliquer les échecs. Certes, il s'agit d'une partie des réalités mais il faut dire que les pays bénéficiaires des aides ont aussi une grande part de responsabilité. Dans cette démarche, il s'agit surtout de construire une vision commune non les intentions ou opinion d'une seule personne<sup>967</sup>.

Par ailleurs, étant donné que le pays vit dans un contexte mondialisé, acteur et signataire des engagements internationaux sur la protection des biens publics mondiaux, il appartient aux responsables de voir comment intégrer ces éléments dans la politique. Ces enjeux doivent être bien compris et tenus compte par l'État pour les faire comprendre aux différentes autorités et à la population. Son rôle doit être focalisé à ce niveau. Il faut changer la façon de faire pour éviter à chaque fois de dire que c'est une politique des bailleurs de fonds ou celle du président de la République. Si la mentalité et la façon de faire ne change pas, les mêmes erreurs des années précédentes risquent de resurgir. L'approche participative est une nouvelle approche de conception du développement que la communauté internationale prône actuellement<sup>968</sup>. Partant des expériences des quinze dernières années, cette approche peut être exploitée.

L'objectif à atteindre est à trois niveaux : d'une part, l'adhésion et la validation de tous les acteurs dans la conception et, d'autre part, rendre réalisable et opérationnelle sa mise en œuvre. Enfin, harmoniser les interventions des bailleurs de fonds sur la base d'un programme intégré. Le but ultime est de pérenniser par l'institutionnalisation du système de participation.

Il faut en effet noter que l'efficacité de l'aide ne consiste pas seulement à assurer une bonne politique de financement, c'est-à-dire une coordination budgétaire mais il faut en parallèle une bonne politique de gestion et d'intervention, c'est-à-dire une coordination programmatique et managériale à tous les niveaux.

<sup>966</sup> La conception de ce manuel est faite en collaboration et échange avec les responsables du ministère des finances.

<sup>967</sup> Le DSRP, une vision de la Banque mondiale, le MAP une vision du Président de la République, le PND s'accorde à la vision du Président de la République.

<sup>968</sup> B. LEVY et S. KPUNDEH, *Building State Capacity in Africa: New Approaches, Emerging Lessons*, op. cit. ; L. CLUZEL, *Le Service public et l'exigence de qualité*, op. cit. ; P. GIBERT, « Management public, management de la puissance publique », *Politiques et Management Public*, n° 2, vol. 4, 1986 ; J. P. CLING, M. RAZAFINDRAKOTO et F. ROUBAUD, « Processus participatifs et lutte contre la pauvreté : vers de nouvelles relations entre les acteurs ? », *L'Économie politique*, 16, 2002 ; J. P. CLING, M. RAZAFINDRAKOTO et F. ROUBAUD, *Les Nouvelles Stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, 2<sup>e</sup> éd., Economica, 2003.

Ce modèle tient compte de ces trois volets et s'inspire encore de la politique de développement du lieutenant colonel Ratsimandrava. Il tient compte également du principe d'appropriation, de participation et de responsabilisation de la population à prendre en main son développement. Ce dernier point est la concrétisation réelle de la décentralisation effective qui selon nous ne devra pas se limiter à la mise en place des structures. Son objectif étant d'associer la population à la base dans le processus de développement dans le processus de prise de décision. Si la population se sent consultée et écoutée, leur mobilisation et responsabilisation seraient facilitées. La territorialisation du processus de développement contribue à la conception d'une politique réaliste. Cette approche répond également à la politique de l'État actuel telle que définie dans le nouveau « document de stratégie de développement » dit « Plan national de développement (PND) », récemment conçu sous le pilotage du ministère de l'Économie. Ce document a été conçu avec la participation des différents acteurs du développement<sup>969</sup> et des PTF.

La conception de la politique de développement national est un mécanisme qui doit être durable. Pour cela un ancrage légitime et territorial doit être instauré en cohérence avec la politique de décentralisation effective en cours. Selon nous, le processus de conception de politique de développement doit être réglementé si on veut qu'il soit encré dans l'esprit et la pratique des responsables. C'est vrai que tout ne se décrète pas, mais dans un pays à fortement culture orale où la citoyenneté et la culture démocratique sont encore à renforcer ou à rendre matures. Le seul moyen d'inculquer ces réflexes pour le moment est de les décréter ou les réglementer. Un système participatif incluant un processus d'apprentissage de la citoyenneté est le garant de la durabilité ou de stabilité et de pérennité. Les malgaches ont perdu leurs repères durant ces cinquante années de laisser aller et de gabegie. Pour cela un des moyens est de prendre une mesure forte pour réinstaurer les valeurs culturelles. Une forte sensibilisation accompagnera ce processus.

Les élus et le groupement de la société civile auront un grand rôle à jouer notamment dans la sensibilisation mais également dans la conception de ces politiques. Ce processus devra être intégré dans la phase de conception des politiques territoriales. La conception de chaque programme ne devrait plus se faire séparément comme avant mais devra désormais se faire de façon intégrée. Cette harmonisation du national au régional et au local permettra de faciliter la définition des indicateurs communs et l'évaluation des politiques publiques. Les élus notamment les députés et les sénateurs feront le lien entre les programmes et les résultats inscrits dans les lois de règlement si les étapes sont respectées par tous. L'appropriation de par la participation systématique de ces responsables les encouragera à jouer réellement leurs rôles d'évaluateur de politique publique tel que prévoit l'article 93 de la Constitution. Ce rôle étant resté théorique pour le moment<sup>970</sup>.

---

<sup>969</sup> Composée par les représentants des départements publics responsables des divers secteurs, de la société civile, du secteur privé, des universités et centres de recherche, des partenaires techniques et financiers), réunion avec le secteur privé qui a vu la participation de 26 groupements d'opérateurs, réunions avec les partenaires techniques et financiers. Un PND intérimaire identifiant les programmes pour les deux ans à venir (2015 et 2016), y compris les urgences présidentielles, a déjà été présenté, voir dans : « Une croissance inclusive pour un développement durable », *Bulletin mensuel TAHIRY*, n° 49, 11-10, nov. 2014, p. 10-11, suite à l'entretien du ministre de l'Économie, M. Herilanto Raveloharison.

<sup>970</sup> Un cadre de la direction général du Trésor partage ce point de vue comme bon nombre de hauts fonctionnaires, en martelant que : « Comme la LOLF ne prévoit aucun document relatif à la performance parmi ceux qui doivent être présentés avec la loi de règlement, les parlementaires ne songent point à contrôler la performance de l'Administration malgré l'existence d'un document y afférent élaboré par l'exécutif, rendant ainsi le contrôle du Parlement moins efficace. Le vote n'est plus qu'une formalité sans aucune sanction pour les responsables adeptes des irrégularités puisque non seulement la loi de règlement accuse un retard de plus de

Ainsi, le processus de conception de la stratégie nationale de développement ne sera pas organisé avec en respectant les phases suivantes :

- phase n° 1 : Identification des besoins au niveau du *Fokontany* ;
- phase n° 2 : Ajustement de son projet de développement aux besoins locaux ;
- phase n° 3 : Conception PRD ;
- phase n° 4 : Conception projet de politique sectorielle sur la base PRD et PCD ;
- phase n° 5 : Conception projet de PGE ;
- phase n° 6 : Conception du projet de document politique national de développement ;
- phase n° 7 : Validation national du document de politique nationale de développement.

La figure suivante retrace les grandes lignes du processus de conception car chaque phase sera divisée en un ensemble d'activités précises. Elle sera accompagnée en parallèle et de façon systématique par des sensibilisations de la population. Cette information mobilisera la société civile et les élus. Les ministères comme celui en charge de la population, de la décentralisation et de l'intérieur mobiliseront également des services déconcentrés pour relayer les actions d'information, communication sur terrain. D'autres organismes spécialisés comme le comité de sauvegarde et de l'intégrité (CSI) contribueront par la conception des outils. Les expériences malgaches en matière environnementale qui ont donné des résultats positifs concernant la participation citoyenne peuvent être vulgarisées et capitalisées<sup>971</sup>. L'illustration pratique est celle de l'expérience de la GELOSE en matière de gouvernance locale et de décentralisation<sup>972</sup>. L'expérience du projet SAHA de la Coopération suisse en matière de budget participatif est aussi une expérience à développer. La démarche consistait à mettre en place un focus groupe dit « *Vondron'olona ifotony* », une cellule moteur qui mobilisera sa localité. Enfin, un troisième exemple typiquement malgache qui montre la faisabilité de ce mécanisme de participation *via* la réglementation est celui du DINA. Une forme de contractualisation de la participation de la population à prendre en charge sa sécurité

---

deux ans mais le contrôle de l'efficacité de l'utilisation des deniers publics est inexistant. » Voir chronique L. ANDRIAMIALIZAFY, « Pour une réelle avancée en matière de contrôle des finances publiques », *Bulletin mensuel TAHIRY*, 4, n° 47, sept. 2014, p. 5.

<sup>971</sup> J. É. BIDOU, I. DROY et E. FAUROUX, « Commune et région à Madagascar, de nouveaux acteurs dans la gestion locale de l'environnement », *Revue Monde en développement*, t. 36, de Boeck, année 2008/1/141, p. 29-46 : une expérience très répandue par la mise en place d'un « *Vondron'olona ifotony* (VOI) », « Groupement communautaire de base » chargé de gérer les zones protégées. Le VOI participe également au processus de prise de décision sur la conception des stratégies qui peut être vulgarisée pour le processus participatif. Voir aussi, Chr. CHAMBOUD, G. FROGER et Ph. MERAL, « L'Expérimentation du développement durable à Madagascar », *Revue Monde en développement*, t. 37, 2009/4/148, p 47-66.

<sup>972</sup>La politique publique mettant en place une gestion communautaire à travers le programme GELOSE a été conduite dans la seconde moitié des années 1990 à Madagascar. La loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables est issue du Programme national d'action environnementale (PNAE), phase 1 de 1991 à 1996 (Montagne *et al.*, 2007). (Un aperçu de l'art. 1<sup>er</sup> : « En vue de permettre la participation effective des populations rurales à la conservation durable des ressources naturelles renouvelables, il peut être confié à la communauté de base, dans les conditions prévues par la présente loi, la gestion de certaines de ces ressources comprises dans les limites de leur terroir. »). Cette approche rentre dans le cadre de la mise en œuvre de l'engagement n° 1, gouvernance locale, défis 6 du MAP : décentraliser l'Administration publique. Voir aussi : A. LOHANIVO, « Évaluation quantitative de la mise en œuvre de la loi GELOSE : Recensement des TG dans 13 régions de Madagascar. Rôle et place des transferts de gestion des ressources naturelles renouvelables dans les politiques forestières actuelles à Madagascar », France, déc. 2013, p. 7. Sur <http://hal.cirad.fr/cirad-00933713>.

locale<sup>973</sup>. C'est une coutume qui par la suite sera réglementée par voie légale dans le but de la mettre en cohérence avec les dispositions pénales et les systèmes de sécurité nationale ainsi que les politiques de respect des droits de l'Homme.

Au vu de tout ce qui précède, il est proposé la conception d'un décret portant organisation, fonctionnement et attributions des différents responsables en matière de processus de conception des politiques de développement et de politique publique. Politique de développement dans le sens de la conception de la stratégie nationale de développement et politique publique dans le sens de la conception des politiques sectorielles et surtout thématiques. Ce projet permet de mettre en place un mécanisme national de mise en cohérence les règles d'éthique pour le processus à tous les niveaux (allant du *Fokontany*, commune, région et national/Gouvernement et ministère). L'existence de ce cadre juridique permettra également de baliser les abus de certains dirigeants qui veulent imposer sa volonté pour assouvir les besoins personnels ou leur groupe d'appartenance. Ce processus évitera également de recourir à la conception des programmes de développement soit par des consultants qui ne connaissent pas les lieux et se contentent des copiés-collés des PCD ou PRD ou DSRP.

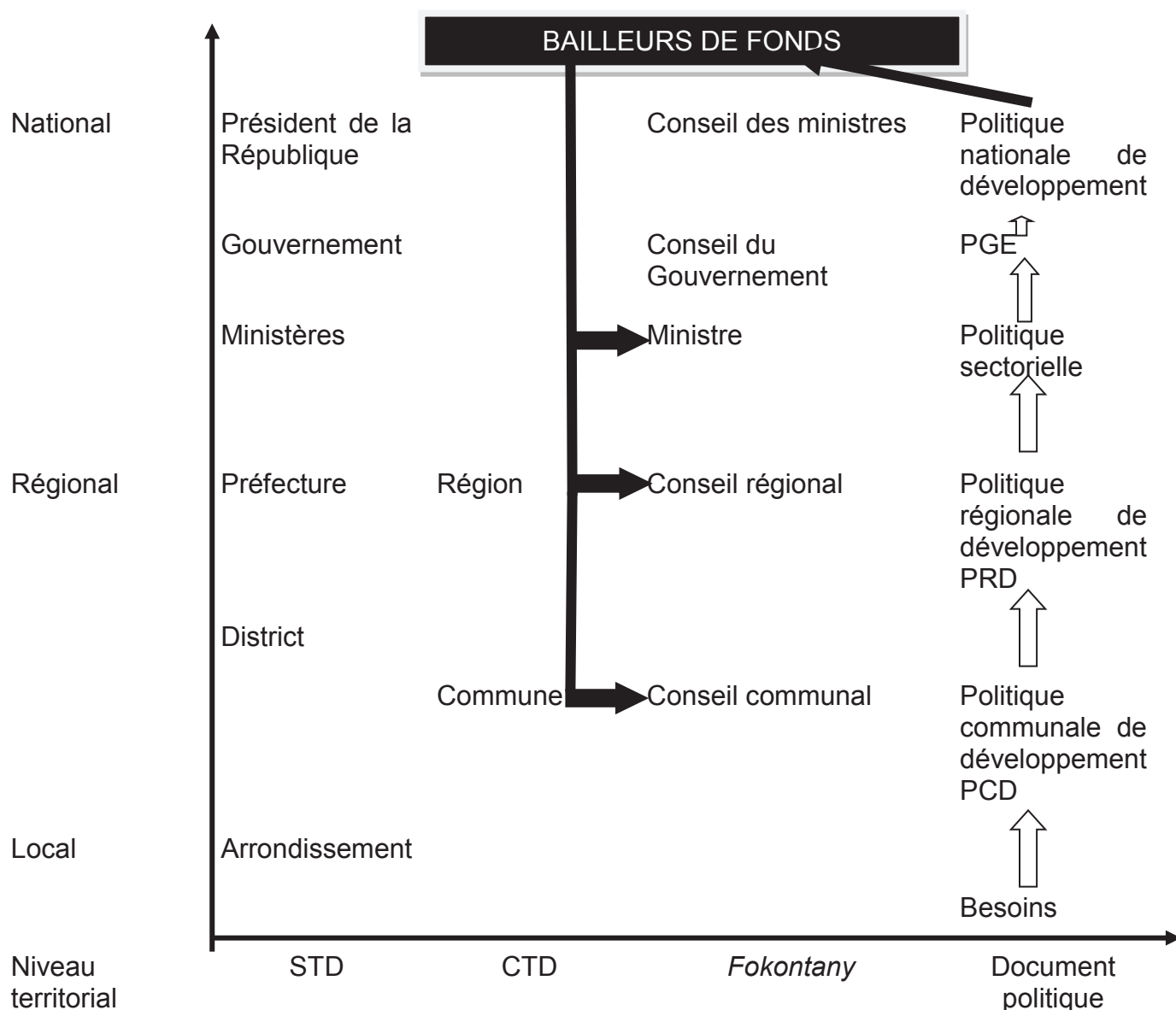
Pour les PTF, si le financement existe (Allemagne par KFW, Suisse par le programme SAHA, PNUD, UE par le programme Accord, etc.) pour la conception des programmes menés sur initiative séparée par donateurs, leur appui *via* un *basket funds* transitant par le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation serait le meilleur moyen pour harmoniser les aides et mobiliser les acteurs nationaux sur un cadre de conception commun. Les fonds financeront la première mise en place de ce processus et les campagnes de sensibilisation.

Concernant le décret, la mention précisera l'importance de la mise en cohérence des programmes de développement et de la participation des citoyens. Il décrira également les différentes étapes de conception et les attributions de chaque entité. La note de présentation de ce décret expliquera les différents enjeux tant nationaux que mondiaux sur le développement. Il fera également le lien entre participation et la décentralisation effective par la mobilisation des populations à la base. Une large publication et une campagne forte de sensibilisation seront à effectuer au niveau local pour informer la population.

---

<sup>973</sup> Décret n° 94-608, 28 sept. 1994, relatif à la participation de la population en milieu rural concernant la sécurité locale et la lutte contre les vols de bœufs.

**Figure 21 : Processus pérenne de conception d'une politique publique**



**+ IEC : Apprentissage collectif par le développement assuré par les élus et l'OSC**

⇨ : Conception du bas vers haut

➔ : Réalisation vers le bas

Source : Auteur

Au vu de ce schéma, nous allons expliquer les éléments du processus par phase. Ces phases engendreront par parallélisme de forme des modifications des décrets qui fixent l'organisation, le fonctionnement et les attributions de chaque échelon, c'est-à-dire que ces modifications seront également reportées en conséquence dans les autres décrets fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions des différents échelons administratifs et ceux des collectivités territoriales décentralisées. Il s'agit notamment des attributions des chefs d'arrondissement administratif, des maires, des chefs de district, des chefs de régions. Comme ce



processus intègre les structures existantes, l'esprit n'est pas en contradiction ni avec les dispositions de la Constitution, ni avec la loi relative à la décentralisation.

Le processus débutera à la base jusqu'au niveau national.

#### Phase n° 1 : Identification des besoins au niveau du *Fokontany*

Le *Fokontany* est dirigé par le président du *Fokontany*<sup>974</sup>. Il est nommé par la commune sur la base de la proposition du *fokonolona*. Pour prendre des décisions concernant la vie du *Fokontany*, ces derniers se réunissent en Assemblée générale sur convocation de son président. L'AG est une instance de prise de décision. La réunion permet de recueillir les propositions ou informer et sensibiliser la population. Les besoins émis par la population seront groupés par le président. Il lui appartient par la suite de communiquer les décisions ou les informations concernant son *Fokontany* au délégué d'arrondissement et de la commune. Des copies des PV de réunion contenant les projets identifiés en sont la matérialisation. Les documents par *Fokontany* seront codifiés et classés pour faciliter l'exploitation. La codification en fonction de la classification territoriale permet d'identifier le dossier en cas de soumission pour une demande de financement. En effet, il arrive souvent que des *Fokontany* à forte densité de population et des *Fokontany* en milieu rural prennent des initiatives de mettre en œuvre dans le cadre du codéveloppement ou de partenariat des mini projets.

À ce stade, les documents seront classés par *Fokontany* au niveau de la commune. Il appartiendra aux responsables de les classer par thème<sup>975</sup> en fonction de la nature des projets identifiés. Certes, ce travail semble être titanesque mais l'existence des structures déjà existantes facilitera la mise en œuvre. Ce processus est déjà appliqué concernant par exemple le recensement, la sensibilisation en matière électorale, impôt local, *Dina*<sup>976</sup>. Le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation actuelle ainsi que les secrétariats d'État chargés de la Sécurité auront un grand rôle à jouer à travers leurs services déconcentrés couvrant l'ensemble du territorial et dont les notoriétés sont reconnues par la population.

Conformément à la réglementation fixant les attributions du *Fokontany*, des modifications seront ainsi proposés pour que ce processus soit insérer dans le rôle et attributions des *Fokontany*.

Ainsi, un article prévoyant ce nouveau rôle sera inséré et les étapes ou modalités de consultation de la population dans le processus de conception de la politique nationale de développement seront bien précisés comme suit :

- convocation de l'Assemblée générale des *fokonolona* ;

<sup>974</sup> Décret n° 2004-299, 3 mars 2004, fixant le fonctionnement et les attributions du *Fokontany* – Loi n° 94-008, 26 avr. 1995, relative à l'organisation, le fonctionnement et les attributions des collectivités territoriales décentralisées – Loi n° 2001-004, 25 oct. 2001, prévoyant les règles générales régissant le *Dina* en matière de sécurité publique – Décret n° 94-608, 28 sept. 1994, fixant les attributions de la population en milieu rural en matière de sécurité locale et de la lutte contre les vols de bœufs.

<sup>975</sup> En cohérence avec les axes de l'OMD (des formations et des sensibilisations seront déjà considérées comme être faites à ce stade)

<sup>976</sup> *Dina* est une règle, une sorte de contrat collectif, dont les procédures de validation et d'application sont régies par la loi n° 2001-004 du 25 octobre 2001 réglementant les *dina*. Le *dina* qui régit la communauté locale, généralement de niveau *Fokontany* et régional pour gérer la vie de la communauté et/ou la sécurité locale. Exemple : *Dinan'omby* spécialement conçu dans les régions où les vols de zébus sont en recrudescence (*Dinan'Anosy*, *Dinan'i Melaky*). *Dinam-pokonolona* sur les travaux communautaires.

- organisation de la réunion et sensibilisation de la population ;
- collecte des propositions de projet ;
- validation en Assemblée générale ;
- communication au niveau de la commune de rattachement et du délégué d'arrondissement.

Partant du *Fokontany*, comment se passera le processus au niveau de l'échelon supérieur ?

Phase n° 2 : Alignement de son programme de développement aux besoins locaux

La commune est la première collectivité territoriale décentralisée. Elle est le premier ancrage institutionnel de développement local dont le fonctionnement, l'organisation et les attributions ainsi que les compétences sont règlementées<sup>977</sup>. Le renforcement de la base dépend de l'existence d'un programme réaliste et opérationnel en cohérence avec les besoins localement exprimé en complément avec la vision du maire. La conception du « programme de développement communale (PCD) » doit ainsi se faire en respectant ce principe de cohérence, démocratique et transparent. L'éthique dans la conception doit être aussi respectée.

Auparavant, soit les PCD n'existaient pas, soit ils existaient mais conçus par des consultants, soit conçus en plusieurs exemplaires en fonction des bailleurs de fonds (PCD-UE ; PCD-PNUD, PCD-SAHA ; PCD-maire). Quatre communes sur cinq avaient plusieurs PCD par bailleur<sup>978</sup>. Les maires se plaignant des difficultés qu'ils avaient non seulement pour la gestion mais également pour le rapport. Pour les PCD conçus par les consultants, ces derniers ne sont pas opérationnels. Ces pratiques devraient être bannies.

Ainsi, pour éviter que ces genres de situation ne se reproduisent plus, la conception doit s'intégrer dans ce processus proposé. Le processus se déclinera de la façon suivante. Le décret fixant les modalités et les processus de conception prévoira et fixera les étapes suivantes concernant le niveau communal :

- compilation et exploitation des projets par *Fokontany*, déposées au niveau de l'arrondissement administrative (CA)<sup>979</sup>;
- regroupement par thème ;
- document de synthèse ;
- comparaison des grands axes politiques du maire et des projets par *Fokontany* en vue de son insertion plus tard dans l'avant-projet de document de programme de développement ;
- procéder à la déclinaison des projets et l'insertion des projets dans les grands axes des documents de politiques du maire<sup>980</sup> ;

---

<sup>977</sup> Loi n° 94-008, 26 avr. 1995, relative à l'organisation, le fonctionnement et les attributions des collectivités territoriales décentralisées.

<sup>978</sup> Constat suite à l'audit des communes, financé par la Coopération suisse. Constat partagé lors de la réunion des bailleurs, organisée par la Coopération suisse et le ministère de la Décentralisation dans le cadre de la mise en place du Fonds de développement local (FDL), année 2006.

<sup>979</sup> Subdivision administrative de la commune.

<sup>980</sup> Car la politique du maire est celle qui a fait l'objet des propagandes et donc connue par la population. D'ailleurs, le maire a été élu puisque son projet de société coïncidait aux besoins de sa population.

- organisation d'un atelier de pré validation avec la participation des grands acteurs locaux actifs et implantés dans la localité et les présidents des *Fokontany* ;
- conception avant-projet de programme en vue de la soumission au vote du conseil communal ;
- validation et vote du programme de développement communal ;
- concertation et validation au niveau du conseil communal ;
- publication et communication du PCD aux différents responsables régionaux et ministériels implantés au niveau local (STD).

Comme le cas du *Fokontany*, une disposition fixera les répartitions des attributions entre les différents acteurs et responsables concernés pour éviter les conflits de compétences et les attentismes. L'avantage de cette démarche est que les responsables et les bailleurs sont déjà conscients des difficultés vécues auparavant. La réflexion n'est pas nouvelle. La différence est que dans le cadre de cette proposition la démarche est intégrée dans le schéma national et international sous le leadership de l'État. L'avantage est que cette démarche permet d'économiser par ce que ça entrera dans les attributions d'accompagnement de l'État. Comme le cas des élections, c'est le budget général qui financera le processus. Un seul PRD, évitera le saupoudrage, la fragmentation des aides et la satisfaction des désirs personnels du maire.

Une fois le PCD validé et voté en conseil municipal ou communal, le processus de conception au niveau régional se lancera à son tour. C'est ce qui nous conduit à la conception du « programme de développement régional (PRD) ».

### Phase n° 3 : Conception PRD

Cette phase est très importante car elle est la base d'un développement harmonieux tant suscité par les bailleurs et les dirigeants. L'esprit qui doit animer les responsables dans sa conception est d'ailleurs la coordination des actions et l'harmonisation en fonction des besoins locaux ou du PCD. En effet, le niveau régional est une plateforme de réalisation des projets intercommunaux ou des programmes sectoriels du ministère au niveau régional<sup>981</sup>. Cette délimitation et enjeu territorial est à cultiver dans la tête des élus. C'est bien de chercher la gloire personnelle mais c'est aussi bien de fédérer les efforts. Un proverbe malgache le souligne bien d'ailleurs « *Tondro tokana tsy mahazo hao. Izay mitambatra vato, izay misaraka fasika* » (Ceux qui s'unissent sera fort comme la pierre, ceux qui ne se rassemblent pas ou s'éparpillent seront faibles et mous comme le sable<sup>982</sup>). Si cet esprit ou principe de conception est approprié et internalisé, les problématiques liées à la question de redondances, de coût de transaction ainsi que l'approche intégrée de tous les projets composants du programme seront en grande partie résolues. Exemple : la possibilité de fédérer les moyens pour la réalisation des grands travaux ou la gestion des problèmes intercommunaux comme la sécurité, l'énergie, le chômage, les investissements directs étrangers (IDE), etc. Ces approches de conception et de gouvernance locale vont changer l'environnement et l'organisation administrative qui avait tendance à tout centraliser à Antananarivo. Elle favorisera la dynamique régionale et l'attractivité sur le plan économique. Sur le plan politique,

<sup>981</sup> Cette perception est rarement comprise par les élus locaux même par les députés élus dans la région. C'est le cas par exemple du projet Grand Tana qui n'a pu voir le jour jusqu'ici à cause de cette différence de perception de la dimension régional et intercommunal du développement.

<sup>982</sup> C'est l'équivalent du proverbe dans la culture française : « L'union fait la force. »

c'est un outil de négociation également pour nous car il est approprié et répond à nos attentes.

Du côté des bailleurs, il leur serait plus facile de s'aligner et de s'intégrer dans le système car la division de travail est plus claire. L'existence de ces documents est un atout pour le pays car ils aident à la décision des bailleurs que nous considérons comme dominateurs. Ces outils les obligeront à changer de comportement si nous aussi changeons de comportement.

Comme le cas de la commune, les étapes comprendront les éléments suivants :

- évaluation des programmes réalisés au titre de l'année N-1 ;
- compilation des PCD ;
- document de synthèse ;
- analyse des contenants des PCD et des résultats de l'évaluation du programme N-1 ;
- dégager les projets à réalisation commune ou à dimension régionale<sup>983</sup> ;
- conception d'un avant-projet de PRD ;
- atelier de concertation avec les responsables des STD et des présidents des EPCI et/ou des maires concernés<sup>984</sup> ;
- mise en forme et finalisation de l'avant-projet de PRD ;
- validation et vote en conseil régional ;
- publication<sup>985</sup> et communication<sup>986</sup> des documents auprès des STD et des partenaires techniques et financiers ;
- dépôt des PRD au niveau de la primature et si possible au niveau des ministères.

Phase n° 4 : Conception projet de politique sectorielle sur la base PRD et PCD

Toujours dans cette logique et de souci de cohérence et de complémentarité, les dirigeants politiques doivent changer de façon de faire dans leur processus de conception des politiques publiques. Si la politique sectorielle reflète bien les besoins locaux, les PTF s'investiront davantage car ils savent que les programmes des ministères auront des impacts réels sur les bénéficiaires finaux. La conception des politiques publiques devront soutenir les programmes locaux. C'est le rôle de l'État, réguler, réglementer et mettre en place un environnement favorable pour la réalisation des programmes. Dans cet esprit d'apprentissage, il doit aussi à travers sa politique rectifier les abus si jamais elles sont en contradiction avec les principes d'intérêt général ou national, les lois et réglementations en vigueur et les normes. Autrement dit, réglementer, faciliter et accompagner. Concernant ce dernier point, l'État peut insuffler la dynamique locale en prodiguant des conseils pour améliorer ou financer les projets. La prise en compte des PRD faciliterait la définition des contours

---

<sup>983</sup> Il arrive souvent que les maires prennent l'initiative de réaliser des projets sans tenir compte de son interdépendance ou de ses conséquences sur les autres communes. Le PRD doit être conçu en complémentarité des programmes communaux.

<sup>984</sup> L'utilisation de la maison de bonne gouvernance, plateforme, au niveau district est conseillée pour faciliter la concertation.

<sup>985</sup> Toutes les publications feront l'objet d'un affichage dans toutes les communes, les arrondissements administratifs, les districts, les régions, les préfectures et les *faritany*.

<sup>986</sup> La communication est nécessaire car ces PCD et PRD seront les documents de base de la conception des politiques sectorielles.

de l'intervention de l'État. Elle éviterait aussi de construire des politiques dans le vide qui entraînerait des gaspillages. C'est un outil pour une gouvernance planifiée et encadrée, accès sur les résultats. L'État connaît pourquoi telle décision est à prendre ou à ne pas prendre et comment y arriver. Ce ne sera plus un pilotage à vue comme ce qui a été fait depuis cinquante ans. Ce ne sera plus aussi une politique imposée mais une politique améliorée avec une gouvernance maîtrisée. Comme nous l'avons déjà soulevé dans la première partie, abondé par de nombreux auteurs que le problème n'est pas lié à la compétence mais surtout de la gouvernance. Les visions des dirigeants devront abonder ces programmes locaux-là. C'est ce que cherchent les orientations politiques internationales à véhiculer actuellement quand ils disent « baser le développement sur les priorités nationales ».

C'est ainsi que les actions gouvernementales dans un contexte de décentralisation doivent accompagner les CTD dans la mise en œuvre de leur développement. La conception des PS sur la base des PCD et PRD permet de rendre plus visibles les aides vis-à-vis des PTF. Les actions du Gouvernement sont plus affinées et mieux orientées. C'est aussi à ce niveau que les ministères doivent voir par rapport aux engagements de l'État si les différents programmes les ont intégrés. Comme les PCD et PRD se focalisent surtout sur les besoins internes, les politiques sectorielles doivent compléter les parties manquantes. Bien entendu cette démarche est efficace si, d'une part, la décentralisation est effective et, d'autre part, l'État assure bien son rôle. C'est à ce niveau de conception que l'impact des sensibilisations sera évalué. Certes, dans les cinq premières années de mise en œuvre de ce processus, les effets sont certainement faibles mais ils s'amélioreront au fil du temps.

Pour cette phase n° 4, les étapes à suivre seront les suivantes :

- 4.1. Évaluation<sup>987</sup> des activités annuelles et communication du rapport d'évaluation de la mise en œuvre des politiques sectorielles au niveau central ;
- 4.2. Communication par les premiers responsables des STD<sup>988</sup> de tous les secteurs des programmes de développement locaux (PRD et PCD) ;
- 4.3. Exploitation des services des ministères centraux de ces rapports et de ces PCD/PRD ;
- 4.4. Évaluation de performance des activités des ministères ;
- 4.5. Études comparatives des deux documents en vue de la conception d'un premier jet de document de politique sectorielle ;
- 4.6. Concertation avec les principaux PTF sur la programmation et la budgétisation ;
- 4.7. Conception et validation du projet de politique sectorielle ;
- 4.8. Dépôt du projet au niveau du secrétariat général du Gouvernement en vue de la discussion au niveau en premier lieu en conseil du Gouvernement et en second lieu au niveau de la plateforme de concertation nationale<sup>989</sup> ;
- 4.9. Ajustement des contenus en fonction des résultats des concertations.

<sup>987</sup> Évaluation de résultat par rapport au PTA et impact par rapport aux PCD et PRD de l'année N-1.

<sup>988</sup> Les directeurs régionaux des ministères.

<sup>989</sup> Voir deuxième niveau du dispositif de coordination des aides STPCA, primature.

### Phase n° 5 : Conception projet de PGE

Comme il a déjà été soulevé dans les parties précédentes de ce travail, les PGE ont été souvent conçus sur la base de l'intention personnelle ou vision personnel du président de la République que le Premier Ministre doit décliner en PGE. Dans ce nouveau processus, la conception est plus stratégique et planifiée et elle suivra les procédures ci-après :

- 5.1. Communication des projets de politiques à tous les membres du Gouvernement (destination : les ministères) pour lecture ;
- 5.2. Exploitation des rapports du SNISE et communication du rapport aux ministères<sup>990</sup> ;
- 5.3. Concertation interne au niveau de chaque ministère ;
- 5.4. Organisation d'un atelier de travail de tous les membres du Gouvernement, dirigé par le Premier Ministre et assisté par le président de la République<sup>991</sup> ;
- 5.5. Conception d'un premier jet de politique générale de l'État ;
- 5.7. Concertation et validation de l'avant-projet en conseil du Gouvernement ;
- 5.8. Validation du document en conseil des ministres.

Ce changement de procédure évitera l'étiquetage de couleur politique ou d'idée personnalisée de la politique générale du Gouvernement. Elle permet d'assurer la continuité en cas de changement de régime ou de responsables. Cette expérience fonctionne dans les pays d'Afrique comme l'Afrique du Sud.

Cette phase étant la partie qui clôturera le processus avant de le déposer à l'Assemblée générale. Le Gouvernement présentera sa politique suivi d'un débat ou critique des parlementaires.

### Phase n° 6 : Conception du projet de document politique nationale de développement

Le document de politique nationale est le document final de synthèse contenant les grands axes stratégiques sur lesquels l'État concentre ses priorités. C'est ainsi qu'il faut abandonner l'idée que ce document est pour les bailleurs de fonds. C'est la population qui l'exige pour que leurs représentants puissent avoir un document de base pour mesurer si la loi de finances est bien une déclinaison des besoins exprimés. Il est aussi un outil d'évaluation lors du vote de la loi de règlement.

Pour les bailleurs, le document de politique nationale de développement est le document que les PTF exigent pour la dotation des APD. C'est sur la base de ce document que les PTF conçoivent leurs documents d'appui.

L'esprit qui doit animer le Gouvernement dans cette phase est l'opérationnalisation et l'appropriation de la politique par chaque secteur. En effet, l'appropriation est nécessaire car il doit avoir l'adhésion de tous les acteurs du développement.

---

<sup>990</sup> Cette partie est déjà existante et pratiquée par le ministère de l'Économie car les indicateurs sont conçus sur la base des indicateurs des secteurs. Ce rapport aborde également le bilan des apports des PTF.

<sup>991</sup> L'atelier consistera à exposer le contenu des grandes lignes des politiques par secteur. L'objectif est de mettre en cohérence des programmes entre les secteurs interdépendants. C'est en quelque sorte un exercice de mise en cohérence et de coordination des actions et des interventions.

Ainsi seront les étapes à suivre :

- 6.1. Procéder à la déclinaison des grandes lignes des projets de société du président de la République par rapport aux grands axes du projet de PGE ;
- 6.2. Conception de l'avant-projet de « politique nationale de développement »
- 6.3. Discussion en interne en conseil des ministres.

Phase n° 7 : Validation national du document de politique nationale de développement

Les phases 6 et 8 sont des actions continues. Une fois l'avant-projet finalisé, la présidence déclenche les formalités pour la validation finale. Deux options sont possibles pour le faire :

- soit revenir à la base en organisant une conférence de validation nationale ;
- soit le soumettre pour avis du Parlement.

Si le dirigeant opte pour la première option, le document de la politique nationale est à déposer obligatoirement auprès du Parlement avant le dépôt de la loi organique des finances. Le rapport d'évaluation du SNISE et de la coopération fera également d'une communication officielle et obligatoire au Parlement car ces documents sont leurs documents de référence pour le vote non seulement de la loi des finances mais également de la loi de règlement. Ce qui sous-entend que le calendrier budgétaire et celui des activités de tous les départements ministériels, des institutions et des CTD doivent être bien cadrés et calés au calendrier budgétaire. La systématisation de ces calendriers obligera également les bailleurs à adapter leur calendrier.

Enfin, il faut remarquer que pour une mise en œuvre progressive, cette procédure est à adapter et à alléger au fur et à mesure que les acteurs s'approprient de l'outil et de la démarche stratégique et planifiée. C'est la raison pour laquelle ce processus se fait par voie de décret non par voie législative.

Comme nous l'avons souligné, la conception n'est qu'une étape. L'objectif final est d'arriver à mettre en œuvre et à mobiliser les acteurs. Le dispositif que nous proposons suivant répond à cette attente avec une approche territoriale en attendant que le processus de conception atteigne sa maturité.

Autrement dit, c'est un dispositif à mettre en place pour propulser le processus. Si la base est bien organisée, les parties centrales adapteront leurs démarches en conséquence. Encore une fois, la condition de réussite est toujours l'avancement de l'État dans l'aboutissement de la décentralisation par le transfert effectif des compétences et le renforcement des services déconcentrés.

## B- Redimensionner l'aide au niveau territorial

Dans un contexte où le central est dans l'impossibilité de répondre à toutes les exigences pour assurer un bon pilotage des actions de développement national, il est préconisé l'approche territoriale. Ruben (2012) propose de redimensionner l'aide pour qu'elle soit plus efficace à cause des différences de mécanismes d'acheminements entraînant un flux agrégé. Pour d'autres, c'est l'impact de la

confusion entre politiques globale et locale les décideurs ont du mal à trouver l'équilibre qui justifie cette redimension.

En effet, les conséquences actuelles de cette globalisation affectent l'appareil public qui a du mal à le maîtriser (Auby, 2003 ; Severino et Ray, 2011). Elles compliquent la gouvernance et ralentissent la progression des réformes. Ainsi, en attendant que les adaptations nécessaires générant la stabilité puissent se faire, nous suggérerions de renforcer d'abord le territorial ou le local par rapport au national vu l'urgence et les objectifs proches à atteindre. L'objectif est toujours de renforcer et sécuriser le local. L'enracinement de l'appropriation passe d'abord par la base. Le flou sur la gouvernance mondiale concernant ce rattachement spatial incontrôlé et incontrôlable a poussé l'opinion publique à privilégier le national par rapport au global.

Pour cela, au niveau national, la même logique semble se justifier. Pour Jacques Chevallier dont la position est épousée par de nombreux auteurs, ce phénomène de globalisation présente un inconvénient, celui de « déplacer le niveau de décision pertinent vers des espaces élargis et éloigner par là certaines réalités de la zone possible d'influence du pouvoir local et la démocratie locale<sup>992</sup> ». Or, cette tendance est le contraire du discours politique et de l'orientation actuelle. Un responsable malgache a également dit que « Lorsque les infrastructures de base sont mises en place, c'est la volonté des autorités et de la population qui est l'élément essentiel pour avancer<sup>993</sup> ».

Ce modèle d'harmonisation et de coordination de gestion et de réalisation des programmes de développement local est inspiré des mécanismes existants. L'étude de mise en place de ce montage est en cours actuellement au niveau de la direction des affaires politiques du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation<sup>994</sup>. Il consiste à mettre en place une plateforme de coordination au niveau territorial permettant de fédérer les moyens et harmoniser les interventions. Il est à souligner que par application du principe de proximité, l'idée est de renforcer la base ou de déployer une approche territoriale du développement. Ce dispositif va permettre la participation efficace et le renforcement de la coopération entre les planificateurs du développement, des décideurs et les populations concernées<sup>995</sup>.

Ce dispositif est à deux niveaux, au niveau central et au niveau local.

Concernant le premier niveau, il constitue une sorte de passerelle en attendant l'effectivité et l'opérationnalisation de l'aide budgétaire.

<sup>992</sup> J. CHEVALLIER, « Synthèse », *Démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999, p. 414.

<sup>993</sup> H. RAHARINJATOVO, directeur général du Fonds de développement local (FDL), lors de notre rencontre en 2012 et qui sera repris et réaffirmé lors de son interview dans le *Bulletin mensuel TAHIRY*, n° 51, 1110, janv. 2015, p. 10.

<sup>994</sup> L'étude est dirigée par M. Ralaivariliva, administrateur civil, directeur des affaires politiques ; ANDRIAMANINDRISOA, Emmanuelle (2004). *Économie populaire, territoires et développement à Madagascar : les dimensions historiques, économiques et socioculturelles du fokolona. Étude de cas : la commune rurale de Masindray et la commune rurale urbaine d'Anosibe*, 322p.

<sup>995</sup> Cette proposition n'est pas une idée récente car elle a été vulgarisée par les défenseurs de la décentralisation effective, sur les idées de faire participer la société civile et la population (Banque mondiale et la communauté des bailleurs). Il s'inspire aussi de la proposition avancée par M. Pierre Schori, ministre de la Coopération internationale pour le développement de la Suède, durant les débats en 1996 sur la coordination de la politique d'aide : les positions des différents acteurs sur la question sur la bonne stratégie à entreprendre, un des volets de la politique d'aide, *Source* : 3 juill. 1996, Communiqué de Presse, ECOSOC, 300.



Par contre, le deuxième niveau est une plateforme implantée au niveau territorial dans le but de mieux canaliser et harmoniser les différentes interventions des multiples bailleurs et surtout relayer les actions du FDL et du STPCA au niveau régional. C'est un démembrement du FDL. Elle travaillera avec le STPCA dans le recensement des bailleurs agissant dans le cadre de la Coopération décentralisée (CD). La plateforme sera instaurée au niveau district, niveau intermédiaire des circonscriptions territoriales administratives, plus proche des communes et/ou de ces groupements.

## 1. Mise en place du niveau 2 : dispositif d'harmonisation et de coordination local

### a) *Avantages*

Sur le plan opérationnel, la mise en place des dispositifs cohérents de l'aide est incontournable. Ces dispositifs intègrent l'existence des structures de coordinations déjà existantes (FDL, STPCA, MEFB, STD). Ce montage institutionnel tient compte du processus de conception des politiques publiques proposé ci-dessus et répond également au souci d'efficacité et d'impact réel sur les bénéficiaires finaux. C'est pour cette raison que la mise en place de la plateforme au niveau territorial passera en premier avant celui du central.

Sur le plan financier, la mise en place de cette structure permettra de renforcer le système de *basket funds* du FDL et surtout d'utiliser le SNGFP.

Sur le plan managérial, la responsabilisation des autorités locales dans la gestion et le pilotage de ses actions de développement seront renforcés suite à la mise en place d'un système de contractualisation entre la population, les élus et l'État par le biais de son représentant.

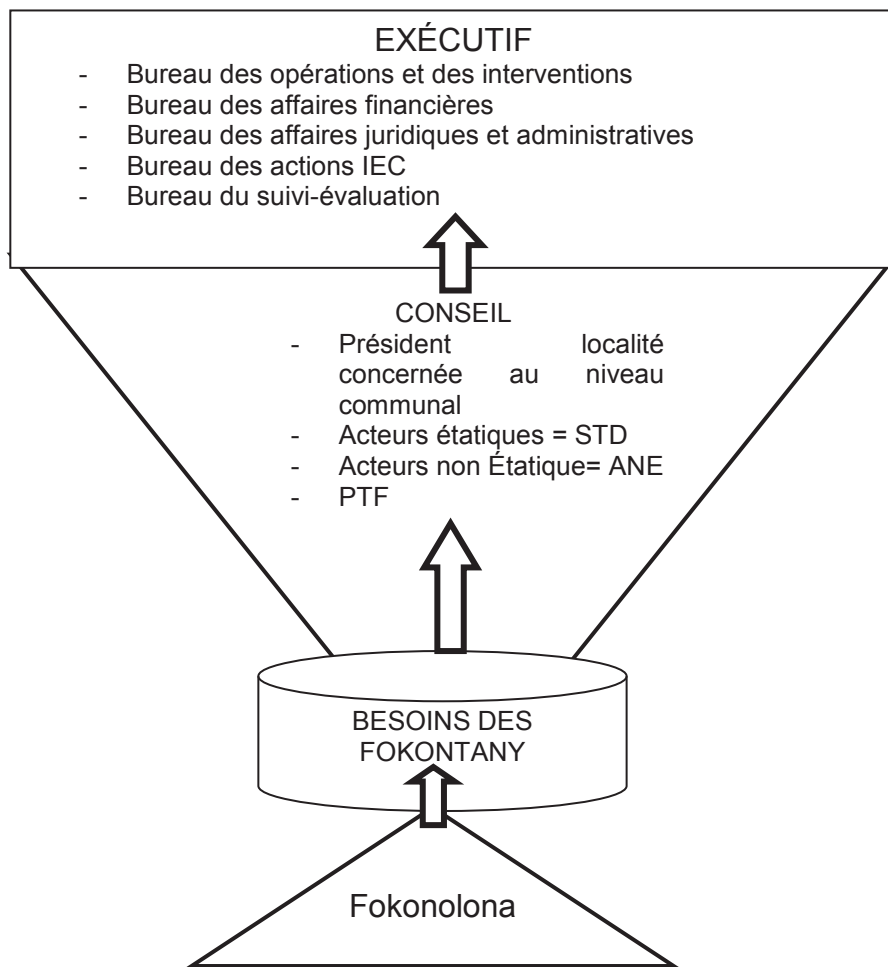
En somme, ce dispositif permet à la fois d'asseoir une coordination programmatique, budgétaire et managériale. Il permet également d'instaurer une structure de dialogue avec les partenaires de développement ou des apporteurs de coopération étatique et non étatique.

### b) *Organisation et fonctionnement*

Ce dispositif doit s'intégrer dans l'organigramme de la commune, la plus petite circonscription. Les services de la commune doivent prévoir ces services chargés de la mise en œuvre des décisions prises et du suivi-évaluation des actions.

Le schéma suivant est proposé en cohérence avec la structure administrative. Le niveau supérieur, région et province tiendront compte des actions locales lors de la définition et la conception du plan de développement régional ou provincial.

**Figure 22 : Essai de Montage organisation de la structure de suivi et mise en œuvre des plans de développement**



*Source : Adapté de la proposition de la direction des affaires politiques du ministère de l'Intérieur*

Soutenir le développement local est une alternative que les pays peuvent promouvoir durant cette phase de transition. Marchant disait dans sa démarche réfléchie du développement local que : « au niveau local, la mise en place de structures intermédiaires, représentatives de la diversité de la population est un moyen de mettre en cohérence un système politique et économique, éclaté au niveau local ». C'est exactement le cas concernant les collectivités malgaches. Mais cette démarche a des limites car ce n'est pas la panacée pour assurer la pérennisation d'un processus de développement. L'État a ainsi un rôle à jouer pour assurer la complémentarité et la synergie de tous les acteurs. Il a également un rôle à jouer en matière de réglementation de toutes les actions.

### *c) Les impacts attendus*

La mise en place de ce dispositif renforcera les dialogues et le processus de prise de décision et de responsabilisation des acteurs de développement ou les apporteurs de coopérations agissant directement au niveau local. L'impact serait également la synergie et la complémentarité de toutes les parties prenantes lors de l'identification, les interventions des actions de la localité concernée.

Seulement, pour l'opérationnalisation de cette structure, il faut une bonne coordination entre le ministère chargé de l'Intérieur et de la Décentralisation avec les autres ministères et surtout du ministère des Finances.

## 2. Fructifier le niveau central : Plateforme de concertation

La plateforme au niveau central est un dispositif déjà opérationnel. Il suffit que les hauts responsables des différentes entités participants aux dialogues politiques intègrent et tiennent compte de l'existence de la structure locale lors de la négociation et de la prise de décision. L'articulation est encore à étudier par rapport à l'éparpillement des types et mécanismes de financement existants actuels.

D'ailleurs, cette démarche est de longue haleine et nécessite une politique volontariste de l'État malgache et de ses partenaires. Toutefois, le développement de la coopération triangulaire actuelle et la mise en place de la décentralisation effective vont permettre de faire avancer les réflexions.

## CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

Cette deuxième partie montre les difficultés de mise en application des principes de la DP au niveau de quelques secteurs clés ou prioritaires malgré les cadres normatifs et les principes adoptés au niveau stratégique et politique par le gouvernement et les PTF. En effet, les politiques et les principes sont une part mais la pratique en est également une autre.

Ainsi, par rapport à ces réalités malgaches, il est question de répondre si les positions de plusieurs auteurs qui parlent du nouveau paradigme ou du nouveau visage de l'aide malgré les nouvelles orientations prises depuis les principes de Paris sont confirmées ou pas<sup>996</sup>. Est-ce que les décalages existent entre le niveau politique, stratégique et opérationnel et technique. En effet, ces aspects sont souvent minimisés lorsqu'on aborde les questions politiques. Les difficiles frontières entre les techniques et les politiques ainsi que les limites des principes sur terrain seront-elles prouvées à travers ces études des cas ?

Se référant aux dispositions de la Déclaration de Paris, les principes de la DP ne constituent qu'un ensemble de règles de conduites recommandées non seulement aux pays mais également aux donateurs en matière de mise en œuvre des programmes de coopération. C'est une sorte de principes directeurs, de conditionnalités macro-économiques auxquels le gouvernement et les bailleurs sont invités de s'y conformer ou de développer ensemble lors de la mise en œuvre des de leurs politiques d'aide au développement respectives. C'est-à-dire que les pays et ses partenaires ne sont pas obligés de s'y soumettre ou de les appliquer tels quels. Par contre, ils peuvent éventuellement les adapter en fonction du contexte, des cultures ainsi que des avancés en matière de gouvernance au niveau des secteurs bénéficiaires. Le point 13 du titre I de la Déclaration de Paris est le cadre qui détermine et qui permet cette adaptation. Il est prévu que: «les pays peuvent les interpréter ou les appliquer en fonction du contexte national ...».

En vertu de cette disposition, il ressort que les démarches adoptées par chaque ministère ne sont pas forcément alignées sur les principes de Paris mais plutôt adapté par rapport à au contexte qui prévaut dans le pays, à la culture administrative, aux avancés des réformes et surtout des affinités des groupes de bailleurs. Il a été également constaté à travers les cas que c'est la qualité, la compétence, la capacité ainsi que la volonté politique des premiers responsables qui constituent le gage de réussite du processus. Comme ce fut les cas des secteurs développement rural et foncier, ce sont toujours la dynamique et la détermination du premier responsable technique à la tête de l'administration- sous certaines conditions que celui -ci n'est pas remplacé lors de changement de ministre- qui assure la coordination, la conduite et la continuité du processus d'harmonisation. Les changements de ministre peuvent freiner et perturber les avancés car ces derniers n'ont pas forcément les mêmes objectifs ou les mêmes positions ou compréhensions vis-à-vis de la démarche à adopter auparavant ou son prédécesseur. Il peut même arriver que ces premiers responsables politiques n'accordent pas d'importance sur les impacts de leurs décisions politiques sur certains aspects techniques liés à la

---

<sup>996</sup>M. TRAORE, Document de la République du Mali, (2008), Déclaration de Paris, encore de l'ingrédient pour assaisonner une foire de chats marchands au Mali, eurodad ; org ; AMOUGOU Thierry, « Le nouveau paradigme de la coopération au développement (le NPCD) : quels enjeux pour le développement des pays partenaires? », URI: <http://id.erudit.org/iderudit/1004053ar>, DOI: 10.7202/1004053ar, Document téléchargé le 23 avril 2013 11:04

mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris. De-là, on peut déjà démontrer le non appropriation des responsables politiques non seulement de la politique internationale mais aussi la politique du gouvernement et de facto nationale. Un changement de comportement et de façon de faire est nécessaire à ce niveau. La question d'éthique politique émerge car ces nouvelles façon de faire véhiculées par les principes de la DP est l'essence même de la bonne gouvernance sous toutes ses formes. C'est ainsi que, bien que ce pays à faible gouvernance ait réussi à répondre aux conditionnalités politiques exigées lors du PAS 2 en 1999 bien avant les autres pays d'Afrique comme l'Ouganda, Benin<sup>997</sup>, les gouvernements qui se sont succédés n'ont pas su assurer la continuité du processus et capitaliser les acquis suite aux changements de régime afin de supporter et faire face aux impacts des différentes approches des politiques des grands bailleurs.

Pour les multiples bailleurs qui interviennent, l'effectivité dépend grandement de la qualité des relations ou l'entente entre les donateurs eux-mêmes mais aussi entre les donateurs et le Gouvernement. De même, si les objectifs sont partagés, alors la coordination et la complémentarité est possible. Dans le cas contraire, l'effectivité des principes notamment l'harmonisation et responsabilité mutuelle seraient difficiles même en temps de paix.

Par ailleurs, Il a été constaté également l'impact de la crise de 2009 sur ce processus en marche. L'avènement de la crise a entraîné un certain recul sur la motivation des partenaires techniques et financiers malgré la volonté des responsables techniques d'assurer la continuité de la mise en œuvre du processus. Compte-tenu du fait que l'effectivité de ces principes dépend largement de la confiance, de la stabilité politique et de la fiabilité des systèmes, les efforts effectués au niveau technique et opérationnel ne sont pas aux yeux des bailleurs l'essentiel.

Ces états de fait vécus en période normal et en temps de crise, nous a fait découvrir les sources des difficultés rencontrées par les secteurs et leurs partenaires quant à la mise en pratique de cette nouvelle politique de coopération d'aide au développement. L'évaluation faite par principe confirme à travers les constats que la capitalisation des acquis requiert une volonté forte non seulement du gouvernement mais surtout du pays récipiendaire.

Du côté du Gouvernement malgache, sur le plan appropriation de la politique de gestion accès sur les résultats exigé par le premier indicateur de Paris, *a priori* on peut soulever la difficulté d'aller jusqu'au bout de l'exercice de l'opérationnalisation de la politique nationale. Du temps du Président Ravalomanana, **la difficulté a été pour les différents secteurs prioritaires d'établir leurs politiques sectorielles sur la base de la politique nationale (MAP)**. *De facto*, l'absence de stratégie claire de mise en œuvre de politique sectorielle, un cadre précis des interventions harmonisées des bailleurs constituait un blocage à l'effectivité du processus. Il faut pourtant souligner que pour une mise en cohérence des politiques de financement et de gestion des donateurs, la stratégie est importante car elle est gage de l'opérationnalité de la politique nationale. Or, jusqu'ici, les ministères ont fonctionné sur les plans de travail annuel qui ne permet pas d'assurer la visibilité de l'aide et ainsi l'atteinte des objectifs finaux de la politique nationale. Il faut dire aussi que 2/10

---

<sup>997</sup> L'Ouganda, Benin, voir l'analyse intéressante de CHRISTOPHER S. Adam, Gérard CHAMBAS, Patrick GUILLAUMONT, Sylviane GUILLAUMONT JEANNENEY, et Jan Willem GUNNING, La conditionnalité de performance : une expérience européenne, CERDI, *Etudes et Documents*, E 2002.29, Document de travail de la série, décembre 2002, 33 p

des secteurs ont pu établir leurs politiques sectorielles<sup>998</sup>. L'éducation nationale est l'un des secteurs prioritaires qui a réussi à le faire. Pour le reste comme la santé, le développement rural, l'eau et l'assainissement, la stratégie existe mais sur des thèmes précis ou sous secteur mais pas pour l'ensemble du secteur. C'est ainsi qu'une approche verticale ou ciblée des bailleurs peuvent être source d'incohérence par rapport à l'appui de l'ensemble des secteurs.

En effet, il peut y avoir des sous-secteurs ou thèmes orphelins dans un même secteur alors que cette thématique ou sous secteur forme un tout et conditionne l'atteinte des objectifs par programme. Il a été prouvé que cette approche morcelée par thème est une source de fragmentation de l'aide. Il encourage également l'approche projet même s'ils sont conçus sur la base des programmes. Certes, les projets sont complémentaires mais si le domaine ne correspond pas au domaine de concentration des donateurs. Le risque de ne pas être financé est grand dans ce cas d'espèce. A part de risque, il est constaté également que le non disponibilité de ces politiques sectorielles nuit à la prévisibilité de l'aide et à la complémentarité des interventions des bailleurs.

Par ailleurs, en deuxième position, il est relevé **le ralentissement ou le non-aboutissement des réformes** comme un des facteurs importants de blocage à l'effectivité des principes de Paris. En effet, de par ces expériences malgaches, les acteurs reconnaissent que ces réformes sont gages de l'effectivité de l'alignement des bailleurs sur le système national. Par contre, leur adaptation selon les praticiens est nécessaire face à ce processus de standardisation qui ne tient pas souvent compte des spécificités et cultures nationales. Une application aveugle de ces méthodes ou outils (de type par exemple Gestion par programme, CDMT,) peuvent bouleverser ou paralyser un système tout entier. De plus, la non-appropriation de la démarche et les techniques de conception par les techniciens a fait aussi que la des résistances ont été fortement ressenties au début jusqu'à maintenant. C'est une des raisons qui justifie la consécration de tous les bailleurs à un volet renforcement de capacités sans que ce volet de financement n'empiète pas les fonds à allouer aux aides proprement dites. Il faut souligner que ce manque d'appropriation de la nouvelle méthode de gestion véhiculé dans les pays en voie de développement dépendants de l'APD existe aussi au niveau des agences d'exécution des aides tel que la Banque mondiale relève dans son rapport en 2009<sup>999</sup>. Compte-tenu de l'absence de visibilité dans l'aboutissement des réformes de la gestion des finances publiques du pays et de l'instabilité politique, les bailleurs hésitent d'aller au-delà de l'alignement sur les priorités malgaches. Les autres principes sont superficiellement suivis et ce au dépend du comportement et de la qualité de la gouvernance et de la fiabilité du système. Enfin, la confusion des outils et la non maîtrise de leur utilité et de leur importance sont également des formes de dysfonctionnement remarquées. Les responsables des services locaux ne s'investissent pas vraiment, probablement liées aux manques de moyens et de compétences<sup>1000</sup>. Madagascar n'est pas le seul pays ayant affronté ces difficultés, d'autres comme le Ghana, le Côte d'Ivoire et Mali

<sup>998</sup> Informations tirées des rapports d'évaluation du MAP (SNISE) faits par le ministère du Plan et constat partagé par un responsable de certains bailleurs potentiels qui n'ont pas voulu se prononcer.

<sup>999</sup> J.-M. SEVERINO, 2008 ; M. MORDASINI, « La Mise en œuvre des politiques globales : les agences d'aides joignent-elles le geste et la parole ? », *Revue Internationale pour le développement RIPD*, n° 3, 2012, p. 27-41.

<sup>1000</sup> Rapport annuel de la Banque Mondiale sur les réformes des finances publiques à Madagascar.

les ont également vécu<sup>1001</sup>. Par contre, l'île Maurice, a pourtant réussi ses réformes et a su développer son économie.

En matière de gouvernance, la difficulté réside au niveau **de l'affirmation du leadership des hauts responsables et de la capacité de planification stratégique et opérationnelle des techniciens qui devait être la base d'une aide par programme**. C'est-à-dire pour les responsables politiques de mener à bien les négociations tant politiquement que surtout techniquement et de gérer les impacts et les difficultés nées de ces coopérations. En effet, du moment que les bailleurs cherchent à imposer leurs positions malgré les principes communs et, que le responsable se laisse faire par peur de perdre le financement, le processus risque d'être compromis. Leur manque de volonté d'instaurer une véritable Administration fiable et stable ternit l'image et fait perdre la confiance des bailleurs, d'où cette tendance des bailleurs à imposer des positions pour forcer indirectement les dirigeants à avancer ou à prendre position. C'est ainsi que, bien que des principes communs aient été adoptés entre toutes les parties prenantes durant les rencontres en haut lieu, souvent leur mise en pratique dépend de la volonté politique des responsables politiques à la tête des ministères. Le contexte peut différer d'un secteur à l'autre rendant ainsi l'application des mesures adaptées ou pas par rapport à ce dernier et même au pays. C'est ainsi que dans certain secteur comme les cas de l'éducation ou du développement rural, où les dirigeants, techniciens à la tête des structures ont su s'affirmer et montrer leurs bonnes volontés, les bailleurs ont suivi et ont adopté ensemble les approches adaptées. Les parties prenantes se sont mis d'accord sur le type de mécanisme de coordination ou d'harmonisation ou des arrangements institutionnels pour réussir. Du secteur Développement local à la santé, les modalités diffèrent. Si dans le premier le soutien budgétaire a été adopté, dans d'autres les bailleurs vont de l'aide budgétaire sectorielle ou ciblée à l'aide projet groupée dans un programme, sous financement d'un « fonds commun ou basket funds » comme mécanisme d'harmonisation et de mise en cohérence des politiques d'intervention, de financement et de gestion.

Il faut aussi remarquer que **la mise en application des principes de la DP dépend de la lecture politique et des intérêts que chacun veulent préserver**. Comme le cas de Ghana par exemple, bien que la politique et la stratégie du pays soient claires, les bailleurs cherchaient toujours à les contourner et à imposer leurs conditions dans un souci économique et de visibilité. Ainsi, il appartenait au Gouvernement de prendre les dispositions adéquates pour s'y conformer. Pour le cas de Madagascar où la politique est fixée mais que les stratégies de mise en œuvre font défaut, les difficultés sont davantage accentuées. Il s'agit tel que démontré dans ce travail les charges liées à la gestion des multiples conditionnalités exigées par les différents bailleurs qui contribuent pourtant au financement d'un *basket funds*. Les refus pour certains bailleurs de s'intégrer dans le mécanisme commun de financement obligent le Ministère à gérer l'impact de la lourdeur au niveau l'administration des services de l'aide est aussi un autre exemple d'obstacle rencontrée.

C'est le cas du Fonds de développement local, prévu être mis en place et financé par plusieurs donateurs bi et multi. Ce dernier n'a finalement été financé que

<sup>1001</sup>Voir les auteurs qui abordent déjà les autres difficultés rencontrées dans le cadre de la mise en œuvre de la DP : P. JACQUEMOT, « Harmonisation et appropriation de l'aide : commentaires autour de l'expérience du Ghana », *Revue Afrique contemporaine*, p. 161-192 ; I. BERGAMASCHI, A. DIABATE et E. PAUL, « L'Agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide. Défis de l'"appropriation" et nouvelles modalités de l'aide au Mali », *Afrique contemporaine*, n° 223-224, 2007, p. 219-250.

par la Suisse et le Gouvernement pour deux raisons : d'une part, parce qu'il n'y avait pas de lecture et de modalité communément fixées concernant les conditions d'éligibilité de l'aide sachant que chaque bailleur avait préféré garder leurs propres conditionnalités de financement et de mécanisme de gestion. Si pour certain la mise en place d'un dispositif permettant de contrôler l'utilisation des fonds alloués suffirait, pour d'autres la question générale concernant les avancées des réformes globales de l'ensemble de l'Administration prime avant de contribuer au fonds commun (basket funds). Ce décalage entre politique de financement et de gestion fait que certain bailleur préfère continuer l'ancienne pratique en finançant mais en dehors du cadre commun tout en essayant pourtant de s'aligner sur les priorités nationales. A ce niveau, une partie du processus d'harmonisation est acquis par contre, d'autres concernant l'intégration ou l'adhésion dans un mécanisme conjoint de gestion, de suivi-évaluation et de contrôle ne semble pas être facile à réaliser pour la simple raison que les mécanismes d'aide de ces bailleurs ne sont pas encore adaptée à cette nouvelle politique. La question de procédure liée à la politique de financement est un aspect fondamental de ce refus. Le paradigme soulevé par les auteurs comme Severino et Amprou est confirmé puisque que le système d'aide actuel est fondé sur l'étatisme alors que la nouvelle politique prône un niveau de coopération supra-étatisme. On peut même aller loin si nous englobons les nouveaux acteurs vers la mixité entre étatisme et non-étatisme, base du concept de bien publics mondiaux et de partenariat mondial en matière d'aide au développement.

De même à un niveau opérationnel, à part les charges de gestion causées par ces multiplicités de conditionnalités par projet, les difficultés de coordonner les aides sectorielles ou thématiques pour financer un domaine transversal comme le développement local ou environnement constituent aussi un blocage que les dirigeants et les donateurs doivent en tenir compte. En effet, cette question nécessite non seulement des réformes du cadre institutionnel du côté des bailleurs mais aussi du Gouvernement. Pour les bailleurs, ces derniers devraient désormais voir comment adapter leurs modalités et mécanismes d'aide profondément basés à l'approche projet et ciblé. Si l'aide est budgétaire ou sectoriel avec un fonds commun, les bailleurs contribuent sans que chacun ne puisse avoir une visibilité sur leur contribution. Le système de contrôle d'utilisation de leur fonds ne pourra plus être appliquée et la procédure de passation de commande publique et de gestion ne sont plus les leurs mais soit de l'Etat ou du mécanisme commun. Cette modalité va à l'encontre de leur politique de financement et de gestion. Par contre, il est à souligner particulièrement concernant la politique de financement que, déjà l'acceptation par tous que quitus du FMI et la Banque mondiale est une des conditionnalités politiques exigées pour l'obtention des financements venant des autres bailleurs bi ou multilatéraux démontre cette tendance vers l'harmonisation des politiques de financement.

Par ailleurs, toujours **en matière d'harmonisation des politiques de gestion, l'effectivité du principe d'alignement sur le système national et la diminution des mécanismes de gestion parallèle** est loin d'être facile tel que démontré dans l'étude de cas de la gestion des FDL et des fonds à utiliser pour le secteur foncier. L'adaptation du système de chacun dont les statuts diffèrent par acteur d'aide qui ne se limite pas au niveau de l'organisation des services des ministères, c'est-à-dire de l'organisation et fonctionnement des secteurs. De part ces expériences, force est de constater que cet exercice d'adaptation n'est pas facile à faire car cela demande non seulement du temps, des moyens mais également des volontés dans le sens où il faut revoir carrément le style de gestion. C'est surtout la question sur le devenir des agences et le mécanisme de répartition de responsabilité



en matière de financement entre donateurs qui posent problème jusqu'ici. Pour les donateurs multilatéraux, tels que le groupe Banque mondiale et FMI, le PNUD et l'UE, nous avons pu constater des décalages de leurs positions respectives sur la question de conditionnalité et de modalité de gestion des crédits de financement. Si l'Union européenne est en avance sur les réflexions rattachées aux conditionnalités de performance ou de résultat et les faisabilités des aides budgétaires, la Banque mondiale focalise sa politique sur les conditionnalités macroéconomiques et de réformes. Le PNUD quant à lui véhicule le système de *basket funds* mais dont le mécanisme de gestion ne convient pas forcément aux autres bailleurs à cause toujours de ce souci de visibilité et de lourdeur de procédure. Déjà à ce niveau le gouvernement est confronté à un problème à la fois diplomatique mais aussi institutionnel car il est contraint de veiller aux sensibilités des uns et des autres car ces entités sont des donateurs potentiels qui financent une grande partie des programmes du MAP. Encore une fois, si le gouvernement ne dispose pas de capacité assez suffisante de leadership et ne prouve pas sa bonne volonté politique, il lui serait difficile pour ne pas dire impossible d'arriver à faire adopter un mécanisme consensuel capable de fédérer tout le monde ou de les faire aligner sur le système national soit de passation soit de gestion. Or, les mauvaises gouvernances et le non aboutissement des réformes exigées au sein des ministères ne font que rendre difficile l'alignement des bailleurs sur le système national, un des mécanismes de gestion harmonisé et coordonné de l'aide. Pourtant, l'insistance des bailleurs de créer des dispositifs de gestion à l'interne d'un ministère et le refus d'intégrer le mécanisme conjoint sont sources de disfonctionnement et d'incohérence et ce au dépend des principes de Paris. La politique de financement et de gestion à adopter au regard du principe de Paris est née du consensus entre toutes les parties prenantes, engageant et touchant également le gouvernement du pays bénéficiaire. Les actions sont mises en œuvre sur la base des mécanismes conjoint et des règles communément acceptées dans l'optique d'assurer l'inclusivité et la cohérence des actions et des décisions prises. La notion d'« inclusivité » est à promouvoir désormais surtout depuis la promotion du principe de mise en cohérence et de partenariat. De plus, ce principe promeut compte tenu de la rareté des ressources et du discours politique actuelle qui encourage l'ouverture vers les nouveaux acteurs d'aide publique au développement. Comment pourrait-on en arriver là si déjà entre bailleurs traditionnels, ces ententes communes n'aient pu être capitalisées malgré ce développement et promotion du dialogue politique. Cette recherche d'inclusivité définit comme étant la recherche d'ententes communes pour pallier les incohérences ou les différences de position est encore à renforcer entre les bailleurs traditionnels avant de conquérir les nouveaux bailleurs. C'est d'ailleurs, l'esprit et les finalités recherchés par la Déclaration de Paris : « l'unité dans la diversité ». L'objectif est d'assurer l'adhésion de toutes les parties prenantes acteurs du développement qu'il soit acteur étatique ou non étatique, public ou privé. La notion d'« inclusivité » est utilisée abondamment actuellement pour résoudre les crises au niveau des pays en développement mais également ceux à dimension planétaire comme le développement et la sécurité. L'expérience de la mise en place d'une plate-forme au niveau de la primature et d'une structure de coordination de l'aide par la création du secrétariat multi-bailleurs, ou de la structure comme STPCA sont des bonnes pratiques à poursuivre. Or, il est constaté que les messages et pratiques véhiculés à travers le STPCA ne sont pas réellement appropriés par les ministères. Cette situation est –elle liée à des problèmes de communication et de sensibilisation ou politique ? De même, pour les bailleurs, la mise en place de la coalition des bailleurs autour d'un programme unique de soutien comme pour l'appui à la sortie de crise en 2009 est aussi un cas qui démontre les possibilités de réunir les bailleurs et

d'harmoniser leurs interventions et leurs financements. Ce sont autant de bonnes pratiques qui ont été exploitées par la cellule de coordination des aides du système des nations unies sans qu'il y ait vraiment d'impact sur la pratique des bailleurs.

Certes, le renforcement des dialogues politiques entre Gouvernement ou entre donateurs existe mais ces dialogues restent au niveau uniquement des politiques d'intervention et d'alignement sur les grands axes des priorités nationales. Les dialogues politiques et de gestions relatives aux réformes et aux adaptations des mécanismes communs de financement c'est-à-dire techniques n'évoluent pas. Les adaptations par exemple du système de gestion par projet par rapport à l'approche programme développée et appliquée actuellement ne sont pas réellement mises en œuvre au niveau des ambassades ou des agences d'exécution ou de gestion des aides. C'est seulement au niveau des documents de négociation politique que ces approches programmes sont respectés mais dans la réalité ou au niveau opérationnel, les politiques de gestion et de financement restent les mêmes que celles appliquées avant 2005. Dans bon nombre de secteurs, il y a plutôt des aides pour plusieurs projets apportées par plusieurs donateurs alors qu'on prône tant qu' niveau du Ministère des finances que des bailleurs la promotion de l'aide par programme et l'aide budgétaire globale. Les questions de sélectivité, de fragmentation et d'efficacité émergent et persistent encore. L'Administration de ces secteurs pilotes fait face toujours au problème engendré par la lourdeur et la multiplicité des services liés à la diversité des politiques de gestion et de financement. Au-delà, à l'intérieur d'un programme, le ministère doit aussi veiller à la gestion des procédures à suivre par bailleurs. Certains acteurs défendent que l'application des principes de la DP ne veut pas dire abandon total de l'aide projet et un basculement total vers l'aide budgétaire. Pour ce dernier, les modalités de gestion et de financement des aides sont à garder et l'aide projet en particulier n'est pas à écarter. Pour d'autres, le basculement vers l'aide budgétaire globale est une des solutions d'une part, pour renforcer la capacité du pays aidés et les responsabiliser davantage et d'autre part de résoudre cette fragmentation des finances et incohérence des interventions. Partant de ces cas étudiés, certes, ces nouvelles politiques ont apportées des changements au niveau de la façon de faire et de voir des acteurs, inclus le gouvernement, mais nombreux restent à faire et à clarifier pour arriver à l'effectivité des principes d'harmonisation.

Au vu de ce qui précède, entre l'application d'une conditionnalité traditionnelle et aux conditionnalités macro-économiques recommandées dans les principes de la DP, les bailleurs eux-mêmes les interprètent et les mettent en œuvre différemment. Le développement du dialogue politique à chaque niveau et le partage de bonne pratique ainsi que de la poursuite des accompagnements sont à amplifier. Ces mesures sont valables non seulement pour le gouvernement que pour les bailleurs car à la différence des politiques précédentes, les conditionnalités s'imposent aux bailleurs qu'aux bénéficiaires. A ce sujet, les réformes des mécanismes d'aide devraient se faire également au niveau des bailleurs. Pour le gouvernement malgache, faire aboutir les réformes et s'engager vraiment dans l'assainissement de l'Administration est incontournable si ce dernier veut fédérer les bailleurs autour d'un mécanisme et modalités conjoint.

**Pour ce qui est de la politique d'intervention et particulièrement concernant les domaines et zones de concentration**, c'est à ce niveau que les changements ont été fortement ressentis et que le taux d'appropriation a été élevé tant par le Gouvernement que par les PTF. La recherche de cohérence ou de synergie est reconnue par tous. C'est dans cette optique que l'adoption des

systemes de chef de file pour assurer la complémentarité au titre d'un programme a été adoptée. Exemple : le PNUD, sur le volet social et la démocratie ; l'UE, les infrastructures ; les IFI, sur la macroéconomie et la gouvernance. Mais avec des volets de coordination et de gestion d'impact pour éviter les blocages et les difficultés pour le pays de mettre en cohérence la vitesse de mise en œuvre des bailleurs les principes de la DP. Par contre, là où le blocage est encore à surmonter c'est au niveau de l'immutabilité des zones de concentration. La répartition des bailleurs et leurs interventions bousculées ou concurrentielles au niveau des zones riches économiquement et le refus d'appuyer les zones enclavés et à faible potentialité économique est encore une pratique matière à réflexion et à changer.

Toutefois, il faut noter que suite à **la survenance de la crise de 2009**, les résultats positifs des années 2000 risqueront d'être superficiels si des mesures ne seront pas prises face à la promotion dans les discours politique surtout depuis Busan de développer les nouveaux partenariats et les innovations. Fluidifier les dialogues politiques et mettre en cohérence les politiques d'intervention ne devraient pas s'arrêter à l'alignement des bailleurs sur les priorités par secteur. La promotion de l'ouverture vers les nouveaux bailleurs potentiels pour aider Madagascar dont les besoins sont énormes est une dimension politique, matière à réflexion. Comment concilier les pratiques du nord et celles des pays émergeant du sud ? Bien que les réticences soient encore ressenties compte tenu de la prédominance de la politique d'instrumentalisation de l'aide, on remarque tout de même un début de fléchissement des bailleurs traditionnels surtout les pays partenaires. Les derniers résultats du forum de haut niveau à Busan encourageant la mobilisation de toutes les ressources quelle que soit sa source vont certainement apporter un nouveau souffle et basculement des positions politiques dans ce sens.

Aussi, face à ces enjeux de taille et à la situation dégradante dans laquelle se trouve le pays après cinq années de crise, le Gouvernement et la communauté internationale représentée par les bailleurs, des mesures communes et des solutions doivent être adoptées pour rendre plus efficaces les aides en mettant en cohérence les politiques et harmoniser les pratiques. Seul, un environnement serein, de paix peut garantir la reprise du processus à la sortie de crise. C'est dans cette optique que quelques bailleurs traditionnels tels que l'UE, le PNUD, le groupe Banque Mondiale et le FMI, la France et les Etats-Unis ont réfléchi sur la manière d'accompagner efficacement et de façon coordonnée les aides.

Pour ce faire, la confrontation des décisions prises sur la base des théories ou des concepts par rapport aux réalités sur terrain à la fois politiques, sociales mais surtout techniques est une partie à approfondir pour comprendre pourquoi les choses ne vont pas dans les sens voulus. L'existence d'un double degré de confrontation relative à la gestion de la politique mondiale et le principe d'appropriation qui accord de l'importance à la politique nationale rentre également dans cette aspect. En effet, ces réalités techniques peuvent à la fois apporter des réponses aux problèmes d'efficacité de l'aide et de pertinence des décisions prises en haut lieux alors que ces aspects ne sont pas souvent pris en compte comme étant des facteurs de blocages. Ces décalages techniques, culturels peuvent pourtant ralentir ou même affecter énormément l'application des décisions politiques qui pourraient sembler à première vue bonnes et bien rédigées avec de très bonnes intentions et d'idées.

Concernant la **cohérence entre les politiques nationales et les enjeux globaux fixés dans les politiques mondiales**. Il s'agit plutôt de la question liée à la division de travail et de responsabilité mutuelle, d'un niveau géostratégique. C'est à

dire de la recherche d'équilibre entre les trois éléments suivants : « puissance – pouvoir – gouvernance ». Ces trois points résument l'ensemble de la problématique bloquant l'effectivité des principes de Paris :

- ***primo sur la puissance*** : qui peut imposer sa puissance pour exiger des uns et des autres le respect des engagements signés en haut lieu et au niveau national ?
- ***secundo sur le pouvoir*** : les principes de la DP exigent qu'il y ait partenariat, complémentarité et synergie entre PTF alors que dans la réalité, il y a lutte de pouvoir et de conflits d'intérêt.
- ***tertio à propos de la gouvernance*** : l'instabilité politique à Madagascar interrompant le processus de réforme, une des principales conditionnalités techniques, incontournable, exigées par les PTF ne permettra pas d'aboutir aux termes des processus et d'aboutir à la mise en place d'un système national fiable. Or, quant on parle de fiabilité, jusqu'où et à quel niveau un système est-il qualifié de stable?

En somme, à la lumière de ces analyses dans la deuxième partie, la remarque de certains experts qui annoncent que : « la Déclaration de Paris fut l'outil le plus élaboré en matière de gestion des aides » est-elle confirmée ? Les principes qu'elle véhicule devaient contribuer à résoudre les problèmes de complexité de la gestion des aides et de l'échec des conditionnalités associés aux programmes d'ajustement structurel des années 1980 et 1990<sup>1002</sup>. Après tant d'années de critiques sur l'aide au développement et de propositions, cette démarche rejoint les propositions qui incitaient les décideurs politiques de faire revenir à l'objectif initial de l'aide, c'est-à-dire de faire de l'aide une solution aux problèmes non d'en créer.

Pourtant, les analyses des cas et les problèmes rencontrés par les acteurs tant bénéficiaires que donateurs nous montrent encore que le schéma de l'aide se complexifie davantage. Les situations mondiale et nationale incontrôlées permettront-elles aux acteurs de développement d'aller de l'avant et d'arriver vraiment à une harmonisation des pratiques et de mise en cohérence des politiques ? Entre le national et le mondial, comment les concilier ?<sup>1003</sup>

---

<sup>1002</sup> Ces propositions ont été avancées depuis la fin des années 1990. Par de nombreux auteurs comme notamment : NAUDET, 1999 ou KILLICK, 1999, JAQUEMONT, KAMBUR 2000.

<sup>1003</sup> Collier P. et D. Dollar (2001), Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet International Development Goals, World Development 29(11), p. 1787-1802.



## CONCLUSION GÉNÉRALE

***Les mutations imprévues de l'aide constatée depuis le début des années 2000 et les controverses constatées concernant les orientations des politiques mondiales en matière de développement et des politiques de coopération d'aide ont eu des impacts au niveau de Madagascar***, pays récipiendaires et ont bouleversé les pratiques des bailleurs profondément ancrées sur des logiques politiques favorisant les intérêts géostratégiques prioritaires des principales puissances. Entre autres ces évolutions incontrôlées de la politique internationale en matière de développement et d'aide publique au développement ou l'APD ont été tiraillées entre les multiples besoins à la fois humanitaire, social, économique, environnemental et parfois même politique au point de perdre ses finalités originelles. La diaspora et les politiciens malgaches le qualifient aussi comme un outil d'instrumentalisation pour assouvir les intérêts propres des pays riches. C'est dans cette optique que, la capacité des bailleurs à distribuer l'aide au service du développement du pays a fait l'objet de critiques incessantes et ont parfois terni leur crédibilité. Du côté du gouvernement et des dirigeants, la généralisation de la corruption, la flagrance de la mauvaise gouvernance des deniers publics et des aides, ont fait réagir la société civile nationale et internationale ainsi que les contribuables des pays donateurs au point de les obliger à changer de façon de faire et de mode de gouvernance. La déclaration de Paris en 2005 sur l'efficacité de l'aide a encouragé les acteurs à voir comment mettre en place un mécanisme permettant de rendre plus cohérentes les interventions des bailleurs et plus efficaces les aides. En effet, il a été constaté que les aides ont contribué au développement de Madagascar mais compte-tenu de ces besoins multiples du manque de financement, il fallait trouver un moyen de faire fédérer et rendre plus complémentaires les différentes interventions dans l'optique de rendre plus équitable le développement du pays.

***Ainsi, la première phase a été d'établir un cadre harmonisé et coordonné des interventions des bailleurs par la conception et la priorisation de la politique publique nationale claire et la mise en place d'un cadre budgétaire coordonné. Ces deux nouvelles pratiques vont bouleverser l'idéologie et les principes véhiculés par le Consensus de Washington donnant plus de poids aux bailleurs, ayant favorisé l'imposition et la soumission des pays récipiendaires aux conditionnalités de l'aide sous toutes ses formes.***

De prime abord, il faut souligner que depuis son indépendance, Madagascar, un des pays les plus dépendants de l'aide est impacté par les vents de changement des politiques internationales de coopération. En parcourant l'Histoire et en examinant les pratiques politiques depuis les années quatre-vingt, les dirigeants qui se sont succédé se contentaient de répondre ou de se plier aux recommandations et exigences des bailleurs fixés dans les conditionnalités politiques sans chercher à concevoir une véritable politique, base de la négociation. Le Forum de Rome en 2003 est le point de départ de ce changement mais c'est la Déclaration de Paris de 2005 qui va surtout faire réagir les autorités malgaches suites aux différentes crises qui vont plonger le pays davantage dans la pauvreté.

En effet, la nouvelle orientation de la politique de coopération d'aide internationale va obliger les acteurs tant budgétaires que de développement à changer de la façon de faire. Désormais, la conception des politiques publiques claires sera exigée comme la première phase du processus harmonisé des

interventions des bailleurs devenus nombreux. Elle va servir de cadre d'intervention à ces multiples bailleurs dont les logiques politiques et les pratiques sont différentes. Les bailleurs vont devoir d'abord s'aligner aux priorités formulés dans les programmes de développement national. Ainsi, les recommandations de Paris encourageant les bailleurs à prioriser les besoins des pays aidés fixés dans leur politique nationale et à contribuer à l'atteinte des objectifs communs en matière de développement contraindront plus que jamais le gouvernement à faire un choix sur la politique à adopter. L'objectif recherché est de faire de l'aide un outil efficace pour le pays et non une charge. Il vise aussi à regagner la confiance de ses bailleurs particulièrement ceux traditionnels car la conception d'une politique claire assure une visibilité et une stabilité des interventions. L'avantage est que les bailleurs savent à l'avance sur quoi et comment ils vont allouer leurs aides car leurs domaines de concentration sont déjà connus. La visibilité et la traçabilité des actions sont aussi assurées. Les cadres politique et budgétaire sont clairs et connus et les négociations sont bien balisées contrairement aux pratiques des années quatre-vingt-dix principalement dépendant des politiques d'ajustement structurel du couple FMI et Banque Mondiale.

La première expérimentation menée par le régime Ravalomanana vers le début des années 2000, partant de la conception du nouveau DSRP, a été le point de départ du processus d'harmonisation. Ce document va devenir un outil stratégique car il va servir à cadrer les interventions de l'ensemble des bailleurs de fonds bien qu'il ait été conçu sous l'initiative et le contrôle de la Banque Mondiale. La particularité de ce document par rapport aux autres a été la méthodologie adoptée pour sa conception. Comme au Mali, l'approche participative ou la consultation des acteurs de développement lors de la conception ont été appliquées pour la première fois à Madagascar. Le principe visant à responsabiliser les bénéficiaires de l'aide dans la mise en place et la mise en œuvre de leur politique de développement a été le fondement de cette démarche. Ce principe a été véhiculé depuis Rome mais va être renforcé par la suite dans les Recommandations de Paris. C'est dans ce sens que les acteurs malgaches ont décidé d'aller de l'avant et de mettre en place un agenda d'harmonisation et avancer vraiment dans la conception du MAP ou Madagascar Action Plan en 2006 cette fois-ci prise suite à l'initiative malgache mais non pas de la Banque Mondiale. C'est cette pratique donnant plus la responsabilité aux pays bénéficiaires qui remettra en cause l'idéologie fondement du Consensus de Washington. Ce dernier donne plus de poids aux pays riches, donnant ainsi cette perception de domination aux pays récipiendaires dits « dominés ». A première vue, les principes véhiculés par Paris et Washington semblent refléter une certaine contradiction<sup>1004</sup>. Ce constat est confirmé à travers les difficultés que les parties malgaches ont vécues lors de la conception de son document de politique nationale. Malgré les volontés politiques affirmées par le régime en place, l'héritage des anciennes pratiques est encore ancré dans l'esprit et la culture des dirigeants. C'est la tendance à se soumettre ou à attendre toujours des réponses ou des propositions des bailleurs qui reste. C'est dans cette optique qu'il a été proposé la nécessité de renforcer le leadership et la capacité de négociation des responsables pour que les qualités des dialogues lors de la conférence budgétaire ou réunion avec les partenaires techniques et financiers soient au rendez-vous.

---

<sup>1004</sup> L'auteur parle de nouveau paradoxe du développement et de l'aide : SEVERINO (J. M.) ET CHARNOZ (O.), « Un paradoxe du développement »- Voir aussi RAFFINOT(M.), *Ownership: l'appropriation des politiques de développement, de la théorie à la mise en pratique*, DIAL, coll. « Document de travail », mars 2009. REISEN (H.), « Financer les ODM, nouvelles approches », *Cahiers de politique économique*, n° 24, OCDE, 2004.

La promotion des principes recommandés par la Déclaration de Paris en 2005 va donner au gouvernement l'opportunité d'aller encore de l'avant et de rechercher comment gérer cette période transitoire et d'instaurer un mécanisme plus consensuel jusqu'à ce que les bailleurs adaptent leurs politiques de financement, de gestion et d'intervention. Il fallait que le gouvernement s'assure non seulement de l'applicabilité mais également de l'adhésion de tous les acteurs ou bailleurs lors de la mise en œuvre du MAP. Or, sur le constat des réalités exposées dans le cadre de ce travail, le degré d'appropriation même des techniciens et des élus de ces nouvelles politique et technique de gestion des finances publiques est encore très limité.

La qualité de la gouvernance, le renforcement du système de suivi-évaluation, du système d'information et la coordination de l'aide seront ainsi au cœur des réflexions et des discussions au niveau de la Plate-forme de concertation mise en place par la Primature pour promouvoir les dialogues politiques.

Du côté de la partie malgache, l'objectif est d'améliorer l'opérationnalité du MAP mais surtout d'arriver à la conception des politiques sectorielles. Par contre, pour les bailleurs, l'objectif est de bien baliser leurs interventions et de rendre plus cohérente les politiques de financement, de gestion et d'intervention de tous. C'est-à-dire de voir en matière de financement comment amener les bailleurs à contribuer dans un même et unique système d'aide soit par la fixation d'un même mécanisme ou de condition, soit par l'utilisation du système national. En matière de gestion, des débuts timides de réflexion et de démarche ont été faits pour éviter autant que possible la création de nouveaux organes parallèles de gestion au sein des ministères bénéficiaires d'aides ou d'adapter les pratiques des agences d'exécution déjà mises en place. Il faut souligner que malgré ce basculement encore timide et fragile vers l'appropriation et alignement aux systèmes nationaux de gestion, le non aboutissement de la conception des politiques sectorielles, la déclinaison du MAP et le retard de la mise en œuvre des réformes des systèmes de gestion des finances publiques vont ralentir le processus d'appropriation et d'alignement.

C'est par rapport à ces réalités que chaque Ministère ou secteur ont essayé - en matière d'intervention et de gestion et ce tenant compte des besoins énormes et variés ainsi que des cultures - de voir comment s'assurer que les interventions sont complémentaires et que les bailleurs travaillent en synergie mais non plus isolément. L'exercice n'a pas été facile car certains ministères- comme il a été soulevé -n'ont pas réussi à concevoir véritablement leurs politiques sectorielles et se sont contentés des programmes de travail annuel pour cadrer les interventions des bailleurs. Les bailleurs, de leur côté campent souvent dans leurs positions en essayant autant que possible de veiller à leur visibilité et optent plus sur l'intervention bilatérale. C'est ainsi que bien que des dispositifs de mise en cohérence des politiques et des mécanismes de mise en commun soient disponibles, des préférences aux interventions bilatérales sont privilégiées par les bailleurs et ce pour des raisons de visibilités ou de manque de confiance. De plus, il faut constater que des mésententes sur des principes de base ou des cultures de gestion existent entre eux. Tel par exemple, est le cas entre cultures de gestion à la francophone ou à l'anglo-saxon bien que la tendance vers l'utilisation des approches plus managériales issues du nouveau management publics se fasse ressentir dans la politique de coopération internationale d'aide publique au développement actuellement. Les cas des contraintes des règles de gestion qui les régissent les empêchent d'intégrer totalement dans le système de gestion commune. Les mécanismes harmonisés ne les encouragent ou ne les attirent pas compte-tenu du fait dans certains cas de l'opacité des procédures du bailleur leader.



Conséquemment, les impacts sont ressentis au niveau de la cohérence d'ensemble des interventions des bailleurs en termes de zones et/ de domaines de couverture ou de concentration et de financement. En effet, si la politique nationale est déclinée au niveau sectoriel, la mise en cohérence des interventions lors des dialogues politiques est facilitée. Or, dans la majorité des cas, ce document n'était pas disponible. Ce qui signifie que déjà au niveau interne du gouvernement, l'effectivité de la mise en commun et l'opérationnalisation de la politique nationale ne sont pas absolues. C'est-à-dire l'appropriation de cette politique à chaque échelon de l'administration n'est pas le cas. Or, la déclaration de Paris recommande que pour assurer la mise en cohérence des politiques d'intervention et de financement des bailleurs, il faut d'abord que les acteurs adhèrent à cette politique c'est-à-dire comprennent et assurent le relais dans la réalisation de cette politique.

Jusqu'ici, ce manque de cadre sectoriel harmonisé fait défaut alors qu'il est le garant de la mise en cohérence des politiques d'interventions et l'harmonisation des procédures des bailleurs. Certes dans l'ensemble, les bailleurs se sont alignés sur les priorités de la politique générale du gouvernement mais au niveau opérationnel, ils ont préféré garder leurs pratiques d'avant sans changer vraiment leurs politiques d'intervention, de gestion et de financement. En ce qui concerne les politiques de financement, l'application du budget programme a permis aux bailleurs d'une part, de connaître préalablement les activités à réaliser et leurs coûts estimatifs et par la suite, de se positionner par rapport aux possibilités de financement. Par contre, lorsqu'on descend au niveau opérationnel, les bailleurs ne semblent pas montrer leur enthousiasme à s'intégrer dans le dispositif commun de financement ou de gestion surtout le cas des baskets funds où leur visibilité n'est pas assuré. L'effectivité de l'opérationnalisation de ces mécanismes harmonisés dépend de l'existence d'une certaine affinité et entente entre bailleurs contributeurs. C'est au niveau opérationnel ou de mise en œuvre que ces méfiances et mésententes ou incompatibilités de procédure ou de style de gestion sont ressenties non seulement par les acteurs mais surtout par les bénéficiaires des aides.

Pour ce qui est de la politique d'intervention, l'absence de souplesse au niveau des zones de concentration persistent (Cf. Annexe n°2). Certes, les interventions respectent les domaines que les secteurs pensent être les priorités, mais les besoins pour certains domaines et localités ne sont pas pris en compte car les bailleurs préfèrent garder leurs principes de travail et leurs politiques d'intervention. D'où, l'existence des domaines et zones dits orphelins et l'accumulation au niveau des zones considérées comme pôles de croissance persiste alors qu'ils sont censés être résolus par cette nouvelle pratique<sup>1005</sup>. Les villes ou villages moins riches et difficiles d'accès sont les plus lésés alors que ce sont eux au contraire qui devaient bénéficier des aides. Ce sont les cas des zones enclavés comme le sud ou le nord-ouest de Madagascar. La question d'éligibilité ou de critère d'intervention divise encore les bailleurs. C'est dans ce sens, que le gouvernement devra désormais s'assurer à ce que le processus de conception et d'appropriation des politiques sectorielles aboutit afin de mieux cerner les appuis apportés. Les négociations sur l'utilisation rationnelle et la répartition efficace des fonds disponibles ainsi que la limitation des gaspillages face à la rareté des ressources trouveront leur fondement et justifieront l'harmonisation des politiques. En effet, pour le cas malgache, les aides allouées depuis son indépendance jusqu'à

---

<sup>1005</sup> Ce sont des localités où l'économie est prospère et l'accessibilité facile. Ces localités sont souvent des chefs lieux de province. Exemples : les grandes villes d'Antananarivo, des zones portuaires comme Toamasina à l'est, Fort-Dauphin au sud.

l'heure actuelle ont contribué à entretenir le pays et à supporter les différents chocs et crises mais elles n'ont pas réussi à financer tous les besoins nécessaires dans la mise en œuvre de toutes les actions et assurer un développement harmonieux et durable. C'est ainsi qu'à chaque fois que le pays commence à retrouver son équilibre, il sombre dans des crises à la fois politique et économique.

La cartographie de l'aide n'a pas évolué en fonction de l'évolution des nouvelles politiques d'intervention basées sur la priorisation et l'appropriation des politiques nationales. Ce sont les mêmes secteurs ou sous secteurs dits prioritaires qui bénéficient de la majorité des aides. Il s'agit comme par exemple de la santé, l'éducation, le développement rural, le domaine foncier, le développement local, le SIDA. Or, pour certains domaines comme la sécurité, la construction les bailleurs sont rares alors que les besoins sont énormes.

**Concernant les modalités ou dispositifs de financement de l'aide harmonisée, les approches les plus pratiquées ont été l'aide sectorielle soit par le système « SWAP », soit par l'« approche thématique ou programme ». Le « pot commun » ou « Basket funds » en anglais et « L'aide budgétaire global » ont été également expérimentés.** Pour ce dernier, c'est surtout les bailleurs multilatéraux comme la Banque Mondiale et l'Union Européenne qui l'appliquent. Par contre, malgré ce vent de changement d'approche, force est de constater que dans la majorité des cas, l'aide projet reste encore la préférence des bailleurs dans un système de gestion par programme.

**Pour le « SWAP »,** un système d'aide expérimenté par le Ministère de la santé, Madagascar n'a été qu'à ces débuts de mise en place contrairement au Mali et Ghana qui ont réussi à le rendre opérationnel et l'élargir dans d'autres secteurs. Pour un secteur comme la santé où l'affluence est de mise, le « SWAP » devait rassembler les partenaires techniques et financiers autour des programmes ou des thématiques. Le problème pour ce type de mécanisme a été nombreux. De prime abord, concernant l'appropriation de la technique, le décalage existe entre l'opérationnel et le décisionnel. Le changement trop fréquent de ces hauts responsables qui ne sont pas souvent sensibilisés perturbe le processus de mise en place. Les responsables à la tête des Ministères ou des directions techniques n'adhèrent pas systématiquement à la démarche et adoptent des méthodes de travail qui ne s'y raccordent pas. L'écoute et l'attention accordée aux techniciens font parfois défaut. D'où, ce retard dans l'opérationnalisation du SWAP. L'arrivée de la crise en 2009 va interrompre carrément le processus.

**Pour le cas de basket funds,** les types de problème dépendent de la source et du type de « basket funds » mis en place. Ce dispositif est à deux niveaux et les procédures de financement varient en fonction du type.

Le premier niveau est la création « d'un basket funds » au niveau international. Ces baskets funds sont soit de type classique, soit de type innovant. Le premier type dit classique est celui des systèmes des Nations unies. Les plus connus sont les baskets fonds mis en place pour financer les activités des systèmes des Nations unies. Il s'agit du Programme des Nations unies pour le développement, connu sous le sigle PNUD et des fonds créés pour financer les actions gérées par les agences des Nations unies comme l'UNICEF, l'OMS, le PAM, etc. Dans ce système, les pays membres cotisent ou contribuent au financement d'un programme donné. C'est un dispositif classique de coordination des aides déjà utilisé depuis la création de l'ONU

mais qui retrouve sa force et sa valeur depuis la promotion de la nécessité de coordonner les aides et harmoniser les interventions. Ces agences interviennent pour réaliser un projet relatif à un volet précis ou un thème ciblé dans un programme donné. C'est le cas par exemple de l'UNICEF qui contribue au financement du programme d'appui à l'éducation de base où d'autres bailleurs y contribuent. L'apport de l'UNICEF est évalué par rapport au coût du projet. Le système à appliquer est le système des Nations unies non celui de Madagascar.

Par ailleurs, le deuxième type dit innovant est le basket funds créé hors système des Nations unies. Celui-ci sert à financer un programme prioritaire établi dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique publique mondiale donnée. Ce basket funds accueille la contribution de tous les partenaires techniques et financiers quelque soit son statut public ou privé. Les types de GAVI ou « *Global Partnership for Education* » (GPE) ou du fonds mondial pour la lutte contre le VIH-SIDA sont pris comme exemple pour illustrer ce type. Ces dispositifs de financement est la concrétisation du principe de « partenariat mondial ». Il a été créé pour résoudre le problème de rareté de ressource face aux énormes besoins exprimés. Il s'agit enfin d'un cadre ouvert, plus souple dont les règles de gestion diffèrent de celles des dispositifs classiques des Nations unies.

Le deuxième niveau est la création d'un basket funds créé au niveau national au sein d'un ministère pour le financement d'un programme ou d'un domaine ciblé. Exemples : le SIDA, le Paludisme, appuis au programme de réforme foncier, au développement rural, ou à la société civile œuvrant dans le domaine des élections. Ce basket funds accueille quant à lui la contribution en fonction de l'importance du thème à appuyer soit : d'un pays à travers l'aide bilatérale, d'un organisme multilatéral comme les agences des Nations unies, des fonds mondiaux. Certes, l'alignement sur les priorités est respecté mais c'est au niveau de la gestion des procédures à appliquer en vue du déblocage et gestion des fonds que le problème surgit. Pour certain, la mise en place d'un secrétariat multi-bailleurs ou l'adoption d'un consensus qui consiste à faire un choix sur les procédures à adopter et à appliquer pour tous les bailleurs contributeurs ont été les types de solutions adoptés par les bailleurs. Par contre, lorsque les fonds mondiaux et les fonds provenant des systèmes des Nations unies coexistent, il peut arriver que le consensus ne soit pas possible car les procédures applicables par entité ou aux parties contributeurs en empêchent. Il peut également arriver que les bailleurs ne veuillent pas verser leurs parts contributives dans le basket funds car la procédure de l'entité leader ne les convient pas. Dans ce dernier cas, le bénéficiaire sera obligé de gérer à part en dehors du fonds commun l'aide. Ce genre de situation arrive très souvent et oblige l'Etat à gérer des multiples procédures ou conditionnalités. De facto, les mêmes charges liées aux services de la gestion de l'aide persistent et peuvent même s'alourdir. Dans une approche programme les charges liées à la conception des rapports d'évaluation et de suivi sont également des aspects auxquels l'Etat doit veiller et assurer.

Au vue de ces constats, il ***est relevé que la coexistence d'un système classique et nouveau nécessite encore une étude approfondie pour assurer la mise en cohérence des politiques de gestion au niveau national et particulièrement au niveau du gouvernement.*** De nombreux zones d'ombre notamment sur le plan technique reste à éclaircir pour arriver à une complémentarité des mécanismes et des dispositifs d'aide sans pour autant aller au-delà des principes mais surtout de faire en sorte que les services de gestion des aides soient allégés.

L'adoption des solutions visant à renforcer la solidarité, la complémentarité et le dialogue sont par contre à valoriser et à partager aux autres ministères. **Le gouvernement doit arriver à parler comme une seule et unique entité afin de défendre la politique nationale ou la politique générale du gouvernement.** En effet, le problème est que chaque Ministère agisse séparément et gère leurs dispositifs de coordination sans que cet aspect de coordination ne soit veillé au niveau gouvernement. C'est à ce niveau que la structure chargée de coordonner les aides va jouer son rôle dans le but de promouvoir le partage d'expériences et de bonnes pratiques.

**Pour l'approche programme**, promue par la Déclaration de Paris, c'est un cadre d'intervention global de tous les bailleurs soit pour un secteur ou ministère donné, soit pour un sous-secteur ou thématique donné. L'avantage de cette approche est de permettre aussi à plusieurs bailleurs quelle que soit sa nature d'appuyer parallèlement une entité. Souvent l'approche programme est jugulée au niveau opérationnel par l'approche projet. C'est-à-dire, que les bailleurs s'engagent à financer une partie ou composante du programme qui est généralement formulée et gérée sous forme de projet. Exemple : dans un programme d'appui à la réforme du secteur foncier<sup>1006</sup> ou un programme d'appui à la lutte contre le paludisme, les activités appelées sous-produits sont gérées sous forme de projet. Dans un programme il peut y avoir plusieurs projets financés par plusieurs bailleurs et ce en fonction de leur domaine de concentration. Si les domaines coïncident aux priorités des bailleurs, alors ces derniers acceptent de financer. Sur le plan organisationnel, des structures de coordination sont érigés pour assurer la mise en cohérence et le pilotage de l'ensemble de la réalisation du programme. Comme le cas de l'éducation nationale : un comité de pilotage est érigé pour assurer la coordination stratégique et le suivi de l'exécution du Plan. Un autre organe dit unité de gestion d'appui technique des projets est créé au sein du Ministère pour l'appuyer et veiller à la sécurisation des engagements. Concernant la mise en commun et l'harmonisation des politiques d'interventions et de financement, une plateforme des PTF sert de cadre pour l'arbitrage et la mise en commun de la conception des programmes. Bien que cette approche ait pu permettre l'alignement des bailleurs sur les priorités nationales, l'appropriation de la politique sectorielle, la gestion axée sur les résultats par la mise à disposition et l'application des méthodes de planification stratégique et opérationnelle ; les autres principes de la DP comme l'alignement sur les systèmes nationaux, l'harmonisation des procédures, la diminution des structures parallèle et la mise en place des mécanismes d'évaluation harmonisé n'ont pu être effectives. En effet, dans bon nombre de secteurs qui appliquent ce mécanisme d'aide, les PTF ont tendance à appliquer l'approche projet. Or, privilégié cette approche projet peut renforcer le problème de segmentation des activités, de fragmentation de l'aide, de disparités et diversité des cadres de gestion, et aussi l'augmentation des charges de frais de gestion. Une grande quantité d'aide sera aussi comme le cas cité ci-dessus consacrée au financement des charges de fonction des appuis techniques. A terme, le montant alloué pour le financement des opérations proprement dites sera déduit. A ce niveau de réflexion et tenant compte de ces constats, l'effectivité des principes de Paris n'est possible qu'en partie mais pas en totalité car l'application reste uniquement au niveau alignement sur les priorités nationales.

Pour ce faire, **la mise en place d'un cadre institutionnel a été ainsi la deuxième phase stratégique adoptée par le gouvernement pour mettre en**

---

<sup>1006</sup> Réforme du cadre juridique qui régit la propriété foncière et la domanialité à Madagascar.

**cohérence les politiques et harmoniser les pratiques des bailleurs.** Il s'agit de la mise en place d'une structure chargée de coordonner les aides, de véhiculer la nouvelle politique d'APD jusqu'ici mal connue même des bailleurs, de concevoir la politique de coopération d'aide au développement, inexistante. L'opérationnalisation du STPCA a permis de suivre les recommandations formulées par le CAD suite aux évaluations successives faites par l'OCDE à la mise en œuvre des principes de Paris. La valorisation autant que faire se peut des dispositifs de coordination de l'aide au niveau Primature a été faite. Pourtant, nous avons constaté de par les cas étudiés que la coordination interne est à consolider car jusqu'ici le rôle et le lien de travail entre le STPCA ou Secrétariat Permanent chargé de la coordination des aides, le Ministère des Finances, le Ministère des Affaires Etrangères ainsi que les différents secteurs ne sont pas claires. Les ministères ne savent pas vraiment le rôle que cette structure vise en termes d'harmonisation. De plus, le partage d'informations et les aspects encadrement ou accompagnement des secteurs dans la mise en œuvre effective des principes fixés dans l'Agenda ne sont pas complètement assumés et compris par les secteurs. La structure s'est contentée de transmettre les informations sur la mise en œuvre sans pour autant développer le mécanisme ou support de vulgarisation des principes de Paris à chaque fin de l'évaluation annuelle de la DP. De nouvelles mesures allant dans ce sens ont été prises consistant à formaliser la création de la structure et à réorganiser son organigramme mais la survenance de la crise de 2009 va perturber le processus en bonne marche et freiner les activités prévues. Nous suggérons aussi, la création d'un pool d'experts nationaux composé de techniciens chargés de la coordination des aides et de l'action gouvernementale. A part la gestion des bases de donnée AMP et la production avec le Ministère du plan et de l'économie des rapports aura la coopération au développement, ce pool se chargera spécialement de l'accompagnement des secteurs sur tout les aspects relatifs à la mise en cohérence. De ces études et ces travaux ressortira la politique de coopération d'aide. Ce pool aura à collaborer avec les responsables de la coordination au niveau des unités de gestion créés au niveau des secteurs. Ces responsables seront les interlocuteurs du Pool au niveau STPCA. La mission de ces pools serait de concevoir un document de stratégie fixant la démarche à adopter par le gouvernement et les secteurs pour assurer une approche globale de la coordination et travailler sur l'adaptation des outils ou des procédures pour résoudre les problèmes de mésententes entre bailleurs et de résistance au changement de acteurs. L'avantage de ce pool est de valoriser le capital humain qui existe au sein des différents secteurs depuis 2005 et qui dispose d'expertise sur ce processus d'harmonisation. La plateforme de partenariat déjà mise en place au niveau de la Primature sera un cadre de dialogue pour approfondir les démarches ou méthode travail et de partager les progrès faits au niveau de la partie malgache pour l'harmonisation générale de toutes les interventions des bailleurs. Les informations obtenues au niveau de cette plate forme serviront pour améliorer au fur et à mesure que le processus d'harmonisation avance la stratégie d'harmonisation globale du Gouvernement. Ainsi, en mettant en place cette unité centrale composée de pool d'expert, un système de consolidation des rapports de mise en œuvre des processus au niveau des différents ministères sera possible. A terme, cette unité aura à produire une politique globale de coordination de l'aide avec à l'appui une cartographie mise à jour des aides.

Enfin, concernant toujours ce cadre stratégique et institutionnel, un autre problème important est à relever. **Il s'agit ici de voir par rapport à l'existence des différents niveaux ou degrés d'harmonisation quel est le niveau pertinent pour**

***assurer l'harmonisation des procédures et la mise en cohérence des interventions des bailleurs ? Est-ce le niveau mondial ou le niveau national ?***

Dans le concret, la problématique est liée à l'exercice que le gouvernement doit faire pour concilier les différents objectifs lors de la conception de sa politique nationale. Ils sont : les OMD, les priorités nationales et enfin les priorités des bailleurs qui ne sont pas forcément complémentaires ou cohérents. Ce problème engendré par la gestion de multiples degrés d'objectifs constitue un frein à la formulation et à la coordination des réponses pertinentes aux besoins nationaux réellement exprimés par les collectivités territoriales décentralisées. Est-ce qu'on peut dire que c'est là une des raisons qui a rendu difficile la conception des politiques sectorielles qui devaient répondre à la fois les programmes de développement local mais aussi concilier les Objectifs du MAP. Le choix des objectifs du MAP selon certains responsables ou dirigeants des partis politiques ou de la société civile accordent plus d'importance aux OMD. C'est-à-dire la formulation du MAP selon eux tendent plus vers la recherche de visibilité de la politique de Madagascar concernant sa contribution à l'atteinte des OMD. C'est-à-dire que pour le gouvernement, il s'agit de gérer l'atteinte des engagements mondiaux pour garder sa place dans les concerts des nations et son image mais aussi de répondre aux engagements politiques censés satisfaire la population malgache. C'est le paradoxe évoqué par les auteurs sur la nouvelle politique d'aide publique au développement. Ces nouvelles orientations bouleversent tout le système et la culture. Partant des réalités, force est de constater que le système d'aide est devenu plus ou moins hybride. La complexification est de mise et constitue un facteur bloquant à l'effectivité de l'harmonisation et à la mise en cohérence des politiques.

Au vue de ces constats tirés des réalités et spécificités malgaches, nous avons proposé que ce soit le niveau national qui est pertinent pour veiller dans la mesure du possible à la complémentarité et à la synergie des bailleurs. Le degré de risque de l'échec ou de dysfonctionnement est modéré pour ne pas dire inexistant car l'expérience des secteurs développement rural et du domaine foncier démontrent que la conciliation des objectifs peuvent se faire et les consensus entre bailleurs est possible. Par ailleurs, étant donné que souvent les bailleurs n'arrivent pas à s'entendre sur les procédures à suivre, il est recommandé à ce qu'on multiplie les dispositifs permettant de renforcer les dialogues et échanges d'informations entre bailleurs comme : la plate-forme ou conférence des bailleurs et gouvernement, les secrétariats multi-bailleurs. Ces outils et dispositifs ont permis d'améliorer les relations, aplanir les problèmes, fluidifier les informations mais aussi développer les confiances mutuelles. Toutefois, le développement de ces pratiques ne suffit pas pour arriver pleinement à une harmonisation et cohérence d'interventions des bailleurs. Certes, ces bailleurs se parlent entre eux, mais aucun cadre ne garantit que les pratiques aillent dans le sens des décisions ou principes prises communément. Si nous nous en tenons aux réalités, le blocage se situe au niveau de la compréhension même du sens des principes de Paris en matière d'appropriation et d'alignement sur les politiques nationales. Dans l'ensemble, se référant toujours aux pratiques aux réalités, pour eux l'appropriation de la politique ne concerne que la partie malgache uniquement. Or, l'appropriation à notre sens, concernent autant la partie récipiendaire que les donateurs.

***Ainsi, à la lumière de ces conclusions, la question se pose concernant la valeur contraignante de ces principes de la DP?*** L'utilisation de différents termes dans le texte tels que : « recommander, s'engager, ... » dans les dispositions de cet acte ont –ils été la cause de ces différentes compréhensions entraînant des

confusions sur la nature et la valeur même de cet acte et de facto sa mise en pratique. Les dispositions des points 7 et 13 de l'exposé des motifs<sup>1007</sup> du titre II1008 qui donnent droit à une certaine latitude aux bailleurs d'adapter leurs politiques de financement et d'intervention et d'interpréter les dispositions de cette déclaration en fonction du contexte et des difficultés nationales, n'encourage pas les changements de pratique. Ce sont ces ambiguïtés liées aux termes clés utilisés dans ces dispositions de la DP, à notre sens qui fait que les bailleurs ont chacun leurs propres lectures et approches. Pourtant, ces divergences de position sont sources de décalages de compréhension et démontrent la nouvelle forme de désordre qui règne sur le système d'aide actuel. Cette question nous conduit vers la réflexion sur la nécessité de la réforme du système d'aide actuel et surtout les organes comme le FMI-Banque Mondiale ou le PNUD pour instaurer l'ordre. Ces réformes ont été maintes fois abordées lors des différentes rencontres de haut niveau. Dans tout les cas, pour l'heure, il n'existe aucune autorité capable d'obliger les bailleurs à s'intégrer dans ce système commun. Exemple : l'intégration dans un système commun de financement tel que « le basket funds » n'est pas forcément suivi par tous les bailleurs parce que les mécanismes de financement, de suivi ou de gestion ne sont pas forcément adaptés à la politique des bailleurs tant multi que bilatéral. Nous avons pu constater également que les règles des jeux ne satisfassent pas forcément tous les bailleurs. Ainsi, du moment que les interventions s'alignent sur les objectifs fixés par le programme du gouvernement, l'alignement sur les modalités de financement et de gestion du système national ou du mécanisme conjoint ne sont pas forcément obligatoires puisque que les dispositions de Paris laissent entrevoir des marges de manœuvre aux parties. Aussi, même si la tendance de la politique d'aide ou de développement actuelle est de mettre en place un système de globalisation des normes, ces principes ne véhiculent que les valeurs ou les obligations morales.

Subséquentement, bien que les résultats obtenus en matière d'appropriation et d'alignement aient été promoteurs, on peut dire que les bases pour pouvoir reprendre le processus sont encore fragiles. Les risques de retour en arrière sont grands si le gouvernement et les bailleurs ne prennent pas des mesures pour capitaliser les acquis et redynamiser les acteurs dès le retour de la situation à la normalité.

Enfin, on constate que la culture démocratique n'est pas bien acquise et comprise par les acteurs nationaux notamment la société politique et les responsables politiques et techniques mais le début de ce processus participatif a été promoteur. Ce début a déclenché la poursuite des réflexions par l'instauration d'un mécanisme pérenne de conception de politique plus inclusive. Du côté des PTF, même si l'appropriation n'est pas perçue et interprétée de la même manière et l'alignement superficiel, les résultats ont été palpables car la conception du MAP a facilité l'harmonisation des différentes interventions tant du côté des acteurs malgaches de développement que des bailleurs de fonds. Cette partie de la démarche a fait évoluer les relations et a amélioré en grande partie le dialogue politique.

---

<sup>1007</sup> « Les donneurs doivent être guidés dans leurs choix des modalités de l'aide les plus efficaces par les stratégies et les priorités de développement définies par les pays partenaires »

<sup>1008</sup> « Conçus dans un esprit de responsabilité mutuelle, les présents engagements de partenariat s'appuient sur les enseignements tirés de l'expérience. Nous sommes conscients qu'ils doivent être interprétés à la lumière de la situation propre à chaque pays partenaire ».

***Parallèlement mais sur le plan technique quels sont les plus-values que les réformes ont apportées au processus d'harmonisation et de mise en cohérence des politiques d'aide ? Les réformes initiées mais interrompues vers la fin des années quatre vingt dix ont été reprises et poursuivies surtout en matière de gouvernance dans le but de fiabiliser les systèmes de gestion des finances publiques malgaches. Mais malgré les avancés les bailleurs qualifient toujours les systèmes malgaches de non fiables. Alors la question est aussi de savoir quel est le degré ou quelle est le critère pour qualifier un système de fiable ?***

Au préalable et de manière générale comme dans les autres pays d'Afrique comme au Ghana ou Gabon, la ***mise en place d'un cadre d'exécution budgétaire coordonnée fait partie de la première démarche du gouvernement*** tel que prévue dans l'Agenda d'harmonisation. Cette reprise des réformes de la gestion budgétaire consiste surtout au basculement de la gestion du budget de moyens vers la gestion du budget par programme tel que recommandé par le principe d'appropriation et d'alignement. L'application va ainsi tout d'abord faire émerger la notion de politique publique et permettre l'instauration d'un cadre programmatique et budgétaire de la gestion des financements. La concrétisation dans le droit interne s'est fait -comme en France - par l'adoption de la nouvelle loi organique de finances dites « LOLF ». L'application de la gestion par programme vise à ***promouvoir de nouvelles cultures de travail celles de résultats ou de performance et de dialogue politique entre acteurs budgétaires et les partenaires techniques et financiers***. En matière d'aide, ce changement obligera également le gouvernement à ***améliorer le taux d'absorption et la transparence*** dans la gestion des crédits ou des aides allouées. Ces nouvelles façons de faire sont la conséquence de l'application du nouveau management public, la gestion axée sur les résultats. Il faut en effet souligner que, l'application de cette technique de gestion par programme contraindra l'Etat Malgache à disposer d'une politique générale claire et à renforcer la capacité de planification à la fois stratégique et opérationnelle de tous les ministères. L'application de nouveaux principes de bonne gouvernance en matière de finances publiques comme : la redevabilité, la reddition des comptes et la transparence est recommandée et à encouragée.

Parmi les effets de la LOLF, on peut citer entre autres, les réformes initiées au niveau des différentes institutions clés comme le Ministère des Affaires Etrangères, les Ministères des finances ainsi que les juridictions compétentes ont été initiée. Le renforcement du système de suivi et de contrôle des deniers publics sera un autre volet important que la partie malgache devra approfondir. La mise en place du système national de suivi évaluation ou SNISE et la mise en place effective des différentes juridictions et institutions prévues dans la Constitution révisée telle que le Conseil d'Etat et la Cour des Comptes sont les grandes innovations. Le référendum organisé en 2007 va apporter un changement par l'affirmation de l'importance de l'adoption du gouvernement d'une politique générale et la notion de suivi-évaluation des politiques publiques par les parlementaires. En effet, à part le rôle classique d'examen des lois de finances, les dispositions Constitutionnelles<sup>1009</sup> intronisent sans être explicite la notion d'évaluation de réalisation des programmes des politiques publiques suite au renforcement du système de contrôle juridictionnelle et la régularisation de la soumission de la loi de règlement au parlement.

---

<sup>1009</sup> Sous-titre III. De la fonction législative et des rapports entre le Gouvernement et le Parlement dans les articles 91 et 92.



Bien que ces réformes répondent aux conditionnalités recommandés par les principes de Paris et exigées par les bailleurs, les responsables malgaches ont reconnu qu'elles constituent belle et bien un préalable incontournable. Ainsi, certes, bien qu'elles s'agissent a priori de conditionnalités politiques et surtout techniques pour se conformer au système soit disant standardisé, les techniciens sont convaincus que c'est une des voies efficaces pour améliorer la gouvernance des fonds publics et harmoniser les pratiques à travers un cadre et méthode de travail unique. Les critiques lancées et les pressions faites par les acteurs de développement nationaux : société politique, société civile, médias et PTF et même la population par le biais de ces élites ont contraint le gouvernement d'agir dans ce sens.

Pourtant, se référant aux différents cas étudiés dans la deuxième partie, un des problèmes rencontrés au niveau des ministères a été la faible capacité de leadership et de négociation ainsi que le faible maîtrise des agents de la planification opérationnelle. Par ailleurs, il faut reconnaître que **ces réformes ne sont pas toujours adaptées aux cultures et contextes de l'Administration et du pays**. En effet, les réformes peuvent être adaptées à un pays donné comme le Mali par exemple mais pas pour Madagascar et ce, selon le degré de maturité de la culture démocratique de la population ou des dirigeants des partis politiques. Ce constat est partagé par les experts ou auteurs qui ont analysé les cas de Mali, de Burkina Faso ou de Ghana. Pour le cas de Mali par exemple, il a été suggéré quand bien même le soutien budgétaire des programmes nationaux ou sectoriels soit efficace, que les réformes doivent sortir de ce cadre strictement central et aller vers les autres entités telles que les collectivités territoriales décentralisées et les sociétés civiles. Or, ces ouvertures vers par exemples et surtout de la société civile sont loin d'être évidentes. Pour le cas particulièrement de Madagascar, la mobilisation de la société civile reste encore un défis à relever face à sa disparité et à son attentisme. En matière de suivi de mise en œuvre des politiques de gestion des finances publiques, la Banque Mondiale, exige la mise en place d'un mécanisme permettant l'intégration de la société civile dans le processus de conception et de suivi des réformes. Les modalités sur le comment faire reste encore pendante. La mise en pratique de la responsabilisation de la société politique ou des parlementaires relative à l'évaluation des politiques publiques, particulièrement de la bonne utilisation des deniers publics laisse à désirer. Pourtant, cette tendance à exiger l'intégration de la société civile dans un processus ou mécanisme donnée s'amplifie. Certes, les appuis au regroupement et au renforcement de la société civile ont été multipliés ces derniers temps mais les changements de pratique et la structuration est loin de répondre aux attentes du gouvernement et des PTF. En ce qui concerne les élus, les formations données aux parlementaires n'ont produit aucun effet car un parlementaire sur cinq participent, suivent et osent appliquer les acquis lors des sessions de prise de décision.

De plus, perturbées par ces crises incessantes, les progrès enregistrés n'évoluent guère et l'aboutissement du processus jusqu'au bout est compromis. Ce sont les cas des réformes de la gestion des finances publiques et de la mise en place de la décentralisation, deux thèmes fondamentaux pour la mise en place des aides harmonisées. Ainsi, au lieu que l'Etat se concentre sur l'amélioration et la mise en œuvre de la politique publique de développement ainsi qu'à l'avancement des réformes, le gouvernement perd son temps à résoudre les conflits. Par ailleurs, les nouveaux textes de loi restent souvent des lettres mortes et ne sont pas appliquées ou respectées par les différents responsables. Conséquemment, même si des formations ou des sensibilisations ont été faites pour attirer l'attention des concernés

et renforcer leurs capacités, les indécisions du gouvernement créent des attentismes et des incompréhensions du côté des opérationnels. La valorisation et la priorisation de la compétence des responsables, la prise en compte de leur intégrité ainsi que l'adoption des mesures pragmatiques ou réalistes font souvent défaut au sein des différentes administrations. En effet, le népotisme continue. La corruption généralisée, difficile à endiguer, empêche l'instauration des mécanismes de contrôle fiable. Les politiques adoptées par les dirigeants ne reflètent pas les besoins réellement exprimés au niveau local, probablement dicté par ce souci de visibilité internationale. D'où, ces blocages. Or, du moment que l'Etat n'avance pas au niveau de ces deux grands volets de gouvernance, ce dernier ne se trouvera pas en position de force pour contraindre les bailleurs à harmoniser et mettre en cohérence leurs politiques. De facto, le système malgache ne sera jamais fiable. Ainsi, comme c'est le cas, l'effectivité du principe d'alignement restera un idéal d'objectif car ce n'est pas réaliste vu le contexte de Madagascar actuel suite à l'avènement de la crise de 2009.

Ainsi, face à ces aléas et cet environnement instable, quel est le degré de soutenabilité de gouvernance qu'on peut exiger pour qu'un pays obtienne d'une part une note favorable et d'autre part, l'acceptation des bailleurs de fonds que son système est fiable ? Autrement-dit, est-il réaliste d'exiger autant pour ce pays qui a du potentiel. Ne faut-il pas exploiter ces potentiels et l'aider à s'en sortir au lieu de bloquer les aides sur des questions de conditionnalité de ce genre ? Il faut noter que même dans les pays développés, il n'y a pas de gouvernance ou de système totalement fiable. Et même, ces derniers peuvent aussi rencontrer les mêmes difficultés pour adapter leurs systèmes depuis ces changements d'orientations politiques. Le cas de la France est le plus connue en matière de réformes des finances publiques et de décentralisation. Les Etats –Unis, un des pays les plus riches a aussi un problème de déficit budgétaire et de fiabilité de son système. Concernant particulièrement les organisations internationales ou les institutions financières, on peut soulever les cas du non aboutissement des réformes de l'ONU, de la Banque Mondiale et du FMI, les toiles de fonds pour permettre la cohérence du système d'aide. C'est volets sont encore et toujours au cœur des débats jusqu'à nos jours. Les réformes à adopter pour permettre l'intégration dans le système d'aide des nouveaux acteurs sont aussi d'autres volet à approfondir pour que l'harmonisation et la mise en cohérence puisse se faire réellement. Si déjà entre bailleurs traditionnels, la question de cohérence et d'harmonisation des aides n'est pas encore résolue, comment pourrait-on aller vers ce partenariat mondial acclamé et encouragé ? C'est par rapport à ces problématiques que nous insistons sur une approche de proximité. C'est-à-dire, de prioriser la dimension nationale par rapport à la dimension internationale ou mondiale en matière de gouvernance de l'aide. C'est aussi, un moyen de traiter cas par cas l'harmonisation sans pour autant aller au-delà ou à l'encontre des principes de partenariat et d'approche coordonnée. Les résultats obtenus au niveau de ces secteurs sont des bons signes et des bonnes pratiques à partager pour arriver à instaurer à terme du processus des systèmes d'aide mieux adaptés. Pour le moment, l'appropriation, l'alignement sur les systèmes nationaux en vue d'harmoniser les pratiques et les procédures et mettre en cohérence les interventions des bailleurs est encore une démarche difficile pour ces raisons dont nous avons énumérées ci-dessus pour ne pas dire utopique.

***Au fur et à mesure que le processus d'appropriation avance, les difficultés se sont apparues non seulement dans le cadre des relations entre***

**acteurs malgaches mais aussi entre les bailleurs potentiels surtout traditionnels.**

Un des grands blocages de l'harmonisation et mise en cohérence des politiques d'aides est la question de procédure liée à la politique de financement et en partie de gestion. **Les positions divergeaient surtout en matière d'harmonisation de procédure, un aspect de la politique de financement et surtout de la gestion.** Pour ce dernier, la situation politique instable et la tergiversation du gouvernement en matière de réforme et de lutte contre la corruption en sont les causes. De plus, même si les bailleurs veulent s'investir directement dans le budget, face à la persistance de la corruption, **les bailleurs considèrent que les systèmes nationaux ne sont pas encore fiables.** Pourtant, jusqu'ici toutes les conditionnalités politiques et surtout techniques ont été respectées et suivies. L'indicateur de degré de fiabilité des systèmes n'est pas clair dans la déclaration de Paris. C'est un indicateur difficilement mesurable mais dont les appréciations diffèrent par rapport à l'importance accordée aux critères de bonne gouvernance et dont le contour et la définition ainsi que les mesures d'évaluation sont encore à bien définir ensemble. Pour la Déclaration de Paris, la bonne gouvernance est prise dans le sens de stabilité politique et de fiabilité du système de gestion des finances publiques. Or à ce sujet, des débats sur leurs pertinences divisent encore les positions des bailleurs. Certains défendent la position que ce critère ne doit pas conditionner l'aide car l'aide devait l'améliorer la situation du pays aidés. D'autres avancent que l'efficacité de l'aide dépend des caractéristiques structurelles des pays receveurs et que l'aide est plus efficace dans les pays qui sont structurellement plus vulnérables (aux chocs climatiques et externes)<sup>1010</sup>. Une troisième position plus catégorique défend que sans la fiabilité des systèmes nationaux, il est difficile d'accorder l'aide. Pour le cas particulièrement de Madagascar dont la situation est complexe et soulève des particularités notamment sur le plan culturelle et économique, la majorité des bailleurs traditionnels ont plutôt tendance à privilégier la troisième position, c'est-à-dire exiger comme condition sine qua non la bonne gouvernance financière ou fiabilité des systèmes pour l'obtention de l'aide. C'est au niveau du degré d'intervention que les avis divergent et les positions se divisent. Certains comme la France et les Nations Unies sont plus modérés et d'autres comme les États-Unis et la Banque mondiale sont plutôt strictes. Ces derniers pourtant surtout la Banque Mondiale & FMI privilégient la performance et la bonne gouvernance et arrivent à imposer et influencer leurs positions à d'autres bailleurs qu'il soit bi ou multilatéraux. La place importante qu'occupe ce couple favorise ces rapprochements de position. La réalisation des conditions exigées par ces derniers conduit à la signature d'un document cadre de politique. Ce document ouvre droit à un accord de financement car l'accord de ces institutions financières est considéré comme un *quitus*.

Ainsi, au vu de ces réalités, les questions suivantes restent pendantes malgré les volontés politiques et techniques démontrées par les dirigeants et les techniciens malgaches depuis 2000 :

---

<sup>1010</sup>AMPROU (J.), GUILLAUMONT (P.) ET GUILLAUMONT (J. S.), « La Sélectivité de l'aide : pour des critères diversifiés, Journée de l'AFSE, Économie du développement et de la transition », CERDI, Clermont-Ferrand, 19-20 mai 2005.

- comment concilier dans la politique nationale de développement de Madagascar la priorisation des besoins réellement exprimés au niveau local et la contribution à l'atteinte des objectifs du millénaire du développement ?
- quels types de mécanismes faut-il mettre en place pour que les ministères, les démembrements de l'Etat et les bailleurs de fonds s'approprient de cette nouvelle politique d'aide ?
- comment adapter les structures et les pratiques pour que ce cadre harmonisé via la coordination programmatique et budgétaire puisse être opérationnel et assurer l'inclusivité de tous face à la diversité d'intérêts et de logique politique ?
- comment arriver à instaurer progressivement et rapidement une gouvernance fiable et saine et qu'est-ce que c'est qu'un système fiable pour les bailleurs? Peut-on définir et donner des indicateurs mesurables à cette fiabilité du système car même dans les pays riches comme les Etats-Unis et la France, des défaillances existent ?

Selon les cas des secteurs pilotes analysés, il a été détecté que les parties prenantes ont voulu selon leurs niveaux, leurs spécificités, leurs natures et leurs statuts adapter autant que possible et difficilement ces principes. Force est de constater que les principes de Paris ne sont pas systématiquement applicables surtout sur le plan technique, particulièrement ceux relatifs aux réformes.

Le second problème est ainsi de voir ***comment convaincre les bailleurs de changer de pratique et de s'aligner à terme aux systèmes nationaux ?***

Il s'agit ici de ***l'adaptation des mécanismes d'aide*** recommandée par les principes de Paris ? Les principes de Paris préconisent aux bailleurs de fonds d'adapter au mieux leurs systèmes en fonction du contexte local. Les réformes ont été faites au niveau des secteurs malgaches. Par contre, pour adapter aux mieux les pratiques à ces nouvelles politiques, tout au long des études faites, il a été constaté que ces réformes ou ces adaptations des systèmes d'aide n'ont pas vraiment avancées à travers ces cas analysés. Dans ce sens, les différents responsables des PTF avec qui nous avons échangés et discutés durant ces travaux ont rarement abordés ces aspects. En effet, pour les cas des secteurs financés par plusieurs bailleurs, le problème lié à la création d'organe parallèle au sein des ministères déjà cité précédemment pour le cas de basket funds est encore cité ici comme exemple. Même si les bailleurs ont opté pour des arrangements institutionnels adaptés à un mécanisme de pot commun, la création des organes parallèles au sein du Ministère même sachant que les directions techniques peuvent assurer ces attributions facilite l'harmonisation de la gestion et les interventions mais ne veille pas à l'appropriation une fois les financements s'estompent. C'est le cas entre autre de la création du Fonds de développement local, une structure à part au sein du ministère de l'Intérieur et de la décentralisation alors que des directions techniques sont à même à assurer les mêmes missions. La mise en place de ces structures parallèles mobilisant des compétences externes<sup>1011</sup> ou internes ne favorise pas le transfert de compétences. Elle crée des disfonctionnements au sein de l'administration concernée pendant et après ou une fois le financement prend fin. Pour le recrutement des non-fonctionnaires, elle crée des problèmes de démotivation. En effet, il instaure non seulement un mécanisme de salaire et de traitement inégalitaire

---

<sup>1011</sup> Des non fonctionnaires dont les rémunérations sont plus élevés que les fonctionnaires travaillant dans la fonction publique.

mais aussi une source de conflits internes bloquant la performance des fonctionnaires payés par l'Etat. De même, une fois les financements suspendus ou le projet prend fin, des charges de fonctionnement sont occasionnés et que l'Etat se voit dans l'obligation d'en assurer notamment le paiement des agents, les frais de gestion des structures (bâtiment, matériel, ...). Or souvent et dans la majorité des cas, l'Etat est impuissant face aux démarches initiées par les responsables désignés à la tête de ces structures qui militent et font tout pour survivre ou les maintenir même sans financement. Cette incapacité de l'Etat et des bailleurs de valoriser ces acquis au profit de l'intérêt général est considérée comme une forme de mauvaise gouvernance ou de gaspillage. Si l'Etat lui-même n'exige pas ce transfert de compétences et les partenaires ne veillent pas à ce que la phase « post-projet » soit intégrée dans le processus d'appui et de financement, les mêmes problèmes risquent fort de perdurer et entacher ce processus d'harmonisation.

Cet état de fait nous amène aussi à ***la réflexion relative à la pertinence de l'approche projet menée dans un mécanisme de financement par programme.*** En effet, pour une harmonisation des procédures et une mise en cohérence des politiques de gestion et de financement, l'approche programme a été recommandée par les principes de la DP. Cette approche programme privilégie ou vise à terme le basculement vers l'aide budgétaire soit globale ou sectorielle. Or, il se trouve que dans la majorité des cas, malgré cette approche programme, l'aide projet et les pratiques qui vont avec continuent. Ce qui explique ce mécanisme hybride qui : d'une part, rend difficile la coordination des aides par l'Etat, d'autre part, alourdit les frais de gestion des aides au dépend du financement des activités proprement dite et enfin, renforce la lourdeur du système de suivi et de reporting<sup>1012</sup>. Or force est de constater de par l'expérience malgache que si le gouvernement n'arrive pas à mettre en place un système fiable, le taux alloué à l'aide budgétaire global risque d'être minime par rapport aux aides projets. Dans ce sens, les acteurs doivent étudier comment concilier les deux mécanismes de façon à bien coordonner les interventions et la gestion. Par ailleurs, nous avons pu constater dans les études des cas qu'il est possible de concilier les deux et que l'aide projet n'est pas forcément mauvais en soit. Il suffit que les ministères et les bailleurs se mettent d'accord sur les mécanismes de suivi-évaluation conjoint à mettre en place pour harmoniser les politiques de financement et de gestion. Il a été aussi constaté en prenant le cas par exemple du foncier ou du développement rural que l'approche programme est plus adaptée aux aides allouées à des sous secteurs ou des thématiques bien définis. Les bailleurs en tenant compte de leur domaine de concentration arrivent à cibler leurs interventions pour que la synergie soit veillée et que leurs appuis ne soient pas redondants. Pour le cas du sous secteur foncier par exemple, certains financent les infrastructures, d'autres apportent des appuis techniques, ... De ce qui précède, l'harmonisation et la mise en cohérence ne devraient pas s'arrêter au niveau programmatique, elles doivent être poursuivies au niveau opérationnel afin d'éviter que l'Etat se trouve à terme à gérer les lourdeurs des charges de gestion des services des aides.

En matière de gestion axée sur les résultats, la perception diffère selon les acteurs. Ce principe selon nous ne peut -être limité seulement à la disponibilité des mécanismes d'évaluation conjoint. A notre sens, la culture de résultat est un état d'esprit à inculquer par tous les hauts responsables et aux acteurs budgétaires et politiques pour que ces derniers se sentent responsables devant les citoyens de

---

<sup>1012</sup> Oblige l'Etat toujours à établir des rapports multiples par projet ou d'organiser des missions de suivi séparément alors que les projets sont des composants d'un même programme.

leurs actes. L'impunité règne toujours malgré les réformes et les dispositions légales ou règlementaires ainsi que la mise en place des structures de lutte contre la corruption. Les réformes de la gestion des finances publiques qui introduisent la culture de performance, de suivi-évaluation, et de redevabilité envers les citoyens de la bonne utilisation des deniers publics est une bonne chose bien alors que certains responsables n'apprécient pas trop cette pratique. En effet, l'apparition de cette notion va donner un sens au rôle de la société civile et les acteurs de développement dans le suivi de la conduite des affaires publiques. Toutefois, ces derniers ne semblent pas prêts à assurer ce rôle comme il a été déjà dit dans les précédents paragraphes. Le renforcement de la restructuration de la société civile et la mise en œuvre des activités d'éducation civique et citoyenne sont selon urgent. A Madagascar, le rôle et la place des médias, qui devait détenir une force de pression, dans le suivi des affaires politiques, économiques et sociales n'est pas non plus assuré. Les maisons de presse sont souvent des outils à la disposition des politiciens pour manipuler l'opinion publique. C'est ainsi que la population se désintéresse de toutes questions politiques même relatives aux élections alors que ces dernières sont les seuls moyens pour la population de juger l'efficacité des politiques gouvernementales.

De tout ce qui précède, la culture de résultat ou de redevabilité, une nouvelle notion véhiculée par le nouveau management public n'est pas encore au rendez-vous en tout cas pour les politiciens. Par contre, au niveau des administrations, elle commence à imprégner les agents et les fonctionnaires même si cela n'est pas tout à fait acquis. Cette culture de résultat a été véhiculé depuis les années quatre vingt dans les conditionnalités techniques des bailleurs et ce par le truchement des méthodes de gestion de projet. Les principes de la déclaration de Paris ne fera qu'entériner ces pratiques d'en temps. Les réformes de l'Etat vont transformer même l'administration. Ainsi, au lieu d'une administration de routine, l'application de la LOLF versus actuelle, l'administration de développement est devenue le slogan. Mais enfin, si les crises reviennent tous les dix ans, que restera t-il de ces nouvelles pratiques censées améliorer la gouvernance jugée jusqu'ici mauvaise par l'opinion publique et les bailleurs?

***En matière de responsabilité mutuelle, les études des cas dans la deuxième partie de ce travail nous démontrent que le contour de cette responsabilité, la limite et l'objet sont flous. La notion de responsabilité ou de mutualité est difficilement mesurable d'autant plus que même la DP n'a pas prévue d'indicateur pour le mesurer.***

Dans ce sens, nous avons pu confirmer les résultats des rapports de l'OCDE sur lesquels nous avons basé nos analyses dans le cadre de travail qu'il est difficile de mesurer ce volet. En effet, l'évaluation du CAD en 2010 avait démontré que Madagascar fait parti des 48 pays qui ne dispose pas de mécanisme d'évaluation mutuelle ? Cette impossibilité de mise en place est démontré dans la deuxième partie de ce travail, que ce dernier principe n'a été à aucun cas débattu et soulevé par les deux partis surtout pour un pays où le processus de conception, d'exécution, de contrôle n'a pas complètement abouti ou mis en place ? L'autre raison est liée au fait que la définition même de cette « responsabilité » à mesurer n'est pas claire pour ne pas dire volontairement omise. La question est de savoir, quelle responsabilité est à engager et/ou qui sont concernés et de quel engagement s'agit-il exactement? Ou encore pour ce qui est de la « mutualité » dont le contour, la définition et le cadre n'est même pas fixé conjointement ni par les pays lors de la tenue de ce forum de haut niveau à Paris ni par les deux partis au niveau de Madagascar?

Conséquemment pourrait –on déduire que c'est la volonté politique qui n'existe pas ? Enfin est –il possible réellement de le mettre en place sans qu'il y ait une base conventionnelle ne serait ce qu'entre le gouvernement malgache et ses PTF? De plus, même cette décision du gouvernement d'adhérer à la Déclaration de Paris n'est qu'un engagement politique et moral qui ne l'oblige pas pour autant le pays de transposer les principes énoncés dans son système de droit national. Bien que l'acte souligne dans ces différentes dispositions des engagements, ces actes n'ont pas de caractère contraignant. Seul l'engagement du gouvernement via la LOLF d'instaurer un cadre d'approche fondée sur des programmes a été légalisé.

Particulièrement, du côté de la partie malgache, au même titre que la culture de résultat, c'est une démarche qualité qui n'est pas encore encrée dans la culture des responsables et ce à tous les niveaux mais surtout des élus en particulier. Ainsi, même si dans le cadre via les réformes institutionnelles, ont été créés et les organes chargés de réprimander et jugés les détournements et la mauvaises gestion des deniers publics mise en place, cela na pas empêché certaines personnalités ou responsables de continuer leurs mauvaises pratiques. Le BIANCO, organe indépendant de lutte contre la corruption censé posséder une force de dissuasion n'a pas de force de sanction. De même, les juridictions administratives et financières ont été créés mais combien de responsables ont détourné indirectement ou directement des fonds publics sans que ces derniers n'aient été inquiétés. Le parlement qui devait juger le gouvernement sur sa bonne utilisation des fonds ne jouent pas son rôle. D'ailleurs, sur la base de quel acte vont-ils les juger si la loi de règlement n'est pas établit dans les délais impartis après le rapport de la Cour des comptes? Même si le Ministère des finances s'est investis beaucoup avec l'appui des bailleurs de fonds à former les acteurs budgétaires pour que les ministères établissent des documents enrichis contenant le plus d'informations exhaustives, bon nombre de parlementaires n'attachent pas trop d'importance aux valeurs et principes de transparence et de redevabilité dans leurs façon de faire et de diriger. Les lois de finances sont votées parfois sans que les principes et les techniques apprises lors des formations ne soient réellement appliquées ou comprises parce que les objectifs ne sont pas les mêmes que ceux des techniciens. La majorité des élus considère que ces formations ne leurs sont pas destinées et refusent de les suivre alors que l'administration et les réformes évoluent en fonction des orientations politiques mondiales. La loi de finances est votée durant les sessions ordinaires par les parlementaires<sup>1013</sup>. Pourtant, les dispositions de cette loi n'indiquent par explicitement ce basculement qui pour les non connaisseurs reste un cadre de négociation très technique et bureaucratique. Souvent, les parlementaires ne maîtrisent même pas ce fondement stratégique de conception. Il en est de même pour les nouvelles règles et principes des finances publiques depuis l'intégration en 2000 de la nouvelle gestion publique axée sur les résultats dans l'administration malgache. Ainsi, comment engager la responsabilité mutuelle des acteurs budgétaires dans cet environnement ? De même, le pouvoir donné aux parlementaires en matière d'évaluation des politiques publiques n'est pas exercé correctement. C'est ainsi que, l'impact sur la qualité des votes et l'application des dispositions constitutionnelles comme quoi ils sont censés évaluer l'effectivité de ces

---

<sup>1013</sup> Les articles 75 et 92 fixent ces attributions en matière d'adoption et d'examen des projets de lois de finances et disposent pour l'Art. 75 que «L'Assemblée Nationale se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires par an. La durée de chaque session est fixée à soixante jours.

La première session commence le premier mardi de mai et la seconde, consacrée principalement à l'adoption de la loi de finances, le troisième mardi d'octobre ». Et que l'Art. 92.-« Le Parlement examine le projet de loi de finances au cours de sa seconde session ordinaire ».

engagements sont devenues lettres mortes<sup>1014</sup>. Les compétences, la moralité, l'éthique politique des responsables sont encore à remettre en cause. Des efforts énormes de la part de la partie malgache restent à faire pour gagner la confiance non seulement des bailleurs mais surtout la population, bénéficiaire finaux de ces aides.

Par ailleurs, concernant les passations de marché, elles sont encore effectuées sans qu'elles soient conformes aux procédures exigées, les trafics d'influence et les abus de tout genre sont perpétrés au sein des ministères ou des institutions. Les juridictions compétentes sont impuissantes face à ces agissements. Le régime de Marc Ravalomanana a fourni des efforts palpables en matière de lutte contre la corruption, et a ramené des changements mais cela n'a pas empêché ce régime de tomber. Malheureusement, la survenance de la crise va permettre davantage ces mauvaises pratiques et faire gagner du terrain cette culture d'impunité malgré les revendications venant de la population d'abord et des bailleurs après. C'est ainsi qu'il est difficile de restaurer le pays et de capitaliser les acquis.

En ce qui concerne les responsabilités des bailleurs, ces derniers sont censés répondre à leurs engagements financiers. Mais partant du système d'aide actuel encre sur l'évaluation des pays récipiendaires non des bailleurs, de quel responsabilité parle-t-on ici ? En effet, lorsqu'on parle d'engagement politique et moral des bailleurs, jusqu'ici il est difficile de mesurer leur soumission par rapport à leurs engagements. Même au niveau international, rares sont les rapports effectués qui parlent du taux de respect des bailleurs de leurs engagements politiques et financières. Certes, il est souvent soulevé le respect du fameux déterminant politique de 4% des PIB à consacrer par les pays riches pour le financement des APD mais le décliner au niveau pays est difficile. Ces critiques restent vaines. L'évaluation de la mise en œuvre des principes de la DP faite par l'OCDE est une des démarches rares. En effet, elle évalue à la fois le pays et les bailleurs. Les résultats sont officiellement et publiés aux pays membres du CAD et ceux bénéficiaires de l'aide pour exploitation et suivi à la prochaine année budgétaire. Par contre, sur terrain, il est regrettable que ces rapports ne soient pas exploités comme il faut par les décideurs politiques et les acteurs nationaux de façon à améliorer la gestion des aides et les pratiques. Exemples : les mentalités, les suivi-évaluation et le contrôle politique de l'action gouvernementale, les revues conjointes des bailleurs et l'adaptation des mécanismes et du système d'aide en général. Les sommets mondiaux sont aussi un des rares cadres et moment d'évaluation commune de tous les acteurs et doivent ainsi être valorisés autant que possible. Dans la même optique, il est aussi constaté que ces questions de mesures de respect des engagements des parties prenantes sont rarement abordées. Elles relèvent même des volets sensibles surtout s'il s'agit du respect des engagements des bailleurs par rapport à un pays donné. De plus, il est difficile de le faire puisque que les systèmes d'évaluation ont été mis en place par bailleurs et par secteur ou souvent par sous secteur ou thématique. Ainsi, même si le gouvernement a mis en place le système national de suivi-évaluation du MAP, ce volet respect des engagements ne sera possible que si les indicateurs sont fixés communément par l'ensemble des parties prenantes. C'est pour répondre à ce souci de cohérence d'ensemble que le dialogue présidentiel initié

---

<sup>1014</sup> **Article 93.-** « La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens. Les comptes des Administrations publiques doivent être réguliers et sincères, et donner une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».



par la Présidence en 2007 a été organisé. En fait, dans la pratique, les évaluations faites jusqu'ici concernent plutôt le respect du gouvernement du pays récipiendaire des conditionnalités technique et politique. Sur le plan qualitatif, il est évalué lors des missions effectuées par les délégations des missionnaires du siège des bailleurs respectifs le respect des conditionnalités imposées et la qualité de la gouvernance des aides allouées. Sur le plan quantitatif, c'est plutôt le taux d'absorption des aides qui est évalué. A titre d'exemple, les missions d'évaluation du FMI ou de la Banque mondiale sont les plus connues car les résultats de ces missions sont attendus par les autres bailleurs traditionnels potentiels pour voir à quel niveau ils vont s'engager pour le nouveau cycle budgétaire. Au niveau international, c'est le respect du fameux taux de contribution de 0.7% du PIB qui est évalué sans qu'il y ait pour autant des mesures concrètes prises à l'encontre des pays donateurs. D'ailleurs, partant des réalités, le respect de ce taux dépend non seulement de la motivation du pays donateur mais surtout de la capacité du pays à recevoir et à consommer l'aide. Ce qui nous amène à soutenir les positions de certains auteurs et experts qui remettent en cause la pertinence de ces déterminants politiques de l'aide par rapport à l'évolution du contexte politique, la situation de fragilité multidimensionnelle de Madagascar et des mécanismes de financement adaptés à sa culture et son organisation territoriale.

Concernant toujours ce volet évaluation des résultats des aides et du respect des engagements, les différents rapports ou rapports conjoints établis suite à l'évaluation des programmes ou des projets sont considérés aussi comme pouvant être des moyens d'évaluation des engagements. Néanmoins, ces outils répondent-ils aux exigences de la DP si elles sont établis isolément et ce par rapport aux bailleurs respectif non par rapport à la politique nationale ou au programme du gouvernement ? C'est à ce niveau que ce principe de la DP reste théorique. Par rapport au contexte politique, diplomatique et parfois même technique, ce dernier pilier de la DP demeure pour le moment difficilement applicable pour ne pas dire théorique. L'élargissement et le revirement des orientations politiques en 2011 à Busan écartant petit à petit les idées de Paris en 2005 vers une approche plus globalisante en témoignent. De plus, l'approche privilégiant la promotion des principes visant l'instauration d'une gouvernance mondiale est autant plus difficile à mettre en place. Les résultats mitigés de la mise en œuvre de la DP notamment sur l'effectivité du principe d'appropriation, de responsabilisation mutuelle et la non-atteinte des objectifs mondiaux est aussi des indicateurs permettant de mesurer les avancés de ce processus d'harmonisation via les partenariats mondiaux. ***La démarche d'harmonisation des politiques pour arriver à rendre plus efficace et coordonné toutes les actions initiées par l'application des conditionnalités macro-économiques et la fixation des principes moraux ne suffisent pas pour engager autant les responsabilités des pays riches et les pays pauvres.*** Du moment que la nature des actes ne sont pas claires et que les dispositions fixant les obligations et les droits des parties prenantes ne sont pas bien définies et que ces actes n'exigent pas l'entérinement au niveau national, le risque de non respect des engagements est fort.

Par ailleurs, restant dans cette problématique on peut relever d'autres limites des principes de la DP en l'abordant sous l'angle ou sur le plan terminologique. En lisant et en regardant les termes juridiques utilisés<sup>1015</sup> dans cet acte concernant les limites et ***les obligations ainsi que les responsabilités des parties prenantes dont les pays riches, donateurs et les pays pauvres récipiendaires, des flous***

<sup>1015</sup> « Il est recommandé, nous nous engageons à, ... »

**juridiques émergent.** Cela illustre l'existence des confusions sur le fondement de ces théories et la complexité du système devenu hybride. En effet, si vers les années soixante à quatre vingt dix les actes pris à l'issu des sommets définissaient très bien les obligations ainsi que les conditions d'adhésion et de ratification des pays, il est constaté que depuis quelques temps, les décisions ou actes pris par la communauté internationale est sous forme de déclaration. Rares sont les conventions ou traités pris pour arrêter les décisions prises alors que souvent les enjeux sont de niveau mondial. L'entérinement dans le droit national n'est plus de règle rendant ainsi difficile le suivi-évaluation du respect des engagements des acteurs. Au regard de cette perte de valeurs des actes ou cette dissolution des principes dans l'utilisation abusive des termes, un nouveau contexte juridique complètement dépassé et mal maîtrisé par les acteurs de droit international apparaît. Du fait de cette nouvelle pratique, il est difficile d'exiger des résultats tangibles des parties adhérentes. Cet état de fait est-il dû à l'évolution incontrôlable des relations internationales ou à l'absence pour le moment d'un système adapté à ce partenariat mondial. Cette problématique ouvre droit également à la réflexion depuis l'ouverture du système d'aide aux acteurs autres que l'Etat et/ou les bailleurs traditionnels. Cette déperdition mérite à notre sens une profonde réflexion pour permettre devant leurs responsabilités chaque acteur. Or, dans ce monde où le contexte politique économique est incontrôlable, les échanges et les relations évoluent entre acteurs traditionnels et nouveaux, la question sur le comment adapter le système pour permettre réellement une harmonisation et mise en cohérence des politiques et des stratégies est encore à approfondir. Il en est de même, surtout sur le plan international, de voir comment créer des dispositifs communs capables d'intégrer les nouveaux acteurs de développement dans le mécanisme classique d'aide publique au développement.

***C'est sur la base de ces différents constats que nous relevons les limites et les principales difficultés de mise en cohérence des actions malgré les évolutions positives et les changements enregistrés tant au niveau de la politique des bailleurs que celui du Gouvernement.*** En grande partie ces évolutions sont liées à la situation de fragilité multidimensionnelle du pays, et du nombre élevé de ces défis/besoins. Elles peuvent être aussi causées par les positions dès fois unifiées, des fois divergentes des bailleurs. Enfin, ces difficultés sont attachées à l'inexistence de visibilité et d'instabilité politique tant au niveau national qu'internationale car de ces contextes découlent l'orientation des acteurs et des parties prenantes à la coopération d'aide au développement.

C'est au vu de ces points de vue justifient les indécisions des bailleurs de fonds d'aller vraiment de l'avant vers la mise en place d'un mécanisme conjoint comme l'alignement sur le système de gestion national et l'aide budgétaire. Il en est de même de l'intégration dans des dispositifs ou mécanismes harmonisés comme le « baskets fonds », un des outils permettant d'assurer la cohérence et la coordination des appuis du moins au niveau d'un secteur donné.

***Si les principales difficultés sont ainsi relevées, certaines solutions sont mises en exergues tenant compte des spécificités malgaches et de ces contextes.***

***Primo, sur le plan politique et stratégique,*** assurer la stabilité politique et économique est aussi un gage de continuité et de réussite de toutes les étapes franchies jusqu'ici dans le cadre des réformes et de la bonne gouvernance. La

disponibilité des documents de stratégie nationale opérationnels et acceptés par tous est d'une nécessité absolue.

*Pour ce qui est de la stabilité*, nous avons pu constater que la survenance des crises successives a eu des impacts négatifs sur le développement du pays et surtout sur l'aboutissement des réformes et des programmes de société. Or, force est de constater que si le gouvernement n'arrive pas à asseoir une bonne gouvernance financière et économique, les bailleurs n'accorderaient pas leurs confiance. Ainsi, même si les dirigeants réussissent à atteindre les points d'achèvement et remplir les conditionnalités exigées, la confiance ne sera pas regagnée. De même, les bailleurs considéreront toujours les systèmes nationaux comme non fiables. Il faut dans ce sens, du côté du gouvernement montrer des mesures, des résultats et des actions concrètes de lutte contre la corruption et de responsabilisation des acteurs budgétaires. Les réformes sur la mise en place des organes de contrôle des dépenses et des juridictions spécialisées devront par exemple être suivies d'effet.

*Concernant la disponibilité des documents stratégiques*, le processus de conception des documents relatifs à la politique nationale doit aboutir jusqu'au bout si on veut qu'il ait adhésion et appropriation de tous les niveaux de prise de décision. C'est-à-dire, pour que ces documents soient opérationnels, il faut impérativement que les secteurs ou ministères arrivent à établir leurs politiques sectorielles qui ne sont autres que la déclinaison stratégique de la politique nationale de développement. Pour que ces documents intègrent les besoins exprimés au niveau territorial et soient en cohérence avec les programmes de développement régional, communal, les systèmes de reporting au niveau de ces secteurs doivent aussi être améliorés et rodés. En effet, les politiques sectorielles devraient contenir des programmes visant à accompagner et à appuyer les structures décentralisées dans la mise en œuvre de ses programmes de développement local. Le conseil des ministres et du gouvernement doivent servir de cadre pour assurer ce processus avant de soumettre aux autres entités consultatives le projet de document de stratégie national de développement. Si ce processus est respecté, la déclinaison sectorielle de la politique nationale sera facilitée.

Par la suite, pour éviter que le document relatif à la politique nationale soit soutenu par les forces vives et relate les besoins réels de la population, ce document devrait être conçu sur la base des politiques sectorielles censées accompagner les programmes de développement local et répondre aux priorités nationales. La cohérence de ces besoins aux objectifs mondiaux de développement seront les travaux à faire lors du processus de consultation des acteurs. D'ailleurs, en regardant les grands axes des OMD, nous verrons que les priorités nationales ne s'éloignent pas des priorités mondiales. L'exercice consiste ainsi à étudier comment faire en sorte que ces priorités nationales contribuent à l'atteinte des OMD.

Les appuis techniques des PTF notamment le PNUD dans cette phase du processus de conception des documents de politique est ainsi à encourager. Ces appuis techniques peuvent être soit sous forme de formation soit des mises à disposition des experts. Ils devront toucher tous les responsables techniques des ministères autant que faire se peut et à toutes les entités concernées telles que : les représentants de la société politique, de la société civile ou aux autres représentant des forces vives conviées aux ateliers de consultation et de validation du document de projet. La sensibilisation des membres du gouvernement se trouvant à la tête des ministères ou des hauts responsables occupant des postes dits politiques doivent se

faire à tous les niveaux. Au niveau du conseil des Ministres et du gouvernement pour les membres de l'exécutif ou durant les sessions parlementaires pour le législatif. L'objectif est d'une part, d'assurer la continuité de l'Etat en cas de changement des membres du gouvernement et d'autre part, faire en sorte que les techniciens puissent poursuivre les réformes ou les programmes d'amélioration initiés.

Enfin, parlant de capacités, nous ne pouvons ignorer le rôle que les élus doivent jouer en matière de contrôle et d'évaluation des politiques publiques. La proposition de revoir les critères de candidature des élus est avancée. Le but est d'assurer à ce que ces élus disposent des capacités nécessaires dans le cadre de l'exercice de leur mandat. Les possibilités de revoir les textes régissant les élections sont à étudier d'autant plus que ces améliorations sont soutenues par bon nombre de responsables, d'élus et de citoyens.

***Secundo, sur le plan technique, le basculement de l'Administration malgache dans le nouveau système de gestion publique ou NGP a eu des impacts sur les capacités des agents et des responsables même au niveau des agences d'exécution des aides. Des actions de renforcement de capacités sont à prévoir*** afin que ces derniers soient à même à mener à bien leurs missions. Les notions de politiques publiques, de suivi-évaluation, de gestion axée sur les résultats, de budget par programme et de reddition des comptes véhiculés par ces principes de la DP vont bouleverser les pratiques d'avant et obligent les uns et les autres de changer de culture et de façon de faire. La tendance actuelle de vouloir transposer ou appliquer des normes ou des méthodes et outils de travail amplifient ces besoins d'appui et de partages d'expériences et de développement de compétences.

L'appui du gouvernement et de tous les acteurs sont ainsi incontournables. ***L'appui à l'opérationnalisation de sa politique par le biais de l'organisation des formations ou des actions de renforcement de capacités est aussi incontournable pour assurer à la fois une appropriation de la politique et la maîtrise des techniques qui vont avec.*** Si les mécanismes sont mis en place mais que les responsables ne maîtrisent pas les techniques de base et ne disposent pas des compétences nécessaires pour le faire, ce processus de réforme et d'harmonisation des méthodes et de politique risque d'être compromis et n'aboutissent.

Pour ce faire, les formations de tous les responsables à la fois politique et technique sont indispensables. Madagascar dispose des écoles de formation spécialisées en planification et en administration publique<sup>1016</sup>, ces dernières sont des outils importants mis à la disposition de l'Etat par rapport à ces besoins énormes en renforcement de capacités mais que souvent les décideurs ou tenant du pouvoir minimisent souvent.

Enfin, étant donné que ces besoins en renforcement de capacités soient énormes, il est suggéré à ce qu'en dehors des aides allouées aux actions de développement proprement dites, des rubriques consacrés au volet renforcement de capacités des acteurs malgaches soient poursuivis. Il faut noter que souvent ces volets de renforcement de capacités sont souvent comptabilisés comme étant des aides allouées au financement du développement. Or, dans la plus part des cas, il

---

<sup>1016</sup> IMATEP ou Institut Malgache de la Technique de Planification, INFA ou Institut National de formation Administrative pour les cadres intermédiaires et ENAM ou Ecole Nationale d'Administration de Madagascar pour les hauts fonctionnaires de l'Etat.

peut arriver que ces aides constituent une grande partie du financement et que les fonds consacrés aux programmes de développement proprement dits sont réduits. Pour une comptabilisation des apports réels des bailleurs et pour pouvoir mesurer l'impact des appuis alloués en la matière, la séparation des deux volets de financement est suggérée. Les aides au renforcement de capacités ne doivent pas être comptabilisés au même titre que les apports d'APD. Dans la pratique, lorsque les montants alloués aux activités du programme est insuffisant, ce sont les crédits alloués à la formation qui est frappé d'une coupure budgétaire ou même parfois d'annulation. Ainsi, la mise à disposition aux PTF de ces documents de manifestation de besoins permettra à la partie malgache de se concerter. L'objectif est de voir ensemble comment fédérer les financements disponibles pour pouvoir couvrir les besoins énormes et apporter des soutiens plus coordonnés. En effet, jusqu'ici, les appuis sont apportés de façon disparate même pour des domaines transversaux comme par exemple la planification ou le leadership. Les bailleurs, interviennent également selon leurs visions des choses non suivant les besoins réellement exprimés. Globalement, les domaines sur lesquels ces renforcements de capacités devraient être concentrés sont les suivants : la planification stratégique et opérationnelle, sur le leadership et la mobilisation des acteurs, sur la nouvelle gestion des finances publiques, sur la communication institutionnelle et le management des projets. L'appui des hauts responsables sur les volets négociations et médiations institutionnelles sont aussi nécessaires.

Par ailleurs, en matière de suivi-évaluation, ***la valorisation et la capitalisation du SNISE ou système national intégré de suivi-évaluation de la politique nationale (MAP) est nécessaire pour que tous les acteurs travaillent avec la même et unique cadre de suivi-évaluation.*** Cette valorisation est valable non seulement pour les responsables des ministères que pour les bailleurs de fonds car la mise en place de ce système a été financé par les PTF. Ainsi, même s'il y a un changement de régime que ça soit démocratique ou pas, ces dispositifs techniques ne doivent pas être abandonnés ou laisser à l'abandon pour des raisons politiques. C'est cette confusion entre la technique et la politique requiert des changements de mentalité à tous les niveaux surtout de la société politique à Madagascar.

Toujours sur le plan technique mais ***relatif au transfert de compétences et de moyens post projet suite à la mise en place d'un dispositif harmonisé au sein d'un secteur donné.*** Il est suggéré à ce que les mécanismes d'aide et surtout de gestion mis en place permettent pendant et surtout à la fin des projets un transfert de compétences et de moyens<sup>1017</sup>. Ce transfert, et partage permettront de renforcer la capacité des responsables, d'éviter les fuites de cerveau et à terme améliorer la qualité de la gestion de l'administration et la fiabilité du système. Force est de constater d'une part que la phase post projet n'est pas inclut dans le programme de financement et que d'autre part, le développement des unités parallèles d'exécution ou de mise en œuvre à l'interne de l'administration facilite la gestion harmonisée et le contrôle pour le financement multiple mais engendre des dysfonctionnements interne et des charges à la fin des aides sous forme souvent de projet. Ce constat est partagé par les bailleurs et particulièrement les techniciens. La fiabilisation du système dépend énormément des maîtrises des techniques de gestion et des outils. Or, il arrive très souvent que la gestion et la mise en œuvre des programmes ou projet soient confiées à des experts ou des consultants qui repartiront une fois le projet prennent fin. Il est de pratique aussi que les bailleurs ne confient pas aux

---

<sup>1017</sup> Empruntons ici l'expression d'un responsable de la Banque Mondiale pour illustrer cet état de fait : «il faut plutôt apprendre comment pêcher et lui donner d'abord la canne à pêche mais pas le poisson ».

cadres ou aux directions la gestion des projets ou la réalisation de certain volet technique mais les confie plutôt à des consultants alors que des compétences sont disponibles à l'interne des ministères. Ces aspects pratiques sont des éléments qui peuvent empêcher l'effectivité des principes d'alignement et d'appropriation et ne sont détectables qu'une fois sur terrain. Avec ces approches, la pérennisation ou la durabilité des cultures, des méthodes et des structures ne sera pas acquise.

***Tertio, sur le plan relationnel et institutionnel,*** des efforts doivent être menés pour arriver à mettre en place un système de partage et de concertation permanent entre les parties prenantes. Le développement des cadres favorisant le développement des dialogues politiques et techniques ont été mis en place par le gouvernement malgache ou entre les bailleurs. Ces initiatives sont à soutenir et à encourager même si leur pérennisation dépend de la stabilité politique et de l'engagement des nouveaux dirigeants successeurs à poursuivre les actions initiées. Les politiciens malgaches ont souvent tendance à abandonner des programmes ou projet ou actions initiées par leurs prédécesseurs sachant que certains aspects relèvent du techniques mais non de politiques. Ces pratiques doivent changer car il s'agit des questions de changement de mentalité.

Toujours dans ce domaine, les systèmes de communication institutionnel est à améliorer aussi si on veut qu'il y ait une bonne coordination des actions et une fluidité des informations entre les parties prenantes. Cependant, souvent dans l'administration malgache cet aspect fait défaut ou souvent minimisé alors qu'il est la base même de l'efficacité de la mise en œuvre de l'action gouvernementale et de ses relations avec les partenaires et /ou acteurs. Le système de communication et d'information en utilisant au mieux la nouvelle technologie d'information constitue un chantier et outil que le gouvernement se doit d'améliorer et performer avec que l'accès et le droit à l'information soit effective et ce au bénéfice de tout le monde. Les dispositifs existent déjà, il suffit de les rendre opérationnel comme le nouveau code de communication, la mise en place de l'agence de régulation de l'information, le STPCA et d'autres organes ministériels.

***Au regard de ces constats et réalités et de tout ce qui précède, l'harmonisation et la mise en cohérence des politiques d'aide publique au développement ne sera possible qu'au niveau national et ce sous certaines conditions.*** L'adaptation recommandée par la DP ne peut se faire que par l'existence d'une entente d'abord entre les bailleurs contributeurs et par la suite la confiance à l'Etat bénéficiaire et tout cela en tenant compte de la culture, du contexte international, national et surtout local. Dans un environnement politique tant mondial que national où la stabilité n'est pas garantie, l'approche privilégiant la dimension nationale et territoriale est ainsi le mieux indiqué pour agir. En effet, il y est plus facile de concilier les différentes priorités et objectifs à atteindre et de contrôler d'éventuels dérapage et difficulté. Par ailleurs, en ce qui concerne la démarche actuelle visant à standardiser les méthodes et les outils de gestion, par rapport à ces difficultés de mise en cohérence des politiques de financement et de gestion des bailleurs, il n'est pas forcément efficace car trop de décalage existe entre la théorie et la pratique, entre les principes et les réalités. Si l'aide budgétaire globale est l'idéal comme cadre de gestion favorisant l'harmonisation des procédures et la mise en cohérence des politiques, elle ne sera pas possible du moment que les systèmes nationaux ne seront pas fiables. Il n'est pas possible non plus au gouvernement de contraindre les bailleurs s'ils ne veulent pas opter dans ce sens. Il en est de même pour le SWAP ou le basket funds, si ces mécanismes sont possibles pour certains pays, il est encore difficile de l'appliquer pour le cas de Madagascar car le fond du

problème ne réside pas seulement sur le plan technique mais surtout sur le plan politique et culturel. De plus, si les bailleurs n'arrivent pas à s'entendre entre eux et à trouver des mécanismes plus fédérateurs, ce processus d'harmonisation ou d'alignement, d'harmonisation et d'appropriation risque d'alourdir davantage l'Etat malgache surtout au niveau de la gestion des services de l'aide tels que les suivi-évaluation, les rapports pour ne citer que ces deux exemples. Les acquis et avancés enregistrés depuis 2005 jusqu'en 2009 devraient être capitalisés surtout dans cet environnement où il y a une forte prise de conscience de la communauté internationale sur la nécessité d'harmoniser les actions et fédérer les moyens.

Si c'est ainsi, Madagascar devra d'abord arriver à développer toutes les capacités nécessaires pour assurer :

- la disponibilité d'une véritable politique de coopération d'aide au développement, un outil pour assurer son leadership pour le pilotage et la coordination de ses multiples bailleurs;
- l'opérationnalisation de tous ses politiques pour une bonne appropriation des nouvelles cultures et des méthodes de travail inculquées par le truchement des politiques d'aide publique;
- la fiabilisation de ses systèmes afin d'augmenter et maintenir la confiance des bailleurs ;
- l'effectivité des réformes et de la décentralisation afin de permettre une approche plus efficace et un développement harmonieux de l'ensemble du territoire ;
- la stabilité économique et politique du pays gage de paix et du développement du pays.

Pour ce qui concerne les bailleurs surtout traditionnels, ces derniers devraient de leur côté, s'entendre pour voir ensemble comment arriver à :

- résoudre ce problème de mésentente entre eux et avancer dans le processus de mise en cohérence de leurs politique d'intervention et d'harmonisation de leurs politique de gestion et de financement particulièrement la question de réduction des organes parallèle et de procédure ;
- capitaliser les acquis de l'avant crise en terme de mécanisme harmonisé de l'aide particulièrement les dispositifs de promotion de dialogue comme le secrétariat multi-bailleurs et les plates formes ;
- trouver des mécanismes pouvant intégrer les nouveaux bailleurs pour faire face aux énormes besoins urgents du pays en matière de financement des actions de développement ;
- fédérer leurs contributions afin de dégager des ressources nécessaires à l'appui au renforcement de capacités des acteurs malgaches ;
- adapter leurs politiques de gestion et de financement en fonction des dispositifs communs déjà expérimentés et mis en place comme le SWAP et les « basket funds ».

En somme, la mise en cohérence et l'harmonisation des politiques d'aide publique au développement du moins pour le cas de Madagascar ne serait-ce qu'entre les bailleurs traditionnels restent encore assez difficile à mettre en œuvre compte-tenu du contexte non seulement malgache mais aussi international. Les conditions d'effectivité des principes de Paris ne sont pas complètement remplies pour arriver aux résultats escomptés. Du moment que les bailleurs privilégient dans leur politique un financement à la carte et refusent d'entrer dans un mécanisme ou

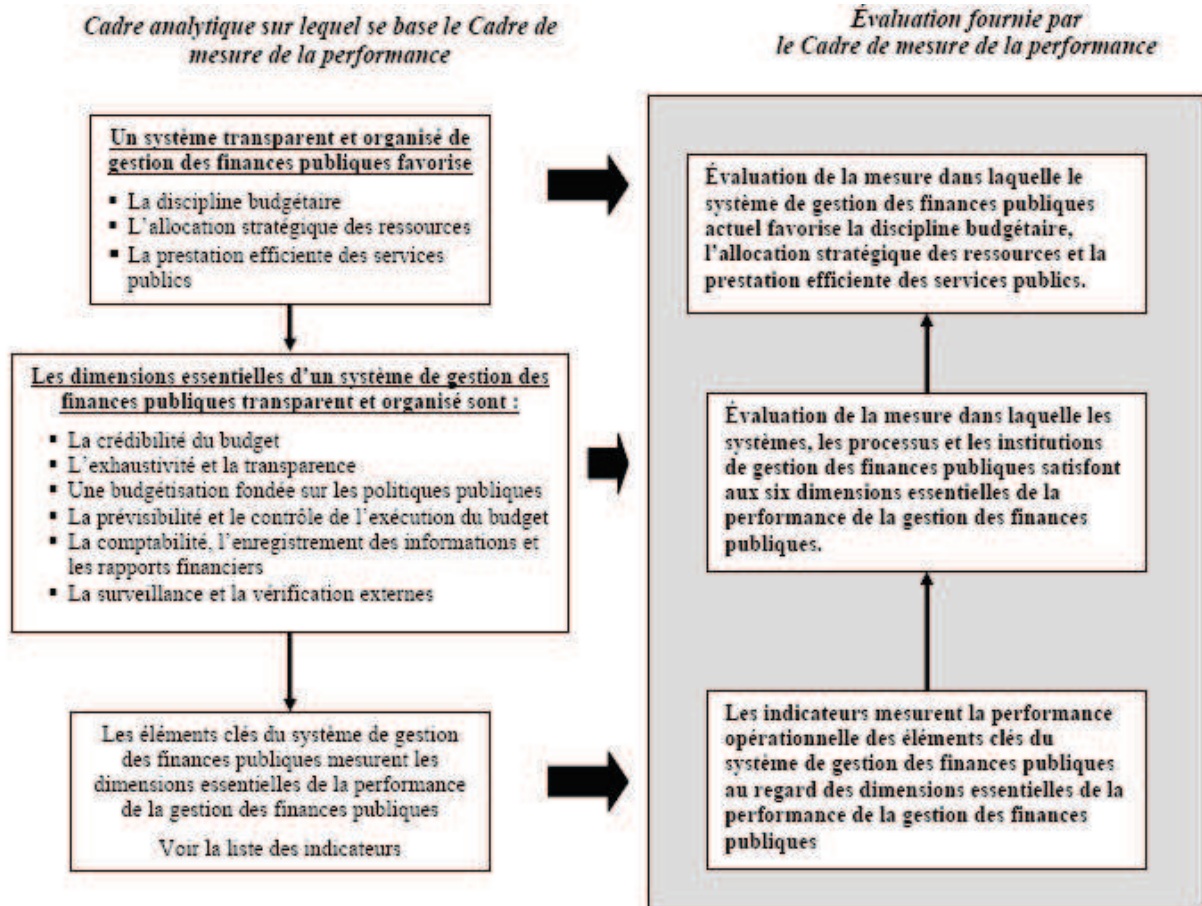
dispositif harmonisé, le processus peut être perturbé. De facto, la démarche actuelle de vouloir standardiser les outils, les principes et méthodes de travail peut également ne pas réussir car les pays ont chacun leurs cultures, spécificités et contextes. Pour Madagascar, où l'approche de proximité a été initiée tout en veillant sur les principes généraux pris au niveau des différentes plate-forme, l'harmonisation et la mise en cohérence des interventions des bailleurs initiée au niveau de quelques secteurs clés et qui ont enregistré des résultats encourageantes. C'est en se basant sur l'expérience malgache qu'il est suggérer d'agir plutôt au niveau national et local pour la promotion de l'application des principes de Paris ou toutes décisions prises au niveau international.



## **ANNEXES**

## ANNEXE I

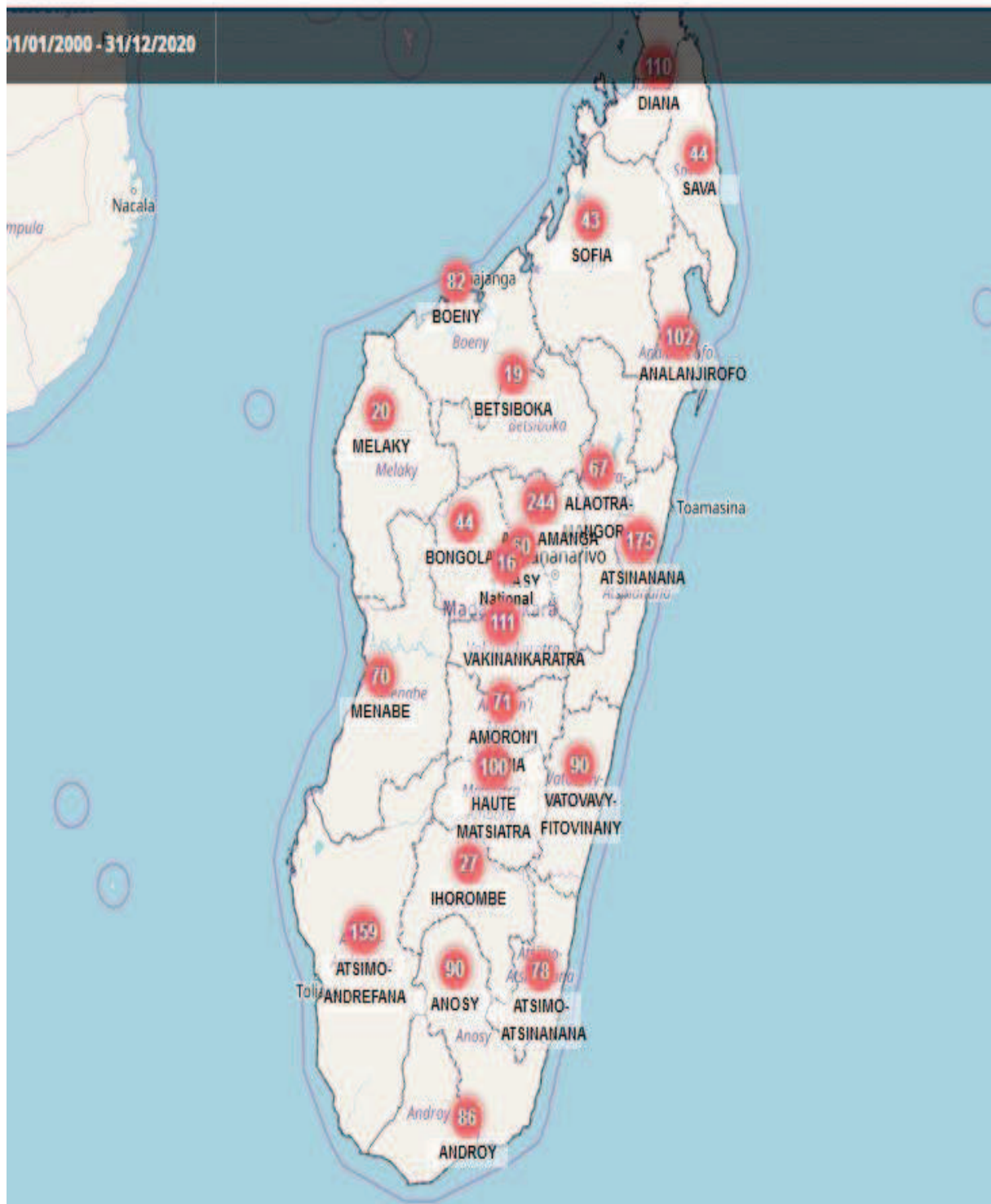
**Figure 23 : PEFA Cadre analytique « Public Expenditure and Financial Accountability ». Dépenses publiques et responsabilisation**



*Source : Ministère des Finances, 2008*

## ANNEXE II

**Figure 24** : Cartographie de l'aide au niveau des 22 Régions de Madagascar



Source : base AMP, STPCA, Primature, 2010

## ANNEXE III

**Tableau 33 : Les indicateurs de la Déclaration de Paris et l'objectif de l'utilisation du SGFP**

<b>Indicateurs DP SGFP</b>	<b>Objectifs cibles</b>
1. Stratégies de développement opérationnelles	Madagascar a adopté le MAP, dispose d'une PGE, et en partie des PS
2a. Des systèmes nationaux fiables de gestion des finances publiques	Les réformes des systèmes de gestion des finances publiques ont progressées depuis 2004 (résultat PEFA)
2b. Des systèmes nationaux fiables de passation de marchés publics	Mise en place de l'autorité nationale de régulation (ARMP) et adoption de nouveau code et les textes réglementaires d'application
3. Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales	90% des APD sont alignés sur les priorités du MAP
4. Renforcer le développement des capacités par un soutien coordonné	Apports de coopération technique mis en œuvre dans le cadre de programmes coordonnés conformes aux stratégies nationales dans les secteurs prioritaires et les réformes des finances publiques
5a. Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques	Le taux de 2/3 de réduction la part des apports au secteur public qui ne fait pas appel au SNFGP progresse pour les aides budgétaires et sectorielles
5b. Utilisation des systèmes nationaux de passation de marché	Le taux de 2/3 de réduction la part des apports au secteur public qui ne fait pas appel au SNPM est loin d'être atteint car 90% des bailleurs utilisent leurs propres systèmes (Cf. rapport pays OCDE)
6. Renforcer les capacités en évitant les unités parallèles de mise en œuvre de projets	Les unités parallèles ont changé de forme et ont été installé à l'interne des ministères ce qui ne réduit pas le taux de 1/3
7. L'aide est davantage prévisible	La réduction de l'écart de moitié est atteinte en ce qui concerne les versements effectué au cours de l'exercice budgétaire. La confection des outils de planification annuelle et pluriannuelle (PTA, PTP ou CDMT) ont amélioré la gestion des aides
8. L'aide non liée	Le taux de réduction de moitié est largement atteint et ce dans presque tous les secteurs. L'application du mécanisme de passation de marché transparent a contribué à ces résultats positifs
9. Utilisation de procédures ou dispositifs communs	L'approche programme est pratique mais toujours en maintenant l'application des

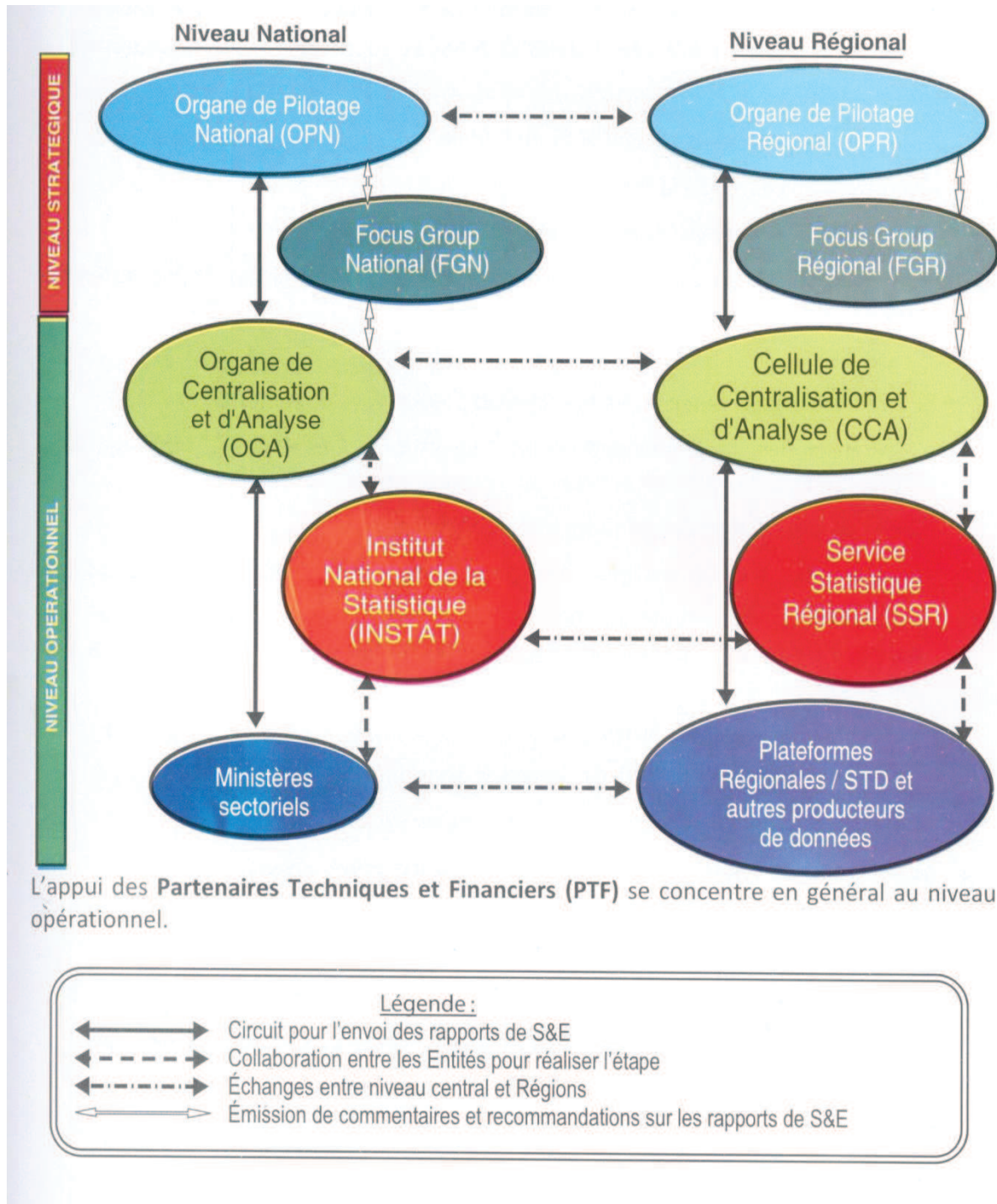
## IV

	propres procédures des bailleurs dans le système de gestion commun comme le « basket funds ». Le non visibilité de chacun en est la cause ou la difficulté de soumission à la règle du bailleur leader
10a. Mission de terrain sur le terrain effectué conjointement	Chaque bailleur effectue leur mission séparément tout en tenant par contre compte des évolutions des projets sous financement commun. Des dialogues entre bailleur et rapprochement existent.
10b. Travaux analytique par pays effectués conjointement	Le taux de 66% est loin d'être atteint
11. Cadres orientés vers les résultats	L'application effective du budget programme depuis la LOLF en 2004 a fait développer la gestion des finances publiques par performance.
12. Responsabilité mutuelle	Très théorique, pas d'évaluation commune sauf si le gouvernement organise des dialogues au niveau de la plate forme des bailleurs (STPCA)

Source : Auteur à partir de l'évaluation des réalités par secteurs prioritaires choisis et information du rapport d'évaluation de la DP pays en 2006-2008

## ANNEXE IV

Figure 13 : Schéma organisationnel du cadre institutionnel du SNISE



Source : Ministère de l'Economie et de l'Industrie

## ANNEXE V

**Tableau 51 : Les indicateurs de performance PEFA**

<b>A. RESULTATS DU SYSTEME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES :</b>	
<b>Crédibilité du budget</b>	
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses
<b>B. SPECIFICITES TRANSVERSALES:</b>	
<b>Couverture et transparence</b>	
PI-5	Classification du budget
PI-6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire
PI-7	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale
PI-8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires
<b>C. CYCLE BUDGÉTAIRE</b>	
<b>C(i) Budgétisation basée sur les politiques publiques</b>	
PI-11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget
PI-12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques
<b>C(ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget</b>	
PI-13	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables
PI-14	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane
PI-15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières
PI-16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses
PI-17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties
PI-18	Efficacité des contrôles des états de paie
PI-19	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics
PI-20	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales
PI-21	Efficacité du système de vérification interne
<b>C(iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers</b>	
PI-22	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes
PI-23	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires
PI-24	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année
PI-25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels
<b>C(iv) Surveillance et vérification externes</b>	
PI-26	Etendue, nature et suivi de la vérification externe
PI-27	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif
PI-28	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif
<b>D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS</b>	
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct
D-2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et établissement des rapports y afférents
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales

*Source : Ministère des Finances et du Budget, 2008*

**ANNEXE VI****Tableau 52 : Résumé des résultats de l'analyse de la budgétisation de l'aide**

<b>Dimensions de la GFP</b>	<b>Plan</b>	<b>Budget</b>	<b>Parlement</b>	<b>Trésor</b>	<b>Marchés publics</b>	<b>Comptabilité</b>	<b>Audit</b>	<b>Rapport</b>
Aide projet	Non	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non	Non
Appui budgétaire	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui



# BIBLIOGRAPHIE

## Ouvrages généraux

ABDELMALKI (L.), COURLET (C.), *Les Nouvelles Logiques du développement*, L'Harmattan, coll. Logiques économiques, 1996, 415 p.

ADDA (J.), « La Première Synthèse sur la mondialisation : enjeux – les échos », *La Mondialisation de l'économie : 1. Genèse*, 6<sup>e</sup> éd., coll. « Repères », Tournai, 2004, 119 p.

AGLIETTA (M.) ET MOATTIS, *Le FMI, de l'ordre monétaire aux désordres financiers*, Economica, 2000.

ANDRIAMANINDRISOA (E), *Économie populaire, territoires et développement à Madagascar : dimensions historiques, économiques et socioculturelles du fokonolona*, Presse Universitaire de Louvain, Louvain-la-Neuve, Belgique, 322 p.

ARACARI (M.) ET BALMOND (L.) (ss. la dir.), *Diversification des acteurs et dynamiques normatives en droit international*, Editoriale Scientifica, Naples, 2013.

ARACHER (R.), *Madagascar depuis 1972 : la marche d'une révolution*, L'Harmattan, Paris, 2003, 210 p.

ATKINSON (A. B.), *New Sources of Development Finance: Funding the Millennium Development Goals*, Policy Brief, UNU-Wider, 2004.

BARE (J.-Fr.), *Que se passe-t-il dans les politiques de développement ?* (Introduction), *Regards interdisciplinaires sur les politiques de développement*, L'Harmattan.

BARE (J.-Fr.) (ss. la dir.), *L'Évaluation des politiques de développement – Approches pluridisciplinaires*, L'Harmattan, 2001.

BELLOT (J. M.) ET CHATAIGNIER (J. M.), *Les Enjeux d'une réforme de l'architecture institutionnelle internationale en matière d'aide au développement*, Rapport moral sur l'argent dans le monde, AEF, 2005.

BERG (E.) ET FUKUDA (P.), *Repenser la coopération technique*, PNUD, Economica.

BERNARD(J.), *Relations internationales ; les acteurs du système international*, t. I & t. II, *Le droit en plus*, 1993.

BEZANSON (K.), *The Future of Development Financing: Challenges, Scenarios and Strategic Choices*, OCDE, Development Centre, 2005.

BRODMAN (H.), *La Route de la soie en Afrique : nouvel horizon économique pour la Chine et l'Inde*, Banque mondiale, Washington, 2007.

CAILLOSSE (J.), *La Constitution imaginaire de l'administration*, PUF, coll. « Les Voies du droit », Paris, 2008.

CAMPBELL (B.) (ss. la dir.), *Qu'allons-nous faire des pauvres ? Réformes institutionnelles et espaces politiques ou les pièges de la gouvernance pour les pauvres*, L'Harmattan, Paris, 2005.

CANTIER (J.), ET JENNINGS (Th. E.), *L'Empire colonial sous Vichy*, O. JACOB, Paris, 2004.

- CHAZOURNES DE BOISSON (L.) ET MEHDI (R.), *Une société internationale en mutation : quels acteurs pour une nouvelle gouvernance ?*, Bruylant, 2005.
- CHOMSKY (N.), *Le Bien commun*, Ecosociété, Montréal, 2013, 222 p.
- CLING (J. P.), RAZAFINDRAKOTO (M.) ET ROUBAUD (F.), *Processus participatifs et lutte contre la pauvreté : vers de nouvelles relations entre les acteurs ?*, L'Économie Politique, 2002, 16 p.
- CLING (J. P.), RAZAFINDRAKOTO (M.) ET ROUBAUD (F.), *Les Nouvelles Stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, 2<sup>e</sup> éd., Economica, 2003.
- CLING (J. P.) ET ROUBAUD (F.), *La Banque mondiale*, La Découverte, coll. « Repères », 2008, 128 p.
- CLUZEL (L.), *Le Service public et l'Exigence de qualité*, Dalloz, Paris, 2006.
- COMBACAU (J.), SUR(S.), *Le Droit international public*, 9<sup>e</sup> éd., Lextenso, Montchrestien, Paris, 2010.
- DECAUX (E.) ET FROUVILLE (O.), *Droit international public*, 9<sup>e</sup> éd., Dalloz, Hypercours, 2014, 623 p.
- DELMAS-MARTHY (M.), *Les forces imaginantes du droit, le relatif et l'Universel*, Seuil, La couleur des idées, 2004.
- DELORME (M.-L.), *Bons élèves*, Stock, 2015, 320 p.
- DEVIN (G.) ET BADIE (B.) (ss. la dir.), *Le Multilatéralisme, nouvelles formes de l'action internationale*, La Découverte, Paris, 2007.
- Dictionnaire Le Petit Larousse*, Grand Format, 2004, 1885 p.
- DORRIER-APPRILL (E.), « Églises et ONG caritatives à Brazzaville (Congo) : activisme socio-économique ou religieux ? », in DELER et al., *ONG et développement, société, économique, politique, op. cit.*, p. 197-179
- DUPUY (P. M.), *L'Unité de l'ordre juridique international*, RCACDI, t. 297, 2002.
- DUPUY (P. M.) ET KERBRAT, (Y.), *Droit international public*, 11<sup>e</sup> éd., Précis Dalloz, Droit public, Science politique, 2012, 903 p.
- DUSSOY (G.), *Traité des relations internationales 2, les théories de l'interétatique*, l'Harmattan, Paris, 2008, 351 p.
- EASTERLY (W.), *Les Pays pauvres sont-ils condamnés à le rester ?*, Éd. d'Organisation, Paris, 2006, 397 p.
- GABAS (J. J.), *Nord-Sud : l'impossible coopération ?*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002.
- GABAS (J. J.), *L'Économie politique de la coopération pour le développement*, Économies et Sociétés, 4<sup>e</sup> trimestre 2000.
- GABAS, (J. J.) ET HUGON (P.), *Les Biens publics mondiaux et la coopération internationale*, Colophon, coll. « Essais », Bruxelles, 2001.
- GABAS, (J. J.), PESCHE (D.), RIBIER (V.) ET CAMPBELL (B.), « Nouveaux regards sur la coopération pour le développement et ses transformations », *Monde en développement*, n° 165, t. 42, de Boeck, 2014/1, p. 7-22.

GALIBERT (D.), *Les Gens du pouvoir à Madagascar : État post-colonial, légitimités et territoires*, Éditions Karthala, Paris, 2009.

GHISLAIN (O.) (ss. Iadir.), *Méthodologie du pluralisme juridique*, Karthala, coll. « Quatre Vents », France, 2012, 279 p.

GUILLAUMONT (P.), « Interactions entre aide publique au développement et biens publics mondiaux », in ALLEN (M.), KAUL (I.), LE GOULVEN (K.) ET SCHNUPF (M.) (ss. la dir.), *Le Financement des biens publics mondiaux : de nouveaux outils pour de nouveaux défis, Un dialogue politique*, PNUD, New York, 2002, p. 121-127

KAUL (I.), *Biens publics mondiaux : la coopération internationale au XXI<sup>e</sup> siècle*, PNUD, Économica, 2002.

KLEIN (P.), *La Responsabilité des organisations internationales : dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruylant, Université de Bruxelles, 1998.

KRUGMAN (P.), *Pourquoi les crises reviennent toujours ?*, Seuil, 2000.

LAHSEN (A.) ET MUNDLER (P.), *Économie du développement : les théories, les expériences, les perspectives*, 1<sup>re</sup> éd., Hachette, Paris, 312 p.

L'ARNAUD (Z.) (ss. la dir.), *Refonder les politiques de développement : les relations Nord-Sud dans un monde multipolaire*, La Mulette BDL, 2010, 175 p.

LECLERC (J.), *Gérer autrement l'administration publique par la gestion par résultats*, 2<sup>e</sup> éd., PUQ, 2002, p. 235.

LENAIN (P.), *Le FMI*, 4<sup>e</sup> éd., La Découverte, coll. « Repères », Paris, 2004, 133 p.

*Lexique de politique*, 7<sup>e</sup> éd., Dalloz, 2001.

*Lexiques des termes juridiques*, 22<sup>e</sup> éd., Dalloz, Sarthe, 2014, 565 p.

MADAULE (S.), *APD : l'abécédaire des réformes*, L'Harmattan, Paris, 2008.

MADAULE (S.), *Le Manuel du développement : 25 ans d'expérience dans la coopération internationale*, L'Harmattan, 2012, 589 p.

MAPPA(S.), (ss. la dir.), *Ambition et Illusions de la coopération Nord-Sud : Lomé IV*, L'Harmattan, Paris, 1990.

MEHDI (R.), *Mutations de la société internationale et adaptations institutionnelles : le grand défi*, in CHAZOURNES DE BOISSON (L.) ET MEHDI (R.), *Une société internationale en mutation : quels acteurs pour une nouvelle gouvernance ?*, Bruylant, CERIC, 2005.

MICHAÏLOF (S.) ET SEVERINO (J. M.), *À quoi sert-il d'aider le Sud?*, Economica, Paris, 2006.

MUNDAYA BAHETA(A.), *La Coopération Nord-Sud : l'éthique de la solidarité comme alternative*, L'Harmattan, Paris, 2005.

NAUDET (J.-D.), *Les Réformes de l'aide au développement en perspective de la Nouvelle Gestion Publique*, coll. « Document de travail », n° 119, 2012, FR.

PETRELLA (R.), *Pour un contrat social mondial*, Le Monde diplomatique, juillet 1994, no 484.

PETROVSKY(A.), « Good global; gouvernance and the UN », *Boutros Boutros GHALI, Amicorum Discipulorum liber, Paix, développement, démocratie*, Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 1265-1277.

ROMERO REQUENA (L.), Directeur du Budget de la CE, « Standards internationaux de la bonne gouvernance selon la Commission européenne », in BOUVIER(M.) (ss. la dir.), *Bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, op. cit.

PLANTEY(A.), *De la politique entre États : principes de la diplomatie*, Pédone, Paris, 1991, 445 p.

RAJEMISON (S.) ET ALBAGI (C.), *Mutations contemporaines et développement*, préface Th. RANJIVASON, L'Harmattan, coll. « MAES », 2003.

ROUBAUD (F.), *Identités et transition démocratique : l'exception malgache ?*, L'Harmattan, Paris, 2000.

SALAH (M. M.), *La Mise en concurrence des systèmes juridiques nationaux : réflexions sur l'ambivalence des rapports du droit et de la mondialisation*, EIDE, 2001.

SALOMON (J.) (ss. la dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Préface Guillaume Gilbert, Bruylant, Universités francophones, AUF, Bruxelles, 2001.

SEVERINO (J. M.) ET CHARNOZ (O.), *Les Mutations imprévues état des lieux de l'aide publique au développement*, 2005.

STIGLITZ (J. E.), *Globalization and its Discontents*, Penguin Group, 2002, 282 p.

STIGLITZ (J. E.), prix Nobel d'économie en 2001, *La Grande Désillusion*, Fayard, Paris, 2002, 324 p.

SUY (A.), *La Théorie des biens publics mondiaux : une solution à la crise*, L'Harmattan, Logiques juridiques, 175 p.

VAN DE WALLE (N.), « Repenser l'aide à l'Afrique », Édition Karthala, coll. « Économie de développement », (1957) 1999.

VERHOEVEN(J.), *Droit international public*, 1<sup>re</sup> éd., Bruxelles, 2000.

VILLALPANDO (S.), *L'Émergence de la communauté internationale dans la responsabilité des États*, Prix Suzanne Bastid, PUF, 527 p.

VIVIER (J.-L.), *Madagascar sous Ravalomanana : la vie politique depuis 2001*, L'Harmattan, Paris, 2007, 169 p.

WALLESTEIN (I.), *Comprendre le monde : Introduction à l'analyse des systèmes-monde*, La Découverte, 2006, p. 24.

ZACHARIE (A.) ET MALVOISIN (O.), *FMI : la main invisible*, Labor, 2004.

## Ouvrages spécifiques

BERR (E.) ET COMBARNOUS (F.), « Vingt ans d'application du consensus de Washington à l'épreuve des faits », *Économie appliquée*, n° 2, 2005, p. 5-44.

BOUTROS BOUTROS(G.), « Agenda pour le développement », Nations unies, 1995

BOUVIER (M.) (ss. la dir.), *Bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, Actes de la IV<sup>e</sup> Université de printemps de finances publiques, LGDJ, 2009.

CABRILLAC(R.) (ss. la dir.), *Dictionnaire du vocabulaire juridique 2014*, 5e éd., Lexis Nexis, 2014.

CHANG (H. J.), « Marges de manœuvre politiques des pays du Sud », *Alternatives Sud, coalition d'États du Sud, Retour de l'Esprit de Bandung ?*, Syllepse, 2007, p. 159.

CHARNOZ (O.) ET SEVERINO (J.-M.), *L'Aide publique au développement*, La Découverte, coll. « Repères », n° 476, Paris, Mayenne, mars 2007, 117 p.

CHAVANEUX (Chr.), *Aide au développement : de la théorie à la pratique*, L'Économie politique, n° 36, 2007/4.

CHAZOURNES DE BOISSON (L.) ET MEHDI (R.), *Une société internationale en mutation : quels acteurs pour une nouvelle gouvernance ?*, Bruylant, CERIC, 2005.

DAMBISA (M), *L'aide fatale : Les ravages d'une aide inutile et de nouvelles solutions pour l'Afrique*, éditions JC Lattès 2009.

DELIVANIS (M.), NEGREPONTI, « L'Évolution de la théorie de développement », in ALBAGI (C.) coordonnateur, *Alter développements et développement altérés*, hommage à J. AUSTRY, *Mouvements Économiques et sociaux*, L'Harmattan, CEDEMES, 2003.

DROY(I.), « Un panorama national : la multiplication des ONG à Madagascar », in DELERET *al.*, *ONG et développement, Société, économique, politique*, Paris, Karthala, 1998, p. 559-571.

ENGUELEGUELE(M.), « Les Usages politiques de la "Gouvernance" dans les discours des Organisations économiques internationales : l'exemple de la BERD », in *La Gouvernabilité*, CURAPP, PUF, 1996, p. 375-394.

GABAS (J. J.), GOULET (F.), ARNAUD (C.) ET DURAN (J.), *Coopération sud-sud et nouveaux acteurs de l'aide au développement agricole en Afrique de l'Ouest et australe : le cas de la Chine et du Brésil*, coll. « À savoir », n° 21, France, 2013

HUGON (Ph.), *Trajectoires d'un économiste du développement*, Mémoires solidaires et solitaires, Karthala, Paris, 2013, 204 p.

LANDAU (J.-P.) (ss. la dir.), *Les Nouvelles Contributions financières internationales*, La Documentation française, Paris, 2004.

PIROTE (G.) ET GODIN (J.), *Coopération au développement. Enquête sur les initiatives populaires de solidarité internationale*, Presses universitaires de Liège, Liège, 2013, 154 p.

RALAMBOMAHAY (T.), *Comparatif Madagascar-Maurice : contribution au développement de Madagascar*, L'Harmattan, 2013, 258 p.

RALAMBOMAHAY (T.), *Madagascar dans une crise interminable*, L'Harmattan, févr. 2011, 138 p.

ROGERSON (A.), HEWITT (A.) ET WALDENBERG (D.), *The International Aid System 2005-2010 Forces For and Against Change*, Overseas Development Institute, 2004.

SACHS (J.), *Investir dans le développement : un plan pratique pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement*, UNMP, 2005.

SEVERINO (J. M.), *Refonder l'aide au développement au XXI<sup>e</sup> siècle*, Critiques internationales, 2001.

SEVERINO (J. M.) ET CHARNOZ (O.), « État des lieux d'une politique mondiale, la mutation de l'aide publique au développement », *Revue de l'Afrique contemporaine*, 2005.

SOCIOLOGIES PRATIQUES, « Les Transformations de la coopération internationale pour le développement », *Sciences politiques*, n° 27, 2013.

TEULON (Fr.), *Croissance, crises et développement*, 9<sup>e</sup> éd., PUF, 2010, 354 p.

VANDER (E.), *Les Notions de coordination, d'harmonisation, de rapprochement et d'unification du droit dans le cadre juridique de la Communauté économique européenne*, Université de Bruxelles, Bruxelles, 1976

TEULON (Fr.), *Croissance, crises et développement*, 9<sup>e</sup> éd., PUF, 2010, 354 p.

VERON (J. B.), *L'Aide au développement, évolutions récentes et grands débats*, AFD, 2004.

## Rapports et études

AJAKAIYE (O.), *China and Africa: opportunities and challenges*, Consortium pour la recherche économique en Afrique, *Scoping Studies Paper*, n° SSC-01, 2006.

ANDRIAMANINDRISOA (E.), *Économie populaire, territoires et développement à Madagascar : les dimensions historiques, économiques et socioculturelles du fokolona. Étude de cas : la commune rurale de Masindray et la commune rurale urbaine d'Anosibe*, 2004.

AZAM (J.-P.), *Inflation and Macro economic Instability in Madagascar*, ARQADE Report, University of Toulouse, Toulouse, 2000.

BAD, *Rapport sur le développement en Afrique 2003*, *Économica*, 334 p.

BANQUE MONDIALE, *L'Ajustement en Afrique : formes, résultats et chemin à parcourir*, *Rapport sur les politiques de développement*, Washington, 1984, 327 p.

BANQUE MONDIALE, « *Rapport sur le développement dans le monde 2006 : équité et développement* », Banque mondiale, Washington.

BANQUE MONDIALE, *Madagascar : À la recherche du temps perdu*, 2008.

BANQUE MONDIALE, *Madagascar : Vers un agenda de relance économique*, Banque mondiale, juin 2010, 374 p.

BANQUE MONDIALE, *Mondialisation, Développement et Pauvreté : Bâtir une économie mondiale intégrée*, Éditions Eska.

BANQUE MONDIALE, *Note de politique sur l'environnement et les ressources naturelles renouvelables de Madagascar*, 2014.

BANQUE MONDIALE, *Rapport sur le développement dans le monde 2006 : équité et développement*, Banque mondiale, Washington.

BERG (E.), *Ajustement ajourné : Réforme de la politique économique au Sénégal dans les années 1980*, *Rapport pour l'USAID*, Dakar.

BERG (E.), "Recent Debates on Aid Effectiveness: a Critical View", in *Partners in Africa: What Sort of Aid for What Sort of Development?*, *SDC Publications on Development*, Swiss Agency for Development and Cooperation, 2002

BERTHELEMY (J.), *Impact of China Engagement on the Sectorial Allocation of Resources and Aid Effectiveness in Africa*, Document présenté à la Conférence économique africaine, Addis-Abeba, 11-13 nov. 2009.

BRAUTIGAM (D.), *China's African Aid: Transatlantic Challenges. Rapport du German Marshall Fond des États-Unis*, International Development Program, School of International Service American University, Washington DC, avr. 2008.

BRODMAN (H.), *La Route de la soie en Afrique : nouvel horizon économique pour la Chine et l'Inde*, Banque mondiale, Washington, 2007.

CACHAU (J.), *Étude des engagements de l'AFD en fonction de critères de gouvernance*, AFD, 2003.

CADOT (O.) ANDNASIR (J.), *Madagascar: incentives and obstacles to trade – lessons from manufacturing*, World Bank Report, Washington DC, 2002.

CARRET (J. Chr.), RAJAONSON (B.), FENO (P. J.) AND BRAND (J.), *L'Environnement à Madagascar : un atout à préserver, des enjeux à maîtriser*, Banque mondiale, Note de politiques économiques, 10 juin 2010, p. 115-138.

CENTRE DE DEVELOPPEMENT DE L'OCDE, *La Gestion de l'aide : pratiques des pays membres du CAD*, OCDE, Paris, 2005, 196 p.

CENTRE DE DEVELOPPEMENT DE L'OCDE, *Financer le développement 2008, Appropriation ?*, Études du Centre de développement, OCDE, Paris, 2008.

CNUCED, « Coopération Sud-Sud dans le domaine des accords internationaux d'investissement », *Publication des Nations unies*, n° F.05.II.D.26 (vente), New York et Genève, 2005.

CNUCED, *Le Développement économique en Afrique, renforcer l'intégration économique régionale pour le développement de l'Afrique*, UNCTAD/ADLC/Africa, 2009b.

COGNEAU (D.) ET NAUDET (J. D.), *Qui mérite l'aide ? Égalité des chances, aide internationale et réduction de la pauvreté*, AFD, série Notes et documents, Paris, 2004.

COLLIER (P.) ET DEHN (J.), *Aid, Shocks and Growth*, World Bank, Development Research Group, Washington DC, 2001.

COLLIER (P.) ET DOLLAR (D.), *Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet International Development Goals?*, World Bank, Washington DC, 2001.

COLLIER (P.) ET HOEFFLER (A.), *Regional Military Spillovers*, Development Research Group, World Bank, Washington DC, version du 8 mars 2001.

COLLIER (P.) ET HOEFFLER (A.), "Aid, Policy and Growth in Post-conflict Societies, Policy Research", *Working Paper*, n° 2902, Banque mondiale, Washington DC, 2002.

COMMISSION EUROPÉENNE, *EC Budget Support: An Innovative Approach to Conditionality*, DG Development, 2005.

COMMISSION EUROPÉENNE, *New Aid Modalities for the MDGs – Issues and Questions*, DG Development, 2005.

COMMISSION MELTZER, *Report of the International Financial Institution Advisory Commission*, International Financial Institution Advisory Commission, Washington DC, 2000.

DELECLUSE (R.), *Bilans et perspectives à la veille de la deuxième décennie du développement*, La Documentation française, Problèmes économiques, n° 1199, Paris, p. 2-12.

DENG (L.), KOSTNER (M.) ET YOUNG (C.), *Democratisation and Structural Adjustment in Africa in the 1990s*, African Studies Program, University of Wisconsin, Madison.

DEVARAJAN (S.), DOLLAR (D.) ET HOLMGREN (T.) (ss. la dir.), *Aid and Reform in Africa*, World Bank, Washington, 2001.

DIVISION DES REFORMES DU SECTEUR PUBLIC ET DU DEVELOPPEMENT DES CAPACITES (AFTPR), « Madagascar : Revue de la gouvernance et de l'effectivité du développement. Analyse d'économie politique de la gouvernance à Madagascar », Rapport n° 54277-MG, région Afrique, Document de la Banque mondiale, déc. 2010.



DUPUY (P. M.), *L'Unité de l'ordre juridique international*, RCACDI, t. 297, 2002, p. 15-480.

EASTERLY (E.), LEVINE (R.) ET ROODMAN (R.), *New Data, New Doubts: Revisiting, "Aid, Policies, and Growth"*, Center for Global Development, Working Paper, 2003, p. 26.

FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL, « République de Madagascar : Document de stratégie de réduction de la pauvreté », *Rapport national du FMI*, n° 07/59, Washington DC, 2007.

GAO, "Food Insecurity Persists in Sub-Saharan Africa Despite Efforts to Halve Hunger by 2015", *GAO report*, GAO-08-1007R, Washington DC: US Government Accountability Office.

GAO, "International Food Assistance: Key Issues For Congressional Oversight", *GAO report*, GAO-09-977SP, Washington DC: US Government Accountability Office, 2009.

GROUPE DE REFLEXION SUR LE RETARD PRIS DANS LA REALISATION DES OMD, *Le partenariat mondial pour le développement : traduire la théorie en pratique*, Nations unies, Rapport, 2012, 119 p.

GROUPEMENT DE DROIT COMPARE-GDR 1199 CNRS, Institut de Droit Comparé Édouard Lambert, Université Jean Moulin (Lyon3), « La Concurrence des systèmes juridiques », in GAUDUSSON (J. du B. de) ET FERRAND (J.) (ss. la dir.), *Actes du Colloque de Lyon du octobre 2006*, Presses Universitaire d'Aix-Marseille, Faculté de droit et de science politique, 2008, 161 p.

GUILLAUMONT (P), « interactions entre aide publique au développement et biens publics mondiaux », in allen (m), kaul (i), goulven (k le) et schnupf (m) (ss. la dir.), *le financement des biens publics mondiaux : de nouveaux outils pour de nouveaux défis. un dialogue politique*, pnud, new york, 2002, p. 121-127.

HERVIO (G.), "Toward Multiyear Outcome-Based Conditionality", in KOEBERLE (S.) ET AL., *Conditionality Revisited. Concepts, Experiences and Lessons*, World Bank, 2005, p. 183-185.

HOBGENLEND (H.), *Dynamique de développement : débats théoriques et enjeux à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle*, Préface, Mélanges en l'honneur de Georges WATER NGANGO, CEREG, coll. « Grands Colloques », Montchrestien, 2003, p. XVII-XVIII.

IHP+ RESULTS, *Renforcer la responsabilité pour atteindre les objectifs relatifs à la santé – Rapport annuel de la performance 2010, Responsible Action UK/Re-action !*, Consulting, Londres/Johannesburg, 2011.

INITIATIVE FTI-EPT, *Initiative pour la mise en œuvre accélérée du programme Éducation pour tous*, Exercice de suivi, Washington DC, 2011.

INTERNATIONAL DEVELOPMENT DEPARTMENT AND ASSOCIATES, *Joint Evaluation of General Budget Support*, University of Birmingham, School of Public Policy, may 2006.

INTERNATIONAL FINANCIAL INSTITUTIONS ADVISORY COMMITTEE (IFIAC), *Report of the International Financial Institution Advisory Commission*, Rapport Meltzer, Congrès des États-Unis, Washington DC, 2000.

ISENMAN (P. C.), WATHNE ET BAUDIENVILLE (G.), *Global Funds Allocation Strategies and Aid Effectiveness*, Overseas Development Institute, London, 2010

JACQUET (P.), PCSANI-FERRY (J.) ET TUBIANA (L.), *Gouvernance mondiale, Rapport du Conseil d'analyse économique*, La Documentation française, 2002, 545 p.

KNACK (S.), *Aid Dependence and the Quality of Governance a Cross-Country Empirical Analysis*, World Bank, Washington DC, 2000, 35 p.

KOEBERLE (S.), BEDOYA (H.), SILARSKY (P.) ET VERHEYEN (G.), *Conditionality Revisited. Concepts, Experiences and Lessons*, World Bank, 2005.

KOEBERLE (S.), "Conditionality: Under What Conditions?", in KOEBERLE (S.) ET AL., "Conditionality Revisited. Concepts, Experiences and Lessons", World Bank, 2005, p. 57-83.

LAGRANGE (M.-A.) ET VIRCOULON (Th.), *S'approprier l'eau, ou s'approprier l'aide ? La crise humanitaire de 2006 au Nord-Kenya*, Études, t. 406, 2007/5, p. 595-604.

LANDAU (J. P.), *Les Nouvelles Contributions financières internationales*, Rapport au président de la République, La Documentation Française, 2003.

LECHAPPELLE (B. DE), « Mondialisation économique et développement : les évolutions de l'aide au développement », *Cahiers de l'APD*, n° 310, sept. 2002.

LOHANIVO (A), « Évaluation quantitative de la mise en œuvre de la loi GELOSE : Recensement des TG dans 13 régions de Madagascar. Rôle et place des transferts de gestion des ressources naturelles renouvelables dans les politiques forestières actuelles à Madagascar », France, déc. 2013

MADAULE (St.), *Le Manuel du développement : 25 ans d'expérience dans la coopération internationale*, L'Harmattan, 1<sup>er</sup> janv. 2012, 589 p.

MARCUS (R. R.), "Political change in Madagascar: Populist democracy or neopatrimonialism by another name?", *Paper 89*, Institute for Security Studies, 2004.

MARTEL (A.), « Coordination humanitaire en Haïti : le rôle des clusters dans l'externalisation de l'aide », *Monde en développement*, n° 165, vol. 42, 2014/1, p. 65-78.

MARTINEZ (H.), députée des Hautes-Alpes, *M. François FILLON, et au Secrétaire d'État à la Coopération et à la Francophonie, M. Alain JOYANDET*, Rapport remis au Premier Ministre, 31 juill.2009.

MAVROTAS (G.), *The UK HM Treasury – DFID Proposal to Increase External Finance to Developing Countries*, Wider Discussion, n° 2003179, Helsinki, 2003.

MEHDI (R.), *Mutations de la société internationale et adaptations institutionnelles : le grand défi*, in L. BOISSON DE CHAZOURNES e R. MEHDI (a cura di), *Une société internationale en mutation : quels acteurs pour une nouvelle gouvernance*, Bruxelles, 200p.

MILLY (H. DE), *Les Pièges de l'appropriation. Vers un cadre déontologique pour la réforme de l'aide ?*, Groupe de travail « Enjeux de l'aide au secteur agricole en Afrique sub-saharienne », mars 2001.

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES, La mise en œuvre de la politique de développement de la France en 2012 et 2013, *Rapport bisannuel au Parlement*.

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, OFFICE NATIONAL POUR L'ENVIRONNEMENT, CONSERVATION INTERNATIONAL, NORAD, MADAGASCAR NATIONAL PARKS, FTM, *Évolution de la couverture des forêts naturelles à Madagascar 2005-2010*, 2013.

MINISTERE DU DEVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVE ET DE LA PRIVATISATION, *Programme national d'appui au secteur privé*, t. 1, Synthèse, PNUD, juill. 2001.

MINTEN (B.), FRANCKEN (N.) ET RALISON (E.), *Dynamics in Social Service Delivery and the Rural Economy of Madagascar*, 2005.

NATIONS UNIES, *Plan cadre sur la Coopération Sud-Sud*.

NATIONS UNIES, *État de la Coopération Sud-Sud*, Rapport du secrétaire général de l'ONU à la soixante-quatrième session de l'Assemblée générale des Nations unies, New-York, août 2009.

NAUDET (J. D.), *Les OMD et l'aide de cinquième génération*, coll. « Document de travail », n° 2, 2005-FR.

Note de la délégation française sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide lors de la réunion du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, 2005.

OCDE, *Aid Effectiveness 2005-2010: Progress in implementing the Paris Declaration*, vol. 2, Country Chapters, © OECD 2011.

OCDE, *Base de données sur les activités d'aide*, OECD, Statistiques en ligne sur le développement international, 2007.

OCDE, « Chapitre 3 Efficacité de l'aide : trois bonnes raisons de penser que la Déclaration de Paris aura des effets positifs », *Revue de l'OCDE sur le développement*, n° 7, 2006/1.

OCDE, *Coopération pour le développement*, CAD, Rapport, 2004.

OCDE, *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*, CAD, 2005.

OCDE, *Efficacité de l'aide 2005-10 : progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, 4<sup>e</sup> Forum à haut niveau sur l'efficacité de l'aide 29 nov-1<sup>er</sup> déc 2011, Busan, Corée, 2011.

OCDE, *Enquête 2008 de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Rendre l'aide plus efficace d'ici 2010 : Principaux résultats et recommandations*, 2008.

OCDE, *Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris – Synthèse et résultats*, OCDE, Paris, 2006.

OCDE, *Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : Rendre l'aide plus efficace d'ici 2010*, OCDE, Paris, 2008.

OCDE, *Evidence of Trends in Fragmentation and Proliferation, and Implementation and Results of Division of Labour Process: Key Messages for HLF-4 and Beyond*, Équipe de projet du GT-EFF sur la division de travail et la complémentarité, OCDE, coll. « Document de travail », Paris, 2011.

OCDE, *Financer le développement 2008 : appropriation ?*, Centre de développement de l'OCDE, Paris, 2008.

OCDE, *Intégrer les conventions de Rio dans la coopération pour le développement*, OCDE, 2003.

OCDE, *Les orphelins de donateurs : Une responsabilité collective ? Mieux repérer et mieux suivre les pays recevant un niveau d'aide insuffisant*, OCDE, Paris, 2011.

OCDE, Ouvrages de référence du CAD. *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*, vol. 2, 2003.

OCDE, *Prévention des conflits et construction de la paix : qu'est-ce qui entre dans l'APD ?*, CAD, 2005.

OCDE, *Principes internationaux de bonne pratique pour l'exercice de la division de travail et de la complémentarité sous la conduite des pays*, Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide, OCDE, Paris, 2009.

OCDE, *Rapport 2011 sur l'engagement dans les pays fragiles : peut-on mieux faire ?*, OCDE, Paris, 2011.

OCDE, *Trends of In-Country Aid Fragmentation and Donor Proliferation, Analysis of Challenges in Aid Allocation Patterns Between 2005 and 2009, Projet de rapport de l'équipe de projet du GT-EFF sur la division de travail et la complémentarité*, OCDE, Paris, 2011.

PNUD, GROUPE DE REFLEXION SUR LE RETARD PRIS DANS LA REALISATION DES OMD, *L'État du partenariat mondial pour le développement*, 18 sept. 2014.

PNUD, *La Coopération internationale à la croisée des chemins : l'aide, le commerce et la sécurité dans un monde marqué par les inégalités*, Rapport mondial sur le développement humain, PNUD, Economica, Paris, 2005.

PNUD MADAGASCAR, « 2010 : Madagascar en transition : Sorties de crise », *Rapport national sur le développement humain : Genre, développement humain et pauvreté Madagascar 2003*, Fonds d'Alembert 2010, Institut français de Madagascar.

PNUD, *Mettre en œuvre le programme de développement pour l'après-2015 : opportunité au niveau national et local*, Rapport, Groupe des Nations unies pour le développement, États-Unis, 2014, 32 p.

PNUD, *Objectifs du Millénaire pour le développement*, Rapport, Nations unies, New York, 2015.

PRIMATURE, MINISTERE DE L'ÉCONOMIE ET DE L'INDUSTRIE, *Rapport sur la coopération au développement 2009-2010 Madagascar : « Situation générale de l'aide extérieure et coordination de l'aide dans le secteur développement »*, sept. 2010

RABEMANANORO (A.), *Accords de Maputo (août 2009) : autopsie d'un échec prévisible, Identity, Culture and Politics: an Afro-Asian Dialogue*, vol. 13, 2012.

RAFFINOT (M.), « Crise mondiale et financement international du développement africain », *Revue de l'Afrique contemporaine, Afrique et développement*, 2009, 171 p.

RAFFINOT (M.), « Ownership: l'appropriation des politiques de développement, de la théorie à la pratique », *Monde en développement*, n° 149, 2010/1 p. 87-104.

RAFITOSON (K.), « Madagascar à la croisée des chemins. Essai sur la géopolitique d'un pays tourmenté », FES, mai 2012.

*Rapport d'évaluation de la Déclaration de Paris, 2006-2008-2010-2011.*

*Rapport d'évaluation de la politique et des institutions nationales (CPIA) de la Banque mondiale.*

*Rapport sur le rôle de la Coopération pour le développement à l'aube du xxx<sup>e</sup> siècle*, 1996.

RASAMOELINA (H.), *Croyances et instrumentalisation à Madagascar*, FES, mars 2012.

REISEN (H.), « Financer les ODM, nouvelles approches », *Cahiers de politique économique*, n° 24, OCDE, 2004.

ROMERO REQUENA (L.), directeur du budget de la CE, « Standards internationaux de la bonne gouvernance selon la Commission européenne », in BOUVIER (M.) (ss. la dir.), *Bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, Actes de la IV<sup>e</sup> Université de printemps de finances publiques, LGDJ, 2009.

ROZENN (N. D.), « Les Paradoxes du régime de l'aide, entre injonctions internationales et logiques nationales. Le cas d'une enclave bureaucratique au Mozambique », *Monde en développement*, n° 165, vol. 42-2014/1, p. 51-64.

SALAH (M. M.), *La Mise en concurrence des systèmes juridiques nationaux : réflexions sur l'ambivalence des rapports du droit et de la mondialisation*, EIDE, 2001, p. 105 et s.

SEVERINO (J. M.) ET CHARNOZ (O.), *Financer le développement aujourd'hui*, Rapport moral sur l'argent dans le monde 2003-2004, Association d'économie financière, Paris, 2004.

TEYSSIER (A), ANDRIANIRINA RATSIALONANA (R), RAZAFINDRALAMBO (R), RAZAFINDRAKOTO (Y), « Décentralisation de la gestion des terres à Madagascar : processus, enjeux et perspectives d'une nouvelle politique foncière », *Observatoire des fonciers*, avr. 2008.

The role of SADC in managing political crisis and conflict, case of Madagascar and Zimbabwe, Gavin Cawthra, FES, 2010.

USAID, *Environmental Program in Madagascar: Twenty-five years on (1985-2010)*, 2010.

US EMBASSY IN ANTANANARIVO, *Madagascar Religious Freedom Report*, 2004, [www.usmission.mg](http://www.usmission.mg).

WASHINGTON DC, *Hazards of nature, risks to development*, World Bank, 2006.

WASHINGTON DC, *Regional Strategic Analysis and Knowledge Support System* c/o IFPRI.

WORLD BANK, *Aller de l'avant : modalités de financement en vue de la réalisation des OMD*, IMF, DC2005-0008, avr. 2005.

WORLD BANK, *Descriptive Results of the 2004 Commune Survey*, Consultancy Report, World Bank, Washington DC, p. 81.

WORLD BANK, *Global Development Finance*, 2005.

WORLD BANK, *International Development Association Program Document for a Proposed Credit to the Republic of Madagascar for a First Poverty Reduction Support Project*, Report, n° 29376-mag, 2004, 104 p.

WORLD BANK, *L'Initiative de la stratégie de réduction de la pauvreté – Une évaluation indépendante du soutien de la Banque mondiale*, Département de l'évaluation des opérations, 2004.

WORLD BANK, *Vers un développement impulsé par les pays : évaluation multipartite du CDI*, Précis, n° 233, Département de l'évaluation des opérations, 2003.

ZACHARIE (A.) ET TOUSSAINT (E.), *Sortir de l'impasse. Dette et ajustement*, syllepse, CADTM, 2002, UNCTAD, Trade and Development Report, United Nation, 2006.

## Revue, articles et périodiques

ACEMOGLU (D.), WOODFORD (M.), REINHART (C. M.) ET ROGOFF (K. S.) (eds.), "This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly", *Princeton University Press*, Princeton, New Jersey, 2009.

ALESINA (A.) ET DOLLAR (D.), "Who gives foreign aid to whom and why?", *Journal of Economic Growth*, 5 (1), 2000, p. 33-63.

ALESINA (A.) ET WEDER (B.), "Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?", *American Economic Review*, 92 (4), 2002.

ALFARO (L.), KALEMII-OZCAN (S.) ET VOLOSOVYCH (V.), "Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries? An Empirical Investigation", *NBER Working Paper*, 11901, 2005.

AMERICAN ECONOMIC ASSOCIATION, "Learning from a Decade of Reform", *Journal of Economic Literature*, n° 4, vol. 44, dec. 2006, p. 973-987 (15).

AMPROU (J.) ET CHAUVET (L.), « Efficacité et allocation de l'aide », *Revue des débats*, AFD, Paris, 2004.

AMPROU (J.) ET DURET (E.), « Réformes, groupes d'intérêt et dépendance à l'aide : théorie et estimation économétrique », *Survivre grâce à l'Aide, réussir malgré l'aide, Cahier des Sciences Humaines*, n° 13, Autre part, IRD, 2000.

AMPROU (J.), GUILLAUMONT (P.) ET GUILLAUMONT (J. S.), « La Sélectivité de l'aide : pour des critères diversifiés, Journée de l'AFSE, Économie du développement et de la transition », *CERDI*, Clermont-Ferrand, 19-20 mai 2005.

ANDRIAMIALIZAFY (L.), « pour une réelle avancée en matière de contrôle des finances publiques », bulletin mensuel Tahiry, 4, no 47, sept. 2014, p. 5.

ANDRIAMAHEFAZAFY (F.), « place des bailleurs de fonds dans le système de l'aide au développement : le cas du Plan national d'actions environnementales de Madagascar », Université de Versailles Saint-Quentin, C3ED, UMR IRD-UVSQ, Université d'Antananarivo, C3ED-Madagascar, Cahier du GEMDEV, no 30 – « Quel développement durable pour les pays en développement ? », p. 47-57.

ANHEIER (H. K.), GLASIUS (M.) ET KALDOR (M.) (ss. la dir.), "Global Civil Society", Oxford University Press, Oxford, 2001, in ARCHER (C.), *International Organizations*, 3<sup>e</sup> éd., Londres, 2001.

APPROU (J.) ET CHAUVET (L.), « Efficacité de l'aide et allocation de l'aide », *Revue des débats*, AFD, Notes et documents, 6, Paris, 2004.

APPROU (J.) ET CHAUVET (L.), « Débats sur l'efficacité de l'aide : fondements et nouveaux enjeux », AFD, Notes et documents, 57, Paris, 2007.

BADIE (B.) ET DEVIN (G.) (ss. la dir.), « Le Multilatéralisme », La Découverte, Paris, 2007.

BAFFES (J.), BAGHDADLI (P.), "The Cotton Sector in West and Central Africa: a Success Story with Challenges Ahead", World Bank, *Working Paper*, n° 108, 2007.

BANQUE ASIATIQUE DE DEVELOPPEMENT, "Introducing the Local Currency", *Loan Product*, Manille, août 2005.

BANQUE MONDIALE, « Madagascar : À la recherche du temps perdu vers une croissance soutenue et équilibrée : Mémoire économique sur le pays », vol. 2, Annexe, 2008, Note de politiques économiques du 10 juin 2010, Banque mondiale, p. 115-138.

BARE (J.-Fr.), « Que se passe-t-il dans les politiques de développement ? » Introduction, *Regards interdisciplinaires sur les politiques de développement*, L'Harmattan, p. 9-45.

BARNETT (M.) ET FINNEMORE (M.), "Rules for the World: International Organizations", *Global Politics*, Cornell University Press, Ithaca, 2004.

BEAUCHAMP (A.), « ALÉNA et environnement : Les clauses vertes font-elles le poids ? », *Cahiers de recherche du CEIM*, Montréal, 2003.

BELIERES (J.-F.), SAMAKE (A.), SANOGO (O.) ET BOSCH (P.-M.), « Les Implications structurelles de la libéralisation sur l'agriculture et le développement rural première phase », *Synthèse nationale*, Mali, version finale, CEPIA – IER/Cirad, République du Mali, Banque mondiale, Coopération Française, juill. 2007, 226 p.

BERAED (M.-H.), « Légitimité des normes environnementales dans la gestion locale de la forêt à Madagascar », *Revue canadienne droit et société*, 26, 2011, p. 89-111.

BERG (E.), "Recent Debates on Aid Effectiveness: a Critical View", *Partners in Africa: What Sort of Aid for What Sort of Development? SDC Publications on Development*, Swiss Agency for Development and Cooperation, 2002.

BERG (E.), "Increasing the Effectiveness of Aid: A Critique of Some Current Views", *Papier présenté pour la réunion du groupe d'expert*, Département des Affaires sociales et économiques, Nations unies, 24-25 janv. 2002.

BERG (E.), « Augmenter l'efficacité de l'aide : une critique de quelques points de vue actuels », *Revue d'économie du développement*, 2003, p. 11-42.

BERGAMASCHI (I.), *Mali : patterns and Limits of Donor-driven ownership*, Global Governance, Program, Oxford University College, Department of Politics and International Relations, GEC WP 2007/31, june 2007.

BERGAMASHI (I.), DIABATE (A.) ET PAUL (E.), « L'Agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide. Défis de l'"appropriation" et nouvelles modalités de l'aide au Mali », *Revue de l'Afrique Contemporaine*, n°223-224, 2007, p 219-250.

BERR (E.), « Le Financement du développement », *Revue Tiers-Monde*, n° 192, oct.-déc. 2007, p. 765-770.

BERTRAND (A.), RABESAHALA (N. H.) ET MONTAGNE (P.), « Gestion communautaire ou préservation des ressources naturelles renouvelables : Histoire inachevée d'une évolution majeure de la politique environnementale à Madagascar », *Vertigo, La Revue en sciences de l'environnement*, n° 3, vol. 9, déc. 2009 ; USAID, *Environmental Program in Madagascar: Twenty-five years on (1985-2010)*, op. cit.

BESLEY (T.) ET BURGESS (R.), "The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India", *Quarterly Journal of Economics*, 117 (4), 2002, 1415-1451.

BIGMAN (D.), DERCON (S.), GUILLAUME (D.) ET LA MBOTTE (M.), "Community Targeting for Poverty Reduction in Burkina Faso", *The World Bank Economic Review*, 14 (1), 2000, p. 167-193.



BIGSTEN (A.), « Coordination et utilisation des aides », *Revue d'économie du développement*, n° 263, 2006.

BIGSTEN (A.), "Donor Coordination and the Uses of Aid", AFD, série Notes et documents, n° 29, trad. dans la *Revue d'économie du développement*, n° 2-3, Conférence AFD-EUDN, 2005.

BONNE (P.), "Politics and the Effectiveness of Foreign Aid », *European Review*.

BOUKAMANI (B.), « La Bonne Gouvernance et l'État en Afrique », *RJPIC*, n° 1, janv-avr. 2002, *JurisAfrica*, p. 21-45.

BOUVIER (M.), (ss. la dir.), *Bonne Gouvernance des finances publiques dans le monde*, Actes de la IV<sup>e</sup> Université de printemps de finances publiques, LGDJ, 2009, 313 p.

BOUVIER (M.), (ss. la dir.), *La Bonne Gouvernance des finances publiques dans le monde*, Actes de la IV<sup>e</sup> Université de printemps de finances publiques, LGDJ, Lextenso, 2009, 313 p.

BULOW (J.) ET ROGOFF (K.-S.), "Grants versus Loans for Development Banks", texte présenté lors de la réunion de l'American Economic Association, Philadelphie, 2005.

BULLETIN MENSUEL TAHIRY, N 51, 1110, JANV. 2015

BURALL (S.), MAXWELL (S.) ET ROCHAMENOCAL (A.), « Reforming the International Aid Architecture: Options and Ways Forward », *ODI Working Paper*, 278, oct. 2006.

BURNSIDE (C.) ET DOLLAR (D.), "Aid, Policies and Growth", *American Economic Review*, 2000.

BOISSON DE CHAZOURNES (L.) ET MBENGUE (M. M.), « La Déclaration de Doha de la conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce et sa portée dans les relations commerce/environnement », *RGDIP*, n° 4, 2002, p. 855-892.

CARBONE (M.), « Au-delà de l'aide : la cohérence des politiques de développement de l'Europe », Dossier *L'Aide bousculée. Pays émergents et politiques globales*, *Revue Évolutions des politiques de développement*.

CARBONNIER (G.), « L'aide au développement une fois de plus sous le feu de la critique », *International Development Policy, Revue internationale de politique de développement*, [Online], 1 | 2010, Online since 11 March 2010, connection on 29 April 2017. URL : <http://poldev.revues.org/>, 122 ; DOI : 10.4000/poldev.122.

CARLOS (L.), « Du "consensus de Washington" à un post-consensus : vers une nouvelle économie ? », *Géopolitique Africaine*, 15 juin 2012, disponible sur : [www.geopolitique-africaine.com](http://www.geopolitique-africaine.com).

CARRET (J. Chr.), RAJAONSON (B.), FENO (P. J.) ET BRAND (J.), « L'Environnement à Madagascar : un atout à préserver, des enjeux à maîtriser »,

CATÃO (L.) ET KAPUR (S.), "Volatility and the Debt-Intolerance Paradox", *IMF Staff Papers*, n° 2, vol. 53, 2006, p. 195-218.

CAVALLO (E.), NOY (I.), "The Economics of Natural Disasters", *IDB Working Paper Series*, IDB-WP-124, 2010, p. 50.

CAWTHRA (G.), "The Role Of SADC In Managing Political Crisis And Conflict, Case of Madagascar and Zimbabwe", FES, 2010.

CERF (M.), « La Mondialisation des instruments juridiques », *La Mondialisation du droit*, RIDE, 2001, p. 179-180.

CERNY (P. G.), *Rethinking World Politics, A theory of Transnational Pluralism*, Oxford University Press, New York.

CHATEL (V.), « L'Aide au développement : au-delà de l'exploitation et de la compassion », in RONDEAU (D.), DEMUIJNCK (G.), *Enjeux éthiques de l'aide publique au développement*, *Revue Observgo*, n° 2, vol. 15, ENAP, Québec, 2013.

CHAVAGNEUX (Ch.), « Banque mondiale et FMI font leur ajustement », *Revue Alternatives économiques*, n° 196, 2001.

CHEVALLIER (J.) ET ROUBAN (L.) (ss. la dir.), « La Réforme de l'État et la nouvelle gestion publique. Mythes et réalités », *Revue française d'administration publique*, n° 105-106, 2003.

CLEMENS (M.), RADELET (S.) ET BHAVNANI, "Counting Chickens when They Hatch: The Short Term Effect of Aid on Growth", *Working paper*, n° 44, Center for Global Development, Washington DC, 2004.

CNUCED, « Coopération Sud-Sud dans le domaine des accords internationaux d'investissement », *Publication des Nations unies*, n° F.05.II.D.26 (vente), New York et Genève, 2005.

COADY (D.), GROSH (M.) ET HODDINOTT (J.), "Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience", *World Bank Regional and Sectoral Studies*, n° 30230, 2004, p. 126.

COHEN (D.) ET REISEN (H.), « L'Aide aux pays pauvres : prêts ou dons ? », in COHEN (D.), JACQUET (P.) ET GUILLAUMONT-JEANNENEY (S.) (ss. la dir.), *Rapport du Conseil d'analyse économique (CAE) sur l'aide au développement*, Paris, 2006.

COHEN (D.) ET SOTO (M.), "Why Are Poor Countries Poor?", *Discussion Paper DP*, 3528, Centre for Economic Policy Research (CEPR), Londres, 2004.

COHEN (D.), GUILLAUMONT-JEANNENEY (S.) ET JACQUET (P.), *La France et l'Aide publique au développement*, *Rapport du Conseil d'analyse économique*, La Documentation française, 2006.

COLLIER (P.), DOLLAR (D.) ET STERN (N.), « Cinquante ans de développement, économique : les principales leçons », *Revue d'économie du développement*, 1-2, p. 23-64.

COLLIER (P.) ET DOLLAR (D.), "Aid Allocation and Poverty Reduction", *The Economic Journal*, 2002.

COLLIER (P.) ET DOLLAR (D.), "Aid Allocation and Poverty Reduction", *European Economic Review*, n° 46, 2002.

COLLIER (P.) ET DOLLAR (D.), "Development Effectiveness: What Have We Learnt?", *The Economic Journal*, 114 (496), 2004, p. 44-71.

CONTAMIN (B.), MILANESI (J.) ET MONTAUD (J.-M.), « Les Nouvelles Logiques de l'aide publique au développement : entre rationalisation, pragmatisme et logiques institutionnelles », *L'Actualité économique*, n° 2, vol. 84, 2008, p. 155-178.

DAIDJ (N.), « L'Aide à l'Afrique : situation et évolution », *AC*, n° spécial, 4<sup>e</sup> trimestre, 1998, p. 15-35.

DANI (R.), "Good Bye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?, A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform", *Journal of Economic Literature*, vol. 44, n° 4, American Economic Association, déc. 2006, p. 973-987 (15).

DE LUCCA (F.) ET RAFFINOT (M.), « Gestion de l'économie nationale, réductions de dette et aide budgétaire : réflexions à partir du cas du Burkina Faso », *Revue de l'Afrique contemporaine*, n° 223, 2007, p. 193-218.

DE RENZIO (P.) (2006), "Aid, Budgets and Accountability: A Survey Article", *Development Policy Review*, 24 (6), p. 627-645, trad. fr. « Aide publique, budgets et "redevabilité" : un article de synthèse », *Revue de l'Afrique contemporaine*, n° 223, 2007, p. 133-159.

DIVISION DES REFORMES DU SECTEUR PUBLIC ET DU DEVELOPPEMENT DES CAPACITES, « Madagascar : Revue de la gouvernance et de l'effectivité du développement. Analyse d'économie politique de la gouvernance à Madagascar », Rapport n° 54277-MG, région Afrique, Document de la Banque mondiale, déc. 2010.

DUMITRU (S.), « Des visas, pas de l'aide ! De la migration comme substitut à l'aide au développement », in RONDEAU (D.) ET DEMUIJNCK (G.) (ss. la dir.), *Enjeux éthiques de l'aide publique au développement*, *Revue Observgo*, vol. 15, n° 2, ENAP, Québec, 2013.

EARTHSCAN, "The Reality of Aid", *an Independent Review of Poverty Reduction and Development Assistance*, 2000.

EGG (J.), GABAS (J.-J.), BELIERES (J.-F.), BOSC (P.-M.), CISSE (I.), DIALLO (B.), MAINGUY (C.) ET TRAORE (B.), « La Trajectoire des politiques de développement rural au Mali », *Propocid, Working Paper*, n° 13, 2008.

ENGUELEGUELE (M.), « Quelques apports de l'analyse de l'action publique à l'étude du politique en Afrique sub-saharienne », *Politique et sociétés*, vol. 27, n° 1, 2008, p. 3-28.

FAN (S.), OMILOLA (B.) ET LAMBERT (M.), *The Political Economy of Hunger*, UK: Clarendon Press, Oxford, 2009. FRANCKEN (N.), MINTEN (B.) ET SWINNEN (J. F. M.), "Media, monitoring, and capture of public funds: Evidence from Madagascar", *World Development*, 37 (1), GAO (2008), 2009, p. 242-255.

FARREL (M.), « Un triomphe du réalisme sur l'idéalisme ? Coopération entre l'Union européenne et l'Afrique », *Journal de l'intégration européenne*, vol. 27, n° 3, 2005, p. 263-283.

GABAS (J. J.) (ss. la dir.), *L'Aide publique française au développement*, La Documentation française, 2005.

GABAS (J.-J.), MAINGUY (C.) ET EGG (J.), « Processus d'émergence d'une politique publique de développement durable : le cas du Mali », *Propocid Working Paper*, n° 7, 2008.

GABAS (J.-J.), PESCHE (D.), RIBIER (V.) ET CAMPBELL (B.), « Nouveaux regards sur la coopération pour le développement et ses transformations », *Monde en développement*, n° 165, t. 42, de Boeck, 2014/1, p. 7-22.

GABAS (J.-J.), PESCHE (D.), RIBIER (V.) ET CAMPBELL (B.) (ss. la dir.), « Les Transformations dans le système de la coopération pour le développement », *Monde en développement*, n° 165, vol. 42, 2014/1.

GAO report, "Food insecurity persists in sub-Saharan Africa despite efforts to halve hunger by 2015", GAO-08-1007R, US Government Accountability Office, Washington DC.

GAO, "International food assistance: Key issues for congressional oversight", GAO report, GAO-09-977SP, US Government Accountability Office, Washington DC, 2009. Government of Madagascar, loi n° 2003-010, 2003, Madagascar, Antananarivo.

GOLDSTEIN (M.) ET TURNER (P.), *Controlling Currency Mismatches in Developing Countries*, Institute of International Finance, Washington DC, 2004.

GOUSSOT (P.), « Aspects actuels de la crise malgache », *Revue de l'Océan indien*, n° 2, 2002, p. 33-42, Doctrine.

GUILLAUMONT (P.) ET CHAUVET (L.), "Aid and Performance: A Reassessment", *Journal of Development Studies*, 37, 2001, p. 66-92.

GUILLAUMONT (P.), GUILLAUMONT-JEANNENEY (S.), JACQUET (P.), CHAUVET (L.) ET SAVOYE (B.), "Attenuating through Aid the Vulnerability of Price Shocks", texte présenté lors de la conférence de la Banque mondiale ABCDE-Europe, Paris, mai 2003.

GUILLAUMONT (P.), GUILLAUMONT-JEANNENEY (S.), « Une expérience européenne : conditionnalité de performance au Burkina Faso », *Afrique contemporaine*, 2004, p 197-227.

GUPTA (S.), CLEMENTS (B.), BALDACCI (E.) ET MULAS-GRANADOS (C.), "The Persistence of Fiscal Adjustments in Developing Countries", *Applied Economics Letters*, vol. 11, 2004, p. 209-212.

GURRÍA (J.-A.) ET VOLCKER (P.), "The Role of the Multilateral Development Banks in Emerging Market Economies", *Carnegie Endowment for International Peace*, Washington DC, 2001, [www.the-dialogue.org/publications/MDB\\_report.pdf](http://www.the-dialogue.org/publications/MDB_report.pdf)

HARTFORD (T.) ET KLEIN (M.), "Grants or Loans?", Vice-présidence du groupe sur le développement du secteur privé, note n° 287, Banque mondiale, Washington DC, 2005.

HARFORD (T.) ET KLEIN (M.), « The Future of Aid 2 », *Public Policy Journal*, n° 285, World Bank, 2005.

HARFORD (T.), KLEIN (M.) ET TILMES (K.), « The Future of Aid 1 », *Public Policy Journal*, n° 284, World Bank, Washington, 2005.

HOEBKING (P.), « Cohérence des politiques de développement de l'Union européenne », *Revue du Tiers-Monde*, vol. XLI, n° 164, oct.-déc. 2000, p. 885-902.

HUGON (Ph.), « La Crise mondiale et l'Afrique : transmission, impacts et enjeux », *Revue de l'Afrique contemporaine, Afrique et développement*, 2009.

HUGON (Ph.), « Les Nouveaux Acteurs de coopération en Afrique », *Revue internationale de politique de développement*, IHEID, 2010, p. 99-118.

HYDEN (G.), "After the Paris Declaration: Taking on the Issue of Power", *Development Policy Review*, 26 (3), 2008, p. 259-274.

IHEID, « Les Nouveaux Acteurs de coopération en Afrique », *Revue internationale de politique de développement*, 2010, p. 99-118.

IDROY (I.), BIDOU (J-E.) ET RASOLOFO (P.), « Pauvreté et sécurisation foncière : les atouts et incertitudes d'une gestion décentralisée à Madagascar », *Perspective*, n° 4, *Taloha*, n° 19, janv. 2010.

JACQUEMOT (P.), « Harmonisation et appropriation de l'aide. Commentaires autour de l'expérience du Ghana », *Revue de l'Afrique Contemporaine*, n° 223, 2007, p. 161-191.

JACQUET (P.) ET SEVERINO (J.-M.), « L'Aide au développement : une politique publique au cœur du développement durable et de la gouvernance de la mondialisation », *Revue d'économie financière*, 2002.

JACQUET (P.), « Revisiter l'aide publique au développement », *Economie internationale*, n° 108, 2006, 139-152.

JACQUET (P.), PCSANI-FERRY (J) et TUBIANA (L), « Gouvernance mondiale », Conseil d'analyse économique, La Documentation française, 2002, 545 p. ; P. M. DUPUY, « L'Unité de l'ordre juridique international », *RCACDI*, t. 297, 2002, p. 15-480.

JACQUEMOT (P.), « Harmonisation et Appropriation de l'aide. Commentaires autour de l'expérience du Ghana », *Afrique contemporaine*, no 223-224, De Boeck Supérieur, 2007/3-4, p. 161-191.

JUNG (W.) ET AL., "China and European Perspectives on Development Cooperation with Africa: Values, Objectives and Modalities", *Beijing Paper*, 5, Friedrich Ebert Stiftung, 2008.

KAUFMANN (D.), KRAAY (A.), MASTRUZZI (M.), "Governance matters IV: Governance Indicators for 1996–2004", *Working Paper*, The World Bank, Washington DC, 2005, p. 6.

KAUL (I.), « Biens publics globaux : un concept révolutionnaire », *Le Monde diplomatique*, juin 2000.

KAZADI (P. J.), « L'Union africaine face à la gestion des changements anticonstitutionnels de Gouvernement », *Revue québécoise de droit international*, n° 25-2 01/10/2012, 25-2, p. 102-141.

KHARROUBI (E.), « Déterminants de l'accès aux marchés financiers », *Ronéo*, Banque de France, Paris, 2005.

KILLICK (T.), « Politics, Evidence and the New Aid Agenda », *Development Policy Review*, n° 22 (1), 2004, p. 5-29.

KNACK (S.) AND RHAMAN (A.), "Donor fragmentation and bureaucratic quality in aid recipients", *Journal of Development Economics*, 83: 1, p. 176-197.

KUMAR (M.) ET PERSAUD (A.), "Pure Contagion and Investors' Shifting Risk Appetite: Analytical Issues and Empirical Evidence", *IMF Working Paper*, n° 01/134, FMI, Washington DC, 2001.

LABROUSSE (A.), « Nouvelle Économie du développement et essais cliniques randomisés : une mise en perspective d'un outil de preuve et de Gouvernement », *Revue de la Régulation*, n° 7, 1<sup>er</sup> semestre, mis en ligne le 29 novembre 2010. <http://regulation.revues.org/index7818.html>.

LACAVE (M.), « L'Appropriation de l'aide au développement : le cas de la coopération technique à la mise en place de politiques et d'instruments d'appui à l'innovation », *Quaderni*, 87, 2015, 51-72.

QUADERNI, *L'Aide au développement*, Entre contraintes et résistances au changement, n° 87, Édition de la Maison des Sciences de l'Homme, 2015/2, 150 p.

LECHAPPELLE (B. DE), « Mondialisation économique et développement : les évolutions de l'aide au développement », *Cahiers de l'APD*, n° 310, 09/2002.

LERRICK (A.) ET MELTZER (A.), "Grants: A Better Way to Deliver Aid", *Carnegie Mellon*, Gaillot Center for Public Policy, Quarterly International Economic Report, janv. 2002.

MAESSCHALCK (M.), « L'Éthique de l'aide publique au développement au prisme des réorientations stratégiques des partenariats institutionnels sur le terrain », in RONDEAU (D.) ET DEMUIJNCK (G.) (ss. la dir.), *Enjeux éthiques de l'aide publique au développement*, *Revue Observgo*, n° 2, vol. 15, ENAP, Québec, 2013.

MARCUS (R. R.), "Political Change in Madagascar: Populist Democracy or Neopatrimonialism by Another Name?", *Paper 89*, Institute for Security Studies, SA, 2004

MAROUANI (M.-A.) ET RAFFINOT (M.), « Mali », chap. 5, in BOOTH (D.) (ss. la dir.), *Fighting Poverty in Africa, Are PRSPs making a difference?* ODI, Londres, 2003.

MARTENS (B.), "Why Do Aid Agencies Exist?" *Development Policy Review*, vol. 23 (6), 2005, p. 643-663.

MBONDA (E.-M.), « Aide au développement et responsabilité sociale des multinationales », in RONDEAU (D.) ET DEMUIJNCK (G.) (ss. la dir.), *Enjeux éthiques de l'aide publique au développement*, *Revue Observgo*, n° 2, vol. 15, ENAP, Québec, 2013.

MEIER (R.) ET RAFFINOT (M.), « S'approprier les politiques de développement : nouvelle mode ou vieille rengaine ? Une analyse à partir des expériences du Burkina Faso et du Rwanda », *Revue Tiers Monde*, n° 183, t. XLVI, juill. 2005, p. 625-650.

MERAL (P.), « Le Développement durable à Madagascar : retour sur une démarche fortement portée par le secteur de l'environnement », *Propocid Working Paper*, n° 11, 2008.

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES, « Les Nouveaux Habits de l'APD des États-Unis d'Amérique », *Les Notes du jeudi*, DGCID, Paris, 13 oct. 2004.

MINTEN (B.), FRANCKEN (N.) ET RALISON (E.), *Dynamics in social service delivery and the rural economy of Madagascar*, 2005.

MISTIAEN (J. A.), OZLER (B.), RAZAFIMANANTENA (T.) ET RAZAFINDRAVONOMA (J.), "Putting welfare on the map in Madagascar", *Africa Region Working Paper Series*, n° 34, The World Bank, Washington DC, 2002.

MORISSET, (J), « décentralisation : une utopie nécessaire », note plaidant en faveur d'une intensification de la décentralisation administrative et budgétaire à madagascar, banque mondiale, novembre 2009.

MOSER (C.), "Poverty Reduction, Patronage, or Vote Buying? The Allocation of Public Goods and the 2001 Election in Madagascar", *Economic Development and Cultural Change*, 57, 2008, p. 137-162.

NAUDET(J.-D.), « Les OMD et l'aide de cinquième génération : Réflexion sur les fondements éthiques de l'aide au développement », *Afrique contemporaine*, De Boeck, 218 : 141-175, 2006-4.

ODEDOKUN (M.), "Multilateral and Bilateral Loans versus Grants: Issues and Evidence", *World Economy*, vol. 27, 2004, p. 239-63.

OHADA, *Recueil de Jurisprudence : arrêt, Ordonnances-Avis de la Cour commune de justice et d'Arbitrage 2001/2002*, Presses universitaires d'Afrique, 2003, 213 p.

PALDAM (M.), "The Aid Effectiveness Literature: The Sad Result of 40 Years of Research", *Research – peer-review, Journal of Economic Surveys*, vol. 23, 2009, p. 433-461.

PERRIN (R.), « Impacts néfastes sur la production de l'encherissement de certains produits que Madagascar doit importer (les carburants, les pièces détachées, médicaments, etc.) et *de facto* sur sa capacité d'intégrer le marché international. Or, les aides dans le cadre du PAS ont été faites dans ce but mais les résultats n'ont pas donné les effets attendus », *Journal Lakroa*, 1994.

PEUGEOT (V.), « Enjeux éthiques des biens communs », *Revue Observgo*, vol. 17, n° 2, ENAP, Québec, 2015.

PIERSON (P.), "Increasing returns, Path dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, 2000, p. 251-267.

PLATTEAU (J.-P.), « Le Développement décentralisé, stratégie de réduction de la pauvreté ? », *Revue de l'Afrique contemporaine*, n° 211, 2004 (3), p. 159-214.

PONSOT (D.), « L'OHADA : vers un droit unifié des échanges dans la zone Océan indien ? », *Revue juridique de l'Océan indien*, n° 9, 2009, p. 15-27.

RAFFINOT (M.) ET SAMUEL (B.), « Les Cadres de dépenses à moyen terme : un instrument utile pour les pays à faible revenu ? », *STATECO*, n° 100, 2006, p. 105-120.

RAFITOSON (K.), « Madagascar à la croisée des chemins. Essai sur la géopolitique d'un pays tourmenté », FES, mai 2012.

RAKOTOARIMANANA (M.), RAKOTOZAFINIAINA (C.), RAZAFINDRAVAO (T.) ET VELONTRASINA (L.), « L'Éducation à Madagascar : repenser le système éducatif pour un meilleur devenir », FES, nov. 2012.

RAKOTOARISON (J. E.), « Panorama général sur le système juridique malgache », *La Gazette du Palais*, n° 189, 1996, p. 2-12.

RAKOTOARISON (R), Chef de Service d'Appui à la Gouvernance des Finances Publiques ; RAKOTOARIMANANA (Z T), Chef de Service des Relations Institutionnelles, « Renforcement de la gestion financière publique pour la période 2014-2015 », Bitsika, Ministère des finances et du Budget, Bulletin mensuel, no 0052, janv. 2015, p. 8

RASAMOELINA (H.), « Croyances et instrumentalisation à Madagascar », FES, mars 2012.

RATOBISAONA (R. A.), « Réflexion stratégique sur le développement économique de Madagascar », FES, nov. 2012.

RAVALOMANANA (M.), « Message du Président : Madagascar Action Plan 2007-2012, un plan audacieux pour un développement rapide et durable », Antananarivo, Présidence de la République de Madagascar, 2006.

RAZAFINDRAKOTO (M.), ROUBAUD (F.), WACHSBERGER (J.-M.), « Gouvernance, institutions et croissance de long terme : l'énigme et le paradoxe », n° 13, Document de travail DIAL, 2013.

RAZAFINDRAKOTO (M.), ROUBAUD (F.), WACHSBERGER (J.-M.), « Introduction thématique », *Afrique contemporaine. Madagascar : anatomie d'un état de crise*, n° 251, De Boeck Supérieur, 2014/3, 196 p.,

RAZAFINDRAKOTO (M.), ROUBAUD (F.), WACHSBERGER (J.-M.), « L'Île mystérieuse : une approche d'économie politique de la trajectoire longue de Madagascar », *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement in DUFFRENOT (G.), Institutions and Growth in the Developing Countries. A Comparative Analysis*, 2014 (à paraître en 2015).

RAZAFINDRAKOTO (M.), ROUBAUD (F.), WACHSBERGER (J.-M.), « D'une crise à l'autre. introduction thématique ». *Dossier Madagascar : anatomie d'un état de crise*, *Afrique contemporaine*, n°251, p. 13-21, 2014.

REINIKKA (R.), ET SVENSSON (J.), "Local Capture: Evidence from a Central Government Transfer Program in Uganda", *Quarterly Journal of Economics*, 119 (2), 2004, p. 679-705.

REISEN (H.) ET SOTO (M.), "Which Types of Capital Inflows Foster Developing Country Growth?" *International Finance*, n° 1, vol. 4, 2001, p. 1-14.

ROBIMANANA (O), « Madagascar : pour une réelle réforme de la gouvernance des ressources publiques », revue ENA hors les murs, édition hors série, avr. 2010, coll. « Madagascar le développement à cœur », p. 32-33.

RABETRANO (F H), « lutte contre la corruption : pour la moralisation de la vie publique et politique à Madagascar », revue ENA hors les murs, édition hors série, avr. 2010, coll. « Madagascar le développement à cœur », P. 24-25.

ROODMAN (R.), "The Anarchy of Numbers: Aid, Development, and Cross-country Empirics", Center for Global Development, *Working Paper*, n° 32, Washington DC, 2003.

ROUBAUD (F.), « Madagascar après la tourmente : regards sur dix ans de transitions politique et économique », *Afrique contemporaine*, n° 202-203, dossier spécial, avr.-sept. 2002.

ROUTLEDGE, ARMSTRONG (D.), LLOYD (L.) ET REDMOND (J.), *International Organisation in World Politics*, 3<sup>e</sup> éd., Assemblée Générale des Nations unies, Basingstoke-New York, Palgrave, 2004.

SEVERINO (J. M.), « L'Aide d'après-guerre », *Le Monde*, 14 déc. 2004.



- SEVERINO (J. M.), ET CHARNOZ (O.), « Veut-on aider les pays pauvres ? », *Revue Proposer*, juill. 2004
- SEVERINO (J. M.) ET CHARNOZ (O.), « Un paradoxe du développement », *Revue de l'économie du développement*, 2003/4 vol.
- SEVERINO (J. M.) ET RAY (O.), « La Fin de l'APD : les enjeux de l'action hyper collective », *Revue d'économie du développement*, n° 2, De Boeck, juin 2012, p. 83-142.
- SEVERINO (J. M.) ET JACQUET (P.), « Prêter, donner : comment aider ? », *Revue d'économie financière*, 2004, 74 p.
- SEVERINO (J. M.) ET CHARNOZ (O.), « État des lieux d'une politique mondiale, la mutation de l'aide publique au développement », *Revue de l'Afrique contemporaine*, 2005.
- SEVERINO (J. M.) ET RAY (O.), « La Fin de l'APD : mort et renaissance d'une politique publique globale », *Revue d'économie du développement*, n° 1, mars 2011, p. 5-44.
- SHEN (Y.), « La Banque de développement des BRICS pour le changement, une rentrée cinquantenaire », *La Chine au présent*, 2014, p. 39-41.
- SLOK (T.) ET KENNEDY (M.), "Factors Driving Risk Premia", *OECD Economics Department Working Paper*, n° 385, OCDE, Paris, 2004.
- STAPENHURST (R.), "The Media's Role in Curbing Corruption", *WBI Working Paper Series*, n° 37158, World Bank Institute, Washington DC, 2000, p. 34.
- STIFEL (D.), MINTEN (B.) ET DOROSH (P.), "Transaction Costs and Agricultural Productivity: Implications of Isolation for Rural Poverty in Madagascar", *Discussion Paper*, n° 56, Markets and structural studies division, International Food Policy Research Institute, Washington DC, 2003.
- STROMBERG (D.), "Radio's Impact on Public Spending", *Quarterly Journal of Economics*, 119 (1), 2004, p. 189-221.
- SUBRA (H.), *L'Aide multilatérale aux pays sous-développés : ses avantages*, Mémoire IHEC, 86 p.
- THE GRADUATE INSTITUTE, « L'Aide bousculée : pays émergents et politiques globales », *Revue internationale de politique de développement*, n° 3, Geneva Publications, POLDEV, 2012.
- THIBIERGE (C.) ET AL., « La Force normative : découverte d'un processus », LGDIJ, Bruylant, 2009, 1195 p.
- THIBIERGE (C.) ET AL., « La Force normative : naissance d'un concept », LGDIJ, Bruylant, 2009, 885 p.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, "New Anti-Corruption Governments: The Challenge of Delivery: Madagascar-A Case Study", *Paper Commissioned for the Kenya Meeting on New Governments*, Nairobi, 2004.
- UNITED NATIONS, "Flash Appeal: Cyclone Gafilo-Madagascar", *OCHA Working Paper*, 2004, 22 p.
- US EMBASSY IN ANTANANARIVO, Madagascar Religious Freedom Report, 2004, [www.usmission.mg](http://www.usmission.mg).

WORLD BANK, "Descriptive results of the 2004 commune survey", Consultancy Report, Washington DC, p. 81.

WORLD BANK, "Hazards of nature, risks to development", An IEG Evaluation of World Bank Assistance for Natural Disasters, World Bank, Washington DC, 2006,p. 236.

WORLD BANK, "International Development Association Program Document for a Proposed Credit to the Republic of Madagascar for a First Poverty Reduction Support Project", *report*, n° 29376-mag, 2004, 104 p.

YOUNG (L.), "Determining the Discount Rate for Government Projects", *New Zealand Treasury Working Paper*, 02/21, Wellington, 2002.

## **Mémoires – Thèses**

FAU-NOUGARET (M.), « La Conditionnalité démocratique : Étude de l'action des organisations internationales », thèse de doctorat en droit public, université Montesquieu-Bordeaux IV, faculté de droit, des sciences sociales et politiques sciences économique, 16 déc. 2004.

SUBRA (H.), *L'Aide multilatérale aux pays sous-développés : ses avantages*, Mémoire IHEC, 86 p.

SUBRA (H.), *L'Aide multilatérale aux pays sous-développés : ses avantages*, Mémoire IHEC, 86 p

VOAHANGINIRINA, « Évolution de l'économie », Thèse de doctorat, Université d'Antananarivo, 2010.

## **Documents en ligne**

AMPROU (J.) ET CHAUVET (L.), « Le Modèle de développement intégré : vers une harmonisation des orientations stratégiques de l'APD », 2004, visible sur le site [www.afd-prod.ezni.fr](http://www.afd-prod.ezni.fr).

CHEVALLIER (J.), « Management public et Droit », *Politiques et management public*, vol. 26/3, 2008, mis en ligne le 13 mai 2011, consulté le 19 janv. 2015. URL : <http://pmp.revues.org/1520>.

GROTIUS (H.), « Le Droit de la guerre et de la paix », trad. par BARBEYRAC (J.), t. I, Amsterdam, <https://books.google.fr/books?id>.

LOPES (C.), « Du consensus de Washington à un post-consensus : vers une nouvelle économie ? », *Géopolitique africaine*, 15 juin 2012, [www.geopolitique-africaine.com](http://www.geopolitique-africaine.com).

PNUD, « Mettre en œuvre le programme de développement pour l'après-2015 », 31 oct. 2014, 32 p., [www.undp.org/content/undp/fr/home](http://www.undp.org/content/undp/fr/home).

RODRIK (D.), "Is There a New Washington Consensus?", Project Syndicate, 11 juin 2008, en ligne, 27 juin 2011.

TREVOR (A.), "Africa and the Washington Consensus: Finding the Right Path", Manuel, *Finance and Development*, sept. 2003, p. 18-20, en ligne, [documents/d0000654/Manuel\\_Sept2003.pdf](http://documents/d0000654/Manuel_Sept2003.pdf), 20 juill. 2011.

VIRALY (M.), « La Valeur juridique des recommandations des organisations internationales », [www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/afdi\\_0066-3085\\_1956\\_num\\_2\\_1\\_1226?\\_Prescripts\\_Search\\_tabs1=standard&](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/afdi_0066-3085_1956_num_2_1_1226?_Prescripts_Search_tabs1=standard&).

## Textes

Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance

Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples

Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples

Conseil de l'UE, Bruxelles, déc. n° 9562/14, 19 mai 2014, Presse 272, relative à la reprise complète de sa coopération au développement avec Madagascar (or. en).

Conseil économique, Résolutions des Nations unies, 1996/31, 25 juill. 1996, ouvrant la consultation aux organisations régionales, sous-régionales et nationales.

Assemblée générale, n° RES/A/53/170, 10 juill. 1998, « Arrangement et pratiques régissant l'interaction des ONG dans toutes les activités non étatiques aux activités du système des Nations unies ».

ONU, *Déclaration du millénaire*, New York, 2000.

Accord de Busan, § 5, déc. 2011, sur l'efficacité de l'aide.

Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle, Forum à haut niveau, Paris, 28 févr.-2 mars, « Renforcer ensemble l'efficacité de l'aide au développement ». [www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf)

Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité

Constitution malgache du 19 Août 1992 (version 2007)

Constitution malgache de 2010

Convention signée par la Primature, le Ministère de l'Economie et le PNUD pour la mise en œuvre du Projet d'Appui aux Capacités Nationales de Coordination de l'Aide.

Ordonnance n°2009-001 du 17 mars 2009 conférant les pleins pouvoirs à un Directoire Militaire.

Ordonnance n°2009-002 du 18 décembre 2009 relative à la réorganisation du Régime de Transition vers la Quatrième République.

Loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables.

Loi organique n° 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les Lois de finances.

Loi organique n°2004-036 du 1<sup>er</sup> Octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicables devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant

Loi n° 2001-025 du 9 avril 2003 relative au tribunal administratif et au Tribunal financier.

Loi n°2004-006 du 26 juillet 2004 portant réorganisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière (CDBF).

Loi n°2004-009 du 26 juillet 2004 portant Code de Passation des Marchés Publics.

Loi n°2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale dans son chapitre II, dans son article 3, 5 et 6 intègre le principe de cohérence dans la mise en œuvre de sa politique d'aide au développement, JORF, n°0156, 8 juill. 2014, p. 11242, texte n° 4.

Décret n°2004-319, 9 mars 2004, instituant le régime des régies d'avance et des régies de recettes des organismes public

Décret n 2006-344 du 30 mai 2006 portant constitution, composition, attribution et fonctionnement de la Commission d'appel d'offres (CAO).

Décret n 2006-345 du 30 mai 2006 portant composition, organisation et fonctionnement des Comités de règlements amiables des litiges relatifs à l'exécution des marchés publics (CRAL).

Décret n 2006-346 du 30 mai 2006 portant liste des documents et des renseignements à fournir par les candidats à un Appel d'offres.

Décret n 2006-347 du 30 mai 2006 portant conditions de rejet des offres anormalement basses ou anormalement hautes.

Décret n 2006-348 du 30 mai 2006 portant délai global de paiement des Marchés Publics et Intérêts Moratoires.

Décret n 2006-349 portant organisation et fonctionnement des Groupements d'achats publics et Cellules d'achats publics (GAP/CAP).

Décret n 2007-182 du 27 février 2007 fixant le délai de remise des offres pour les cas d'urgence avérée.

Décret n° 2007-530 du 11 juin 2007 portant création de la Structure de gestion du Fonds de Développement Local (FDL)

Décret n° 2009-814 du 9 juin 2009 portant création de la Structure de gestion du Fonds de Développement Local (FDL).

Décret n° 2009-974 adopté en Conseil du Gouvernement en date du 14 juillet 2009 portant création du STPCA et fixant ses attributions, son organisation ainsi que son fonctionnement

Décret n° 2010-0644 adopté en Conseil du Gouvernement en date du 6 juillet 2010 modifiant le précédent décret.

Décret n° 2010-746 modifiant et complétant certaines dispositions du Décret N° 2007-530 du 11 juin 2007 modifié et complété par Décret N° 2009-814 du 9 juin 2009 portant création de la Structure de gestion du Fonds de Développement Local.

Décret n° 2011-230, 10 mai 2011, portant création, organisation et fonctionnement de l'Institut national de la décentralisation et du développement local (INDDL).

Arrêté n° 11179/2006/MEFB du 29 juin 2006 et textes modificatifs fixant les seuils de passation de Marchés Publics et de contrôle de la Commission Nationale des Marchés.

Arrêté n° 11180/2006/MEFB du 29 juin 2006 portant organisation de l'assistance technique fournie aux communes et à leurs groupements en matière de Marchés Publics.

Arrêté n° 11184/2006/MEFB du 29 juin 2006 relatif au modèle type d'avis spécifique d'appel d'offres pour les marchés de travaux et de fournitures.

Arrêté n° 11185/2006/MEFB du 29 juin 2006 relatif au modèle type pour la publication des avis généraux de passation des marchés.

Arrêté n° 14501/206/MEFB du 23 août 2006 fixant les documents types pour appel d'offres et marchés publics de travaux.

Arrêté n° 14502/206/MEFB du 23 août 2006 fixant les documents types pour consultation et marchés publics de prestations intellectuelles.

Arrêté n° 14503/206/MEFB du 23 août 2006 fixant les documents types pour appel d'offres et marchés publics de fourniture.

# TABLE DES MATIERES

<b>RESUME .....</b>	<b>I</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>I</b>
<b>REMERCIEMENTS.....</b>	<b>II</b>
<b>DEDICACES .....</b>	<b>IV</b>
<b>SOMMAIRE.....</b>	<b>V</b>
<b>LISTE DES TABLEAUX.....</b>	<b>VI</b>
<b>LISTE DES ILLUSTRATIONS OU FIGURES.....</b>	<b>VIII</b>
<b>LISTE DES ENCADRÉS .....</b>	<b>IX</b>
<b>LISTE DES ABRÉVIATIONS.....</b>	<b>X</b>
<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE.....</b>	<b>1</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS POLITICO FINANCIERES ET FONDEMENT DE L'ADHESION DE MADAGASCAR A LA DECLARATION DE PARIS .....</b>	<b>41</b>
<b>TITRE I : CONTEXTE POLITIQUE MALGACHE EN MOUVEMENT .....</b>	<b>43</b>
Chapitre I : Évolution des logiques politiques d'aide au développement .....	45
Section I – Politiques d'aide en constante mutation .....	45
Paragraphe.1- Situation et contexte politique évolutif .....	45
A- Contexte mouvementé et en mutation de la coopération .....	45
1. Nouvelle forme de la coopération Nord-Sud .....	46
2. Prolifération des organisations et d'instruments de coopération.....	48
3. Apparition de nouveaux acteurs de développement .....	51
4. Nécessité de conciliation entre le global et le national.....	55
B- Cadre d'orientations communes des politiques .....	57
1. Respect des valeurs universelles et des engagements communs .....	57
a) Respect des valeurs universelles .....	57
b) Bonne gouvernance engagement commun .....	59
2. Politique avant l'ajustement structurel .....	61
3. Politique d'Ajustement Structurel (PAS).....	61
4. Priorité à la lutte contre la pauvreté .....	64
5. Politique de développement durable et équitable.....	69
Paragraphe 2 –Logiques politiques propres par bailleur .....	72
A- Particularités des politiques des donateurs bilatéraux.....	73
1. Politique de la France .....	74
2. Politique des États-Unis.....	82
3. Politique de Japon .....	88
4. Politique de la Suisse .....	91
5. Politique de la Chine.....	92

B- Particularités des politiques des donateurs multilatéraux .....	93
1. Groupe des Nations unies .....	94
2. Groupe FMI et Banque mondiale .....	96
3. Union européenne (UE) .....	98
Section II – Caractéristiques des Politiques d’aide malgaches .....	103
Paragraphe 1.- Aides en constante évolution .....	103
A- Affluence des bailleurs à Madagascar .....	104
1. Augmentation progressive du montant de l’APD .....	104
2. Affluence des bailleurs traditionnels à Madagascar .....	106
B- Diversification des modalités et forme de l’APD .....	108
Paragraphe 2. Nouvelles orientations politiques .....	109
A- Période de 1994 à 1997 .....	109
B- Période de l’après-1997 .....	111
Chapitre II : Impacts des politiques sur Madagascar .....	117
Section I -Environnement économique vulnérable .....	117
Paragraphe 1 – Pauvreté persistante et morosité des secteurs clés .....	117
A- Pauvreté persistante .....	117
1. Difficulté de la reprise de croissance .....	118
2. Inflation soutenue mais volatile .....	121
3. Secteur extérieur et secteur budgétaire.....	123
a) Fluctuation de la balance des paiements .....	123
b) Persistance du déficit public.....	124
c) Précarité du bien-être de la population.....	127
B- Endettement et poids de l’aide.....	130
1. Endettement précaire mais viable.....	130
2. Capacité d’absorption limitée .....	135
Paragraphe.2– Persistance de la crise de gouvernance.....	138
A- Politiques et Institutions lacunaires.....	138
1. Politiques publiques inappropriées .....	139
2. Institutions lacunaires .....	141
B- Modeste amélioration de la gouvernance .....	142
1. Situation en constante transition .....	143
2. Amélioration lente de la gouvernance .....	144
Section II : Nécessité d’adapter le système d’aide.....	147
Paragraphe.1- Politiques d’intervention et de financement remise en cause.....	147
A- Cartographie de l’aide à revoir .....	147
1. Domaine d’intervention à articuler .....	147
2. Rigidité des zones d’intervention .....	151
B- Déterminants des politiques de financement à réadapter .....	153
1. Normes et règles de financement à adapter .....	153
a) Validité du 0,7 % .....	153
b) Conditionnalités trop contraignantes.....	156
2. Lourdeur et technicisation des procédures de coopération .....	162
Paragraphe.2 : Modalités de l’aide à réadapter au contexte international.....	162
A- Réadaptation des aides.....	162
1. Aide liée ou ciblée ?.....	162
2. Aide projet et fragmentation.....	164
3. Entre approche-projet et programme .....	167
B- Assistance et Coopération technique .....	170
1. Assistance et/ou coopération technique ?.....	170
2. Aide humanitaire au développement durable .....	172
<b>TITRE II : HARMONISATION ET MISE EN COHERENCE PAR L’ADHÉSION DES ACTEURS</b>	
<b>À LA DÉCLARATION DE PARIS .....</b>	<b>175</b>
Chapitre I : Réformes pour fiabiliser le cadre d’exécution budgétaire.....	177
Section I – Instaurer un cadre de gestion budgétaire fiable.....	178
Paragraphe 1- Rendre soutenable la dette malgache.....	178
A- Allègement de la dette préalable à l’harmonisation .....	179



1. Base financière et budgétaire claire .....	179
2. Base de mise en œuvre cohérente .....	180
B- Impacts attendus de l'IPTE.....	181
Paragraphe 2 – Fiabiliser davantage les Systèmes nationaux.....	182
A- Réformes du Système national de gestion des finances publiques (SNGFP) .....	182
1. Situations globales avant les réformes.....	183
2. Réformes du SGFP .....	187
a) Instaurer un nouveau cadre juridique et institutionnel de gestion des finances publiques .....	187
b) Facteurs de motivation.....	189
c) Les réalisations faites sur les réformes en cours .....	191
B- Réformes du Système de passation des marchés publics et du contrôle .....	200
1. Réformes du Système national de passation de marchés publics (SNPMP) .....	200
a) Situations avant les réformes .....	201
b) Grandes lignes des réalisations faites.....	202
2. Renforcement du Système de contrôle malgache (SC) .....	205
a) Asseoir le contrôle interne de régularité .....	205
b) Développer les dimensions des contrôles .....	206
Section II – Adapter les pratiques de l'Administration au nouveau cadre budgétaire .....	214
Paragraphe 1- Agir au niveau des secteurs et domaines transversaux .....	214
A- Adapter l'administration générale et territoriale .....	215
1. Affirmation des trois Ministères clés.....	215
a) Rôle d'encadrement renforcé du Ministère des Finances et du Budget .....	216
b) Redynamisation du Ministère des Affaires Etrangères .....	218
c) Affirmation du rôle du Ministère de l'Économie en matière de planification .....	219
2. Relance du processus de décentralisation et de ladéconcentration.....	220
B- Renforcer les systèmes de suivi-évaluation et d'information.....	223
1. Créer le système de suivi-évaluation.....	223
a) Système de suivi-évaluation de la stratégie nationale .....	225
b) Système de suivi-évaluation des Finances Publiques .....	226
2. Améliorer le système d'information.....	228
Paragraphe 2- Assurer les mesures d'accompagnement.....	229
A- Mettre en place une stratégie claire de lutte contre la corruption .....	229
B- Renforcer la participation citoyenne .....	232
1. Développer des programmes d'Éducation citoyenne .....	233
2. Redevabilité et transparence de l'État .....	233
3. Mécanisme de participation citoyenne .....	233
Chapitre II : Mettre en place les cadres normatifs et Institutionnels d'harmonisation .....	235
Section I – Uniformiser et adapter les cadres et outils de mise en œuvre .....	236
Paragraphe 1- Conception de document de politique publique.....	236
A- Se positionner sur l'orientation de la politique .....	236
1. Appropriation par le Document de politique nationale .....	237
2. L'opérationnalisation par la politique générale du Gouvernement et les politiques sectorielles.....	240
B- Etablissement des Documents de cadrage budgétaires .....	241
1. Etablissement de nouvelles lois organiques des finances publiques .....	242
2. Elaboration de document de cadrage macroéconomique .....	243
Paragraphe2- Documents cadres des bailleurs de fonds.....	244
A- Documents cadres de coopération .....	244
B- Rapports d'évaluation .....	244
Section II- Mettre en place les dispositifs insitutionnels d'harmonisation des actions.....	245
Paragraphe 1- Rafermir le cadre de partenariat avec l'État Malgache .....	246
A- Conception d'autres documents de politique de cadrage généraux.....	246
1. Etablissement du document de politique de coopération pour le développement .....	246
2. Etablissement d'un document fixant l'approche commune de l'appui budgétaire .....	249
B- Renforcement du mécanisme de suivi-évaluation conjoint .....	251
1. Capitalisation du PEFA.....	251

2. Contribution et adhésion au processus d'évaluation de la DP .....	251
Paragraphe 2- Mettre en place une structure permanente de coordination de l'aide .....	252
A- Plateforme de concertation .....	253
1. Missions de la plateforme .....	253
2. Résultats attendus de cette plateforme .....	254
B- Mécanismes permanents de coordination .....	254
1. Mise en place d'une base de données sur l'aide .....	255
2. Création des structures de relais .....	255
3. Lancement d'un programme d'appui à la structure de coordination de l'aide.....	257

## **CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE.....263**

### **DEUXIÈME PARTIE : EVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'HARMONISATION ET DE MISE**

#### **EN COHERENCE AU REGARD DES PRINCIPES DE LA DÉCLARATION DE PARIS ..... 271**

##### TITRE I – DEBUT FRAGILE DE MISE EN ŒUVRE DES PRINCIPES DE PARIS..... 275

##### Chapitre I – Evaluation de la mise en œuvre au niveau des secteurs clés en temps de paix..... 277

##### Section I – Harmonisation des aides au niveau des secteurs sociaux : Santé et Éducation ..... 279

##### Paragraphe 1 – Mise en cohérence du secteur Éducation à travers le programme « Éducation pour tous » ..... 279

##### A- Justification et contexte du secteur Éducation..... 279

##### B- « Aide thématique par programme » dispositif d'harmonisation des aides ..... 280

##### 1. Dispositifs de mise en cohérence et d'harmonisation ..... 281

##### a) Comité de pilotage du plan sectoriel ..... 281

##### b) Unité d'appui technique(UAT)..... 282

##### c) Plateforme des partenaires ..... 282

##### 2. Politique de financement ..... 282

##### 3. Politique de gestion et d'intervention des bailleurs..... 285

##### C- Applicabilité des principes de la DP ..... 287

##### 1. Appropriation des mécanismes et cadre opérationnel ..... 287

##### a) Différence de degré d'appropriation de la partie malgache ..... 287

##### b) Appropriation limitée des contributeurs aux fonds ..... 289

##### 2. Alignement intra bailleurs : un dispositif de mise en commun ..... 289

##### 3. Harmonisation des procédures ..... 291

##### 4. GAR & responsabilité mutuelle ..... 291

##### Paragraphe 2 – Mise en cohérence du secteur Santé par la mise en œuvre du SWAP ..... 291

##### A- Justification et contexte du secteur..... 291

##### B- « SWAP » mécanisme d'harmonisation de l'aide ..... 295

##### 1. Établissement des bases du processus SWAP ..... 295

##### 2. Soutien au niveau international par l'IHP+ ..... 299

##### 3. Renforcement des organes de coordination ..... 300

##### C- Effectivité des principes de la DP ..... 301

##### 1. En matière d'appropriation ..... 301

##### 2. En matière d'alignement ..... 304

##### 3. En matière d'harmonisation ..... 305

##### 4. En matière de division de travail et de responsabilité mutuelle ..... 307

##### Section II – Harmonisation des aides des secteurs transversaux ..... 309

##### Paragraphe 1 – Analyse du cas du sous-secteur Développement local ..... 309

##### A- Système intégré de gestion et de financement ..... 310

##### 1. Secteur nécessitant ordre et cohérence..... 310

##### 2. Établissement d'un cadre politique et légal intégré..... 311

##### 3. Mécanisme de gestion intégré dans l'organisation administrative..... 314

##### B- Effectivité des principes de la DP ..... 315

##### 1. Faiblesse de l'appropriation à l'interne ..... 315

##### 2. Effectivité du principe d'alignement ..... 321

##### a) Fixer d'un commun accord un système de gestion fiable ..... 322

##### b) Effort de régularité de la comptabilisation dans les budgets nationaux ..... 323

c) Alignement et coordination des assistantes techniques .....	323
d) Utilisation des systèmes nationaux de GFP .....	324
e) Utilisation du système national de passation des marchés .....	326
f) Changement des formes des unités parallèles de gestion de projets .....	326
g) Aide plus prévisible par la programmation .....	329
h) Diminution progressive des aides non liées .....	330
3. Applicabilité du principe d'harmonisation .....	331
4. Applicabilité de la GAR et de la responsabilité mutuelle .....	336
Paragraphe 2 – Coordination du sous-secteur « Programme national foncier »(PNF).....	340
A- Présentation du dispositif de coordination .....	340
B- Analyse de l'applicabilité des principes de la DP .....	343
1. Appropriation et pérennisation .....	343
a) L'existence d'un cadre stratégique unifié .....	343
b) Définition d'un ensemble de priorités .....	344
c) Cohérence entre stratégie et budget .....	348
2. Alignement limité sur les priorités nationales .....	350
a) Interventions axées sur les priorités nationales .....	350
b) Non-alignement sur les systèmes nationaux (SN) .....	352
c) Renforcement de capacités par un soutien coordonné.....	353
d) Développement des structures de gestion parallèle interne .....	354
e) Prévisibilité des apports d'aide améliorée .....	356
f) Délitement de l'aide assuré .....	357
3. Harmonisation en progression .....	358
a) Mécanisme de « pilotage » et de gestion unifié.....	358
b) Manque de dynamique et d'appropriation intersectoriel.....	364
4. Gestion axée sur les résultats (GAR) et responsabilité mutuelle .....	366
a) Mécanisme avancé de la GAR.....	366
b) Modalité de responsabilité mutuelle floue .....	368
Chapitre II – Impacts paradoxales de la crise sur la mise en œuvre de la DP.....	371
Section I – Crise, recul ou consolidation du dialogue politique entre bailleurs traditionnels .....	372
Paragraphe 1 – Politique de financement et de gestion adaptée à la situation de crise.....	372
A- Combinaison des mécanismes de financement.....	372
1. Abandon du processus de budgétisation des aides.....	373
2. Retour en force de la gestion de projet et de la coopération décentralisée.....	373
B- Conséquences des pratiques durant la crise.....	374
1. Augmentation du taux des aides non comptabilisées .....	374
2. Augmentation des risques d'incohérence et de dispersion .....	376
3. Imprévisibilité de l'aide .....	376
4. Pertinence des conditions de sélectivité et d'éligibilité .....	377
Paragraphe 2 – Adaptation des politiques d'intervention en fonction du contexte .....	379
A- Appropriation et alignement conditionnés par la reconnaissance du pouvoir .....	379
1. Absence de cadre référentiel d'intervention clair .....	379
a) Absence de politique publique claire .....	379
b) Cadre d'intervention conditionné et ciblé.....	381
2. Alignement très difficile et aléatoire .....	382
3. Mise en place d'un système de « <i>basket funds</i> » .....	383
B- Formalisation des dialogues politiques.....	385
1. Consolidation de la formalisation du dialogue interbailleur .....	385
2. Valorisation des plates-formes des acteurs de développement .....	386
3. Adoption du principe de « chef de file » .....	387
4. Opérationnalisation du « groupe de dialogue stratégique ».....	387
Section II – Préparation du Post Crise : Redynamiser le processus et maintenir les acquis .....	391
Paragraphe 1 – Mise en place d'un cadre politique harmonisé et stable.....	392
A- Rétablir la stabilité et le respect de l'éthique politique.....	392
1. Respect mutuel des engagements politiques.....	392
a) Avancement de la « réconciliation nationale » comme base de stabilité .....	392
b) Formalisation des dialogues politiques au niveau national et local .....	393

2. Préparer un cadre politique opérationnel et stable .....	394
a) Réfléchir sur les bases de conception d'une nouvelle politique nationale de développement.....	394
b) Développer davantage le Partenariat Public-Privé (3P) .....	396
c) Assainir l'environnement politique et responsabiliser la société civile .....	397
Paragraphe 2 – Amélioration du système et mécanisme d'aide hybride .....	398
A- Mise en œuvre mesures post-Busan .....	398
1. Établissement et réalisation d'un plan d'action commun des PTF .....	400
2. Valoriser les mécanismes d'alignement des procédures.....	400
3. Amélioration et ouverture du système d'accès au financement .....	401
B- Renforcement du mécanisme de coordination des aides.....	403
1. Opérationnalisation des dispositifs et des structures .....	404
2. Renforcement du système national intégré de suivi-évaluation.....	404
Titre II – DIFFICULTES DE MISE EN ŒUVRE ET PISTES D'ACTION .....	407
Chapitre I : Difficultés de mise en œuvre de la Déclaration de Paris .....	409
Section I : Difficultés rencontrées du côté de la partie malgache .....	410
Paragraphe 1 – Début promoteur de l'application de la DP .....	410
A- Acquis fragiles de compréhension du principe d'appropriation.....	410
1. Consolidation du processus de formulation démocratique gage de stabilité .....	410
2. Reconnaissance du Gouvernement de la nécessité d'une action solidaire.....	413
B- Mise en place effective des dispositifs de coordination des aides .....	415
1. Opérationnalisation de la structure permanente de coordination .....	415
2. Début de mise en place de partenariat et alliance stratégique .....	417
3. Avancée significative dans la division du travail.....	419
Paragraphe 2 – Difficultés à surmonter .....	419
A- Faiblesse du cadre stratégique .....	419
1. Gestion délicate de l'harmonisation des politiques .....	419
2. Appropriation limitée et superficielle de la politique nationale.....	423
a) Adhésion aléatoire et compréhension générale faible.....	424
b) Montage et conception difficile de politique sectorielle et d'aide extérieure .....	429
c) Non-appropriation des cultures et techniques véhiculés par la DP.....	431
B - Ralentissement des grandes réformes de gestion .....	433
1. Relations institutionnelles conflictuelles persistantes .....	434
a) Prééminence de la présidence.....	434
b) Éparpillement des responsabilités entre les trois ministères clés.....	435
c) Absence et faiblesse du dialogue de gestion interministériel .....	439
2. Systèmes de gestion en transition continue.....	441
a) Perturbation continue des avancements des grandes réformes.....	441
b) Faible appropriation des cultures et façon de faire véhiculée par la LOLF.....	443
c) Mise en place et opérationnalisation difficile des mécanismes de contrôle .....	447
Section II – Difficultés constatées du côté des bailleurs de fonds .....	451
Paragraphe 1 – Les acquis positifs à capitaliser .....	451
A- Renforcement des dialogues politiques .....	451
1. Début de reconnaissance de l'État comme acteur principal .....	451
2. Affinement des dispositifs de concertation interbailleurs .....	452
a) Dispositifs formels des actions à multibailleurs.....	453
b) Dispositifs informels souples .....	454
c) Résolution d'Accra en 2008 .....	455
B- Début promoteur de mise en œuvre coordonnée.....	457
1. Effort de mise en cohérence des calendriers .....	457
2. Accord de principe sur la nécessité du renforcement de capacités .....	458
3. Début de transparence des informations sur les aides .....	460
Paragraphe 2 – Les difficultés et les défis à relever .....	461
A- Au niveau de la politique de financement .....	461
1. Difficultés politiques et juridiques.....	462
a) Gérer l'impact de la mondialisation et de la globalisation des normes sur le système d'aide .....	462

b) Gerer les ambiguïtés sur la nature et la valeur des engagements .....	467
c) Rapprocher les politiques des anciens et des nouveaux bailleurs .....	471
2. Crise de gouvernance de l'aide.....	473
3. Concilier l'harmonisation des outils aux contextes nationaux .....	474
4. Consensus difficile sur la complémentarité des conditionnalités .....	475
B- Au niveau de la politique d'intervention et de gestion.....	477
1. Basculement difficile ou recherche d'équilibre entre approche projet et programme .....	477
2. Devenir des agences ou organes d'exécution .....	481
3. Admettre la nécessité de changement de pratique et le renforcement de capacités .....	486
Chapitre II : Cohérence et harmonisation de l'aide : les défis à relever.....	489
Section I : Faire évoluer les changements et produire des résultats.....	489
Paragraphe 1 – Pour le compte de l'État malgache .....	492
A- Internaliser les dialogues et opérationnaliser les contrôles .....	492
1. Développer les dialogues de gestion et l'approche intégrée .....	492
2. Rendre effectifs et opérationnels les contrôles.....	495
a) Asseoir un contrôle politique de qualité .....	495
b) Fiabiliser les organes et/ou types de contrôle.....	496
c) Mettre en cohérence les calendriers budgétaires et assurer l'exhaustivité des informations budgétaires .....	497
3. Adapter aux mieux les réformes aux cultures administratives malgaches .....	498
B- Prioriser le renforcement de capacité et adapter les structures .....	500
1. Mettre l'accent sur les hommes .....	500
a) Faire du renforcement de capacités une priorité nationale.....	500
b) Développer un programme d'éducation citoyenne .....	501
2. Adapter les structures territoriales .....	501
a) Adaptation du décret relatif au CD .....	502
b) Création d'une structure de gestion de proximité .....	502
c) Mise en place d'un mécanisme unique .....	502
Paragraphe 2 – Pour le compte des partenaires techniques et financiers .....	503
A- Sur le plan politique et diplomatique .....	503
1. Fructifier et maintenir le cadre propice et ouvert aux dialogues .....	503
a) Renforcer le dialogue politique avec l'État malgache .....	503
b) Instaurer une vision et position commune entre traditionnels et nouveaux bailleurs ..	503
c) Agir au niveau international pour supporter les efforts malgaches .....	505
2. Sur le plan organisationnel et technique.....	506
a) Mettre en place des structures de dialogue et de collaboration intra-bailleurs .....	506
b) Développer des nouvelles formes ou stratégies pour fluidifier les dialogues.....	509
B- Démarches conjointes entre le Gouvernement malgache et les PTF .....	510
Section II : Autres pistes d'action à explorer et proposition de modèles .....	510
Paragraphe 1 – Pistes d'action à explorer et les leçons à tirer des bonnes pratiques.....	511
A- Pistes d'action à explorer vers une aide performante.....	511
1. Expériences des autres pays en matière d'harmonisation .....	511
a) Cas de Zambie : « One UN Funds& the One UN Programme » .....	511
b) Cas de Mali : ternir compte des limites de l'appropriation .....	514
2. Promotion de la coopération Sud-Sud et triangulaire.....	519
a) Développer davantage la coopération Sud-Sud .....	519
b) Promouvoir la coopération triangulaire .....	520
B- Capitaliser les bonnes pratiques au niveau national .....	522
1. Bonnes pratiques à s'inspirer .....	522
a) Élargissement et transposition de la méthode et pratique de gestion des fonds mondiaux .....	523
b) Cadre communautaire de coordination de l'UE .....	524
c) Poursuivre et capitaliser les acquis du SWAP en Santé .....	525
d) Développement du « système de chef de file » .....	525
e) Instaurer la culture de « contractualisation » .....	526
2. Tirer des leçons des échecs vécus .....	526
Paragraphe 2 – Essai de modélisation de la démarche participative.....	527

A- Processus durable et pérenne de conception de la politique de développement national ...	529
B- Redimensionner l'aide au niveau territorial .....	540
1. Mise en place du niveau 2 : dispositif d'harmonisation et de coordination local .....	542
a) Avantages .....	542
b) Organisation et fonctionnement .....	542
c) Les impacts attendus .....	543
2. Fructifier le niveau central : Plateforme de concertation .....	544

<b>CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE.....</b>	<b>545</b>
--	------------

<b>CONCLUSION GÉNÉRALE .....</b>	<b>555</b>
----------------------------------	------------

## **ANNEXES**

ANNEXE I .....	I
ANNEXE II .....	II
ANNEXE III .....	III
ANNEXE IV .....	V
ANNEXE V .....	VI
ANNEXE VI .....	VII

## **BIBLIOGRAPHIE**