

INTRODUCTION

MADAGASCAR POSSÈDE UN REVENU NATIONAL BRUT (RNB) par habitant de 960 USD en parité de pouvoir d'achat (PPA). 61 % de ses 19 millions d'habitants vivent au-dessous du seuil international de pauvreté fixé à 1 USD par jour. Son taux de croissance démographique a été en moyenne de 2.7 % par an entre 2000 et 2006, ce qui est très supérieur à la moyenne des pays à bas revenu (1.8 %). Du point de vue des objectifs du Millénaire pour le développement, Madagascar est en bonne voie pour les objectifs 2 (assurer l'éducation pour tous) et 4 (réduire la pauvreté infantile). Madagascar a souscrit à la Déclaration de Paris. En 2006, le montant net de l'aide publique au développement (APD) à Madagascar s'est établi à 754 millions USD soit 14 % du RNB, ce qui correspond à une baisse de 18 % par rapport à 2005 et de 40 % par rapport à 2004. Ce chapitre a été établi à partir d'informations communiquées par le gouvernement malgache et 11 donateurs qui octroient environ 96 % de l'aide dont bénéficie Madagascar.

Madagascar prend part pour la première fois en 2007 à l'enquête sur le suivi des indicateurs de la Déclaration de Paris. Les données de 2008 constitueront les valeurs de référence pour l'enquête de 2010, sauf pour les indicateurs 1, 2, 8 et 11 qui étaient déjà disponibles en 2005.

ASPECTS	2007	DÉFIS	ACTIONS PRIORITAIRES
Appropriation	Moyen	Améliorer le leadership du pays sur les actions de développement en impliquant plus la société civile et la population. Réduire les disparités régionales	Augmenter les ressources propres de l'État. Développer le fonds de développement local.
Alignement	Moyen	Augmenter la fiabilité des systèmes nationaux.	Appliquer plus largement le nouveau code des marchés publics et le cofinancement des activités (<i>basket funding</i>).
Harmonisation	Faible	Développer l'approche-programme.	Développer l'appui budgétaire. Assurer la coordination de la coopération techniques des missions.
Gestion axée sur les résultats	Moyen	Rendre opérationnel le cadre national d'évaluation et de suivi.	Centraliser les informations disponibles et en faciliter l'accès pour les partenaires.
Responsabilité mutuelle	Moyen	Améliorer les systèmes de reddition et de diffusion comptes.	Rationaliser les évaluations conjointes partenaires / gouvernement.

VUE D'ENSEMBLE
ENCADRÉ 30.1 :
Défis et actions prioritaires

APPROPRIATION

L'APPROPRIATION CONSTITUE UN ÉLÉMENT CLÉ DE LA DÉCLARATION DE PARIS. Elle est cruciale pour l'efficacité de l'aide et l'obtention de résultats en termes de développement. L'expérience montre que l'aide est plus efficace lorsqu'elle soutient les efforts de développement des pays partenaires et des politiques auxquelles adhèrent vraiment les dirigeants, les fonctionnaires et les citoyens de ces pays. Par contre, elle perd en efficacité lorsque les politiques sont imposées.

INDICATEUR 1

Les pays ont-ils des stratégies de développement opérationnelles ?

L'appropriation se définit comme la capacité des pays à exercer une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement. Elle est d'autant plus difficile à acquérir que les pays sont largement tributaires des apports d'aide pour financer leurs programmes de développement. L'appropriation est difficilement mesurable à l'aide d'un seul indicateur. L'indicateur 1 évalue le caractère opérationnel de la stratégie de développement du pays sur une échelle allant de A à E, A représentant la meilleure note. Seuls les pays classés A ou B sont considérés comme dotés d'une stratégie de développement opérationnelle. Cette évaluation repose sur trois critères :

1. Un cadre stratégique unifié : le pays a une vision à long terme cohérente et une stratégie à moyen terme dérivée de cette vision et liée à des stratégies de développement local et sectoriel.
2. Un ensemble de priorités : le pays a des objectifs de développement en rapport avec un ensemble d'objectifs à long terme, globaux et équilibrés. Les actions à moyen terme identifiées dans la stratégie de développement national sont en rapport avec ces objectifs et suivent un chemin bien balisé.
3. Un lien stratégique avec le budget : le pays a des ressources fiscales et une capacité à rendre opérationnelle sa stratégie, notamment la capacité de la réviser ainsi que son budget en fonction de données portant sur les progrès réalisés.

L'objectif de la Déclaration de Paris concernant cet indicateur est de porter à 75 % la proportion de pays partenaires ayant des stratégies de développement opérationnelles bien ou quasiment établies (catégorie A ou B). En 2007, seuls 15 % des pays étaient dans ce cas, 48 % ont obtenu un C et 13 % un D ou un E (les autres n'ayant pas été évalués).

Madagascar a obtenu, comme 48 % des pays évalués, la note C, comme en 2005. Si les objectifs à long terme et les stratégies à moyen terme sont clairs, cohérents et hiérarchisés, il reste cependant un certain nombre d'obstacles à franchir pour permettre la concrétisation de la stratégie nationale de développement.

Madagascar s'est dotée d'un projet cohérent de développement à long terme dont découlent des stratégies à moyen terme. Le Madagascar Action Plan (MAP) adopté en novembre 2006 a fixé ses objectifs généraux de développement à l'horizon 2012. Il s'agit d'un document de 3^{ème} génération, conçu de manière entièrement participative et visant à effectuer un saut qualitatif dans la lutte contre la pauvreté. Cette vision à moyen terme se traduit par huit engagements conformes aux objectifs du Millénaire pour le développement. Les secteurs stratégiques à moyen terme sont adaptés à ces objectifs et la loi de finance alloue en priorité ses ressources à ces secteurs.

Selon la Revue de l'efficacité de l'aide réalisée par la Banque mondiale, le gouvernement malgache déploie des efforts suivis pour prendre en main la coordination de l'aide extérieure au développement. Ainsi, une structure permanente de coordination des aides extérieures est en cours de mise en place sous la tutelle directe de la Primature. Elle comprendra entre autre une plate-forme mixte gouvernement - partenaires, qui constituera un espace de concertation entre le gouvernement, les partenaires techniques et financiers et les représentants de la société civile et un secrétariat technique permanent, organe d'appui organisationnel et logistique de la structure de coordination, chargé des fonctions d'analyse, d'aide à la décision et de mise en œuvre des outils et instruments de la coordination et la gestion des aides. Les partenaires ont aussi été consultés lors de la formulation du MAP, pour la validation des plans de développement régional et pour d'autres objectifs stratégiques, comme la réorientation stratégique en matière d'éducation de 2006.

La mise en œuvre de cette stratégie se heurte cependant à un certain nombre de difficultés. Du côté des ressources, l'État souffre d'une insuffisance de ressources propres et le volume de l'aide s'avère faible au regard des besoins du pays. Il est ainsi difficile d'assurer les frais de fonctionnement qui ne sont pas couverts par l'aide. Du côté des capacités de mise en œuvre, la forte centralisation des dépenses (95 % des dépenses sont réalisées pas les autorités centrales) est un obstacle à la réduction des fortes disparités régionales et au développement régional et communal. La décentralisation progresse cependant. Le gouvernement a ainsi prévu dans son budget de 2007 la dotation d'un fonds de développement local. La programmation budgétaire apparaît encore insuffisamment maîtrisée et le système administratif souffre de la lourdeur des procédures, de lenteurs et de dysfonctionnements. Enfin, en dépit de la participation des organisations de la société civile dans la formulation du DSRP (Document stratégique de réduction de la pauvreté) et du MAP, l'implication de la société civile apparaît encore modeste. ■

ALIGNEMENT

POUR QUE L'AIDE SOIT EFFICACE, il est nécessaire qu'elle soit alignée avec les stratégies de développement national. Une aide bien alignée est plus efficace qu'une aide fragmentée et orientée par les donateurs. La Déclaration de Paris incite les donateurs à ajuster leur aide aux institutions, aux procédures et aux stratégies de développement des pays. Les indicateurs 2 à 8 de la Déclaration de Paris visent à mesurer le degré d'alignement de l'aide aux stratégies, procédures et institutions nationales.

Les apports d'aide des bailleurs apparaissent relativement bien alignés sur les priorités malgaches et contribuent bien au renforcement des capacités du pays. Mais les systèmes nationaux restent encore insuffisamment fiables, ce qui limite considérablement leur utilisation par les bailleurs. Le Plan d'action prioritaire 2008-10, actuellement en préparation par le gouvernement, devrait cependant contribuer au renforcement de la gestion des finances publiques, ce qui devrait permettre à l'avenir d'améliorer l'alignement de l'aide.

INDICATEUR 2a

Quelle est la fiabilité des systèmes nationaux de gestion des finances publiques ?

METTRE EN PLACE DES SYSTÈMES NATIONAUX FIABLES

L'alignement de l'aide sur les politiques de développement nationales nécessite que les pays partenaires soient dotés d'un système de gestion des finances publiques fiable (GFP).

Évaluer la fiabilité de la GFP des pays revient à mesurer le degré d'adhésion des systèmes existants aux bonnes pratiques généralement acceptées ou la mise en place d'un programme de réformes visant à promouvoir l'adoption de meilleures pratiques. L'évaluation des systèmes de GFP s'appuie sur une composante de l'Évaluation de la politique et des institutions nationales (EPIN) de la Banque mondiale. Il s'agit de l'indicateur 13 de l'EPIN qui sert à mesurer la qualité des systèmes nationaux de gestion budgétaire et financière à partir des critères suivants :

- l'existence d'un budget complet et crédible lié aux priorités de l'action publique ;
- l'existence de systèmes efficaces de gestion financière des dépenses et des recettes budgétaires ;
- l'établissement en temps voulu de rapports budgétaires précis ;
- une répartition claire et équilibrée des dépenses et des recettes entre les différents niveaux d'administration.

La qualité de la gestion du budget et des finances publiques est évaluée sur une échelle allant de 1 à 6 ; 6 correspondant à une très bonne qualité. L'objectif-cible fixé dans la Déclaration de Paris est que la moitié des pays partenaires progressent d'au moins un demi point d'ici 2010.

Dans son Évaluation de la politique et des institutions nationales de 2005 et de 2006, la Banque mondiale avait attribué à Madagascar la note de 3 pour la qualité de ses systèmes nationaux. Cette note est inférieure à celle (3.5) en dessous de laquelle la qualité des systèmes nationaux n'est pas jugée suffisante, dans la Déclaration de Paris, pour que les donateurs puissent se fixer des objectifs chiffrés pour 2010 quant à l'utilisation de ces systèmes. En 2008, cette note s'est cependant améliorée puisqu'elle s'est élevée à 3.5.

Avec son plan d'action prioritaire (PAP) de 2006, le gouvernement avait pour objectif de renforcer la gestion des finances publiques. Il a entamé un important programme de réformes pour le contrôle des dépenses publiques : accélération de l'exécution budgétaire, accroissement des performances des administrations fiscales et douanières, décentralisation de la gestion des finances publiques, renforcement de la coordination et des capacités de mise en œuvre des actions internes. La gestion financière a été améliorée grâce à l'opérationnalisation progressive du logiciel de système intégré de la gestion des finances publiques. Ces réformes visent à améliorer la performance des administrations et à éviter la prévarication et la corruption à tous les niveaux administratifs. Les comptes publics sont audités par la Cour des Comptes qui en fait un rapport annuel à l'Assemblée nationale et au gouvernement. On constate cependant que 13 % de l'aide publique, ne transitant pas par le budget, échappe encore à ce contrôle.

INDICATEUR 2b

Quelle est la fiabilité des systèmes nationaux de passation des marchés ?

La passation des marchés est une source particulière de préoccupation et l'activité conjointe sur la passation des marchés du Comité d'aide au développement (CAD) a mis en place en 2006 une méthodologie particulière pour l'évaluation de cette dimension. Néanmoins l'indicateur 2b n'est pas encore disponible pour Madagascar. Les autorités ont adopté en 2004 un nouveau code des marchés publics et mis en place des institutions

indépendantes pour faciliter le contrôle et les recours. Cependant les textes d'applications n'ont vu le jour que fin 2006. La corruption, bien que moins importante en comparaison avec beaucoup de pays africains, est encore perçue comme un problème important à Madagascar. En 2007, *Transparency International* a ainsi attribué à Madagascar une note de 3.2 (sur une échelle allant de 0 (très corrompu) à 10) ce qui la classe en 94^{ème} position sur 179 pays. Pour remédier à ce problème, l'État s'est doté depuis 2003 d'une commission anti-corruption (le Conseil supérieur de lutte contre la corruption) et a créé en 2004 un bureau indépendant (BIANCO) chargé de la répression de la corruption. En 2006, la commission anti-corruption est devenue le *Comité pour la sauvegarde de l'intégrité* dont la mission s'est élargie au développement des bonnes pratiques au niveau national.

ALIGNER LES APPORTS D'AIDE SUR LES PRIORITÉS NATIONALES

Une comptabilité détaillée et exhaustive des apports financiers extérieurs et de leur utilisation est un moyen indispensable pour s'assurer que les donateurs alignent effectivement leur aide sur les priorités de développement nationales et pour rendre compte de l'utilisation des ressources dédiées au développement. La formulation du budget est un élément central du processus d'élaboration des politiques dans tous les pays. C'est pourquoi le degré d'exhaustivité et de précision de la comptabilisation dans le budget des contributions financières des donateurs en faveur du secteur public est un bon indicateur du sérieux des efforts déployés pour rattacher l'aide aux politiques et processus nationaux. L'aide budgétaire est toujours prise en compte dans le budget, mais d'autres modalités de l'aide, comme notamment l'aide-projet, devraient également y être inscrites dans leur intégralité.

INDICATEUR 3

L'objectif de la Déclaration de Paris concernant la comptabilisation dans le budget est que, d'ici 2010, les contributions financières des donateurs soient convenablement comptabilisées dans le budget afin que les autorités des pays partenaires puissent présenter des rapports budgétaires précis à leurs citoyens et à leur parlement.

L'indicateur 3 représente le pourcentage des versements d'aide au secteur public notifiés par les donateurs et qui est pris en compte dans les prévisions budgétaires pour le même exercice. Le tableau 1 indique les versements d'aide et les apports d'aide comptabilisés dans le budget, en chiffres bruts. On constate qu'il existe des écarts dans un sens comme dans l'autre, les apports d'aide pouvant aussi bien être sous-évalués que surévalués dans le budget. L'objectif de la Déclaration de Paris est de réduire de moitié, d'ici 2010, la part des versements d'aide au secteur public qui n'est pas comptabilisée dans le budget, pour atteindre un pourcentage des versements d'aide au secteur public notifiés par les donateurs et pris en compte dans les prévisions budgétaires d'au moins 85 %.

Le gouvernement malgache, la Banque africaine de développement, la Banque mondiale, la coopération française et l'Union européenne ont conclu un cadre de partenariat pour une meilleure coordination dans le cadre de l'appui budgétaire auquel se joindra d'ici peu la coopération allemande. Bien que cette coordination reste encore largement contrôlée par les partenaires extérieurs, le gouvernement tend à en prendre progressivement le leadership.

TABLEAU 30.1 :
Les estimations budgétaires
du gouvernement sont-elles
complètes et réalistes ?

	Aide comptabilisée dans le budget pour 2007 (en millions USD) a	Aide versée au secteur public durant 2007 notifié par les donateurs (en millions USD) b	2007*	
			c = a / b	c = b / a
Allemagne	9	10	83%	
Banque africaine de développement	51	40		79%
Banque mondiale	198	222	90%	
Commission européenne	113	160	71%	
États-Unis	62	33		53%
Fonds mondiaux	0	20	0%	
France	34	32		94%
Japon	12	28	43%	
Nations Unies	34	43	78%	
Norvège	9	10	85%	
Suisse	0	1	59%	
Ratio moyen / donateurs	--	--	67%	
Total	522	600	87%	

* Le ratio de référence est $c = a/b$, sauf lorsque les versements comptabilisés par les autorités budgétaires sont supérieurs aux versements programmés ($c = b/a$).

Le tableau 1 présente les estimations budgétaires des apports d'aide établies par les autorités pour l'exercice 2007 avec l'aide versée par les donateurs au secteur public au cours de la même période. Ce rapport renseigne sur l'ampleur du décalage entre les versements attendus et les versements effectifs, lequel peut pencher dans un sens ou dans l'autre. De fait, le montant des versements attendus peut être soit supérieur, soit inférieur au montant des versements opérés, pour les donateurs individuels ou en totalité. Pour que la valeur de l'écart soit toujours inférieure à 100 %, le ratio est inversé lorsque les estimations budgétaires excèdent le montant effectif des versements.

La valeur de 2007 de l'indicateur 3 pour Madagascar ressort à 87 %, ce qui met Madagascar en conformité avec l'objectif de 85 % visé par la Déclaration de Paris. Il est cependant obtenu en bonne partie grâce à la parfaite concordance entre les aides importantes programmées par la Banque mondiale et leur enregistrement dans le budget. En effet, lorsque l'on considère non plus le rapport entre le montant total de l'aide enregistrée dans le budget et le montant total de l'aide déboursée par les donateurs mais la moyenne de ces rapports par pays, ce taux apparaît nettement plus faible puisqu'il ne s'élève qu'à 67 %.

Le relativement bon alignement est donc favorisé par une adaptation des stratégies des donateurs aux objectifs du MAP et par une collaboration étroite entre certains d'entre eux (Communauté européenne et Banque mondiale). De plus la présence sur place de plusieurs de ces agences de développement facilite un dialogue régulier. Il subsiste cependant encore un certain nombre de décalages entre les versements et l'enregistrement dans les comptes. En particulier près de 30 % des aides de la Commission européenne et surtout la totalité de l'aide du Fonds mondial de lutte contre le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme ne sont pas inscrits dans budget de l'État. Ces écarts soulignent l'existence de déficiences dans la comptabilisation des aides, mais suggèrent aussi que les procédures de certains donateurs peuvent privilégier les versements directs aux entreprises et/ou aux fournisseurs après validation par le gouvernement. Inversement, des blocages de financement dus au non respect du calendrier (de décaissement des fonds ou d'exécution des projets de développement) peuvent expliquer que les dépenses budgétées soient supérieures au montant versé.

RENFORCER LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS PAR UN SOUTIEN COORDONNÉ

Le renforcement des capacités est considéré dans la Déclaration de Paris comme essentiel pour améliorer les résultats en matière de développement et atteindre les objectifs d'appropriation, d'alignement de l'aide et de responsabilité mutuelle. Il est de plus en plus largement admis que le renforcement des capacités implique des changements dans les règles institutionnelles et les systèmes organisationnels, et non pas simplement des actions de formation et un transfert de compétences. De la même manière, on considère que pour être couronné de succès, le renforcement des capacités doit nécessairement être le fruit d'un processus endogène, c'est-à-dire conduit par des acteurs nationaux ayant des objectifs précis, exploitant efficacement les capacités existantes et harmonisant l'aide extérieure à l'intérieur de ce cadre.

INDICATEUR 4

	Coopération technique coordonnée (en millions USD) a	Coopération technique totale (en millions USD) b	2007 c = a / b
Allemagne	3	7	42%
Banque africaine de développement	0	2	20%
Banque mondiale	24	24	100%
Commission européenne	1	11	9%
États-Unis	10	17	60%
Fonds mondiaux	0	0	--
France	16	16	97%
Japon	6	6	99%
Nations Unies	8	13	60%
Norvège	1	1	100%
Suisse	1	1	100%
Total	69	98	71%

TABLEAU 30.2 :
Quel pourcentage
de la coopération technique
est coordonné avec
des programmes nationaux ?

L'indicateur 4 vise à montrer dans quelle mesure la coopération technique des donateurs, en tant qu'élément contribuant au renforcement des capacités, évolue vers ce modèle. L'objectif-cible défini dans la Déclaration de Paris est que, d'ici 2010, 50 % des apports de coopération technique soient mis en œuvre dans le cadre de programmes coordonnés.

En 2005, le gouvernement malgache a mis en place une stratégie nationale pour renforcer la bonne gouvernance. Cette stratégie repose sur trois « piliers » : le Programme de renforcement de l'efficacité de l'administration, le Programme national pour l'intégrité et le Programme pour la participation des citoyens. Le PAP de 2006 prévoit pour chacun de ces piliers des discussions entre le gouvernement et les partenaires extérieurs et vise à faciliter l'intégration des programmes d'aide au développement des capacités dans le cadre de la stratégie nationale de développement. Il ressort de l'enquête que 71 % des aides techniques sont passées par des programmes coordonnés, ce qui est supérieur à l'objectif fixé dans la Déclaration de Paris.

Comme dans de nombreux pays, un certain nombre des difficultés qui subsistent proviennent des ressources humaines : surcharge de travail de certains agents due à la pénurie de personnel et/ou à l'indisponibilité de ceux qui sont en formation, moyenne d'âge élevée, mobilité des personnes. Les formations dispensées ne sont pas non plus toujours en adéquation avec les besoins de services et sont parfois utilisées à des fins d'investissement personnel, ce qui leur fait perdre leur cohérence avec le besoin de renforcement.

UTILISER LES SYSTÈMES NATIONAUX

INDICATEUR 5

L'indicateur 5a mesure l'utilisation faite par les donateurs des trois composantes du système national de gestion des finances publiques, soit le système d'exécution du budget, le système de reddition des comptes et le système de contrôle financier.

À Madagascar, seuls 21 % des apports d'aide notifiés par les donateurs font appel aux trois procédures nationales. Seule la Suisse se conforme à ces trois procédures pour la totalité de son aide. Dans la Déclaration de Paris, les donateurs se sont aussi engagés à recourir de plus en plus aux systèmes des pays partenaires pour la passation des marchés lorsque des normes et procédures convenues d'un commun accord sont appliquées.

TABLEAU 30.3 :
Quel pourcentage
de l'aide allouée au secteur
public passe par
les systèmes nationaux ?

L'indicateur 5b mesure spécifiquement l'utilisation du système de passation des marchés faite par les donateurs. Le système national malgache de passation des marchés n'est cependant utilisé par les donateurs que pour 26 % du montant de l'aide (indicateur 5b).

	Aide versée au secteur public durant 2007 (en millions USD) a	Systèmes de gestion des finances publiques				Systèmes de passation des marchés	
		Système d'exécution du budget (en millions USD) b	Système de reddition de comptes (en millions USD) c	Système de contrôle financier (en millions USD) d	2007 avg (b,c,d) / a	Systèmes de passation des marchés (en millions USD) e	2007 e / a
Allemagne	10	0	0	0	0%	0	1%
Banque africaine de développement	40	40	40	16	80%	36	89%
Banque mondiale	222	41	41	41	18%	41	18%
Commission européenne	160	35	35	35	22%	35	22%
États-Unis	33	0	0	0	0%	0	0%
Fonds mondiaux	20	0	0	0	0%	1	3%
France	32	8	8	8	26%	20	63%
Japon	28	2	2	2	9%	2	9%
Nations Unies	43	4	4	4	10%	10	24%
Norvège	10	0	9	10	62%	10	99%
Suisse	1	0	0	0	0%	1	100%
Total	600	131	139	116	21%	155	26%

Les procédures nationales apparaissent trop lourdes et trop rigides et se caractérisent par ailleurs par un certain nombre de faiblesses (faiblesse du système de *reporting*, faible capacité de contrôles interne et externe, absence de rapports périodiques sur l'état d'avancement du système de gestion), ce qui dissuade les donateurs de les respecter. Pour certains donateurs, leurs procédures répondent aussi à des obligations internes incompatibles avec les procédures nationales.

Le gouvernement a mis en place en 2004 un nouveau code des marchés publics. Il a également établi depuis 2006 un organisme de surveillance des marchés publics et certains ministères se sont dotés d'unités de contrôle des marchés. Néanmoins la faible vulgarisation de ce code des marchés empêche encore sa maîtrise par l'administration et les organismes publics. La faible utilisation du système national de passation des marchés relève aussi les insuffisances de ce système, notamment les délais assez longs existants entre les différentes étapes (publication, opérationnalisation du budget, etc.).

ÉVITER LES STRUCTURES DE MISE EN ŒUVRE PARALLÈLES

Dans la Déclaration de Paris, les donateurs sont invités à « éviter, dans toute la mesure du possible, la mise en place de structures spécifiquement chargées de la gestion quotidienne et de la mise en œuvre des projets et programmes financés par l'aide ». L'indicateur 6 recense le nombre d'unités de mise en œuvre parallèles, le terme « parallèle » renvoyant à toute unité créée en dehors des structures institutionnelles nationales existantes.

L'objectif-cible global est de réduire des deux tiers, d'ici 2010, le nombre d'unités parallèles, pour le ramener de 1 832 à seulement 611.

48 unités parallèles ont été dénombrées à Madagascar en 2007, ce qui constitue un nombre important (l'ONU et le gouvernement de États-Unis étant les organismes qui y ont le plus souvent recours).

Les raisons essentielles de ces structures parallèles tiennent aux insuffisances des systèmes publics : manque de confiance dans le système de gestion des finances publiques et dans le système de passation des marchés publics du pays, dues parfois à des problèmes de gestion dans les projets antérieurs ; souci d'accélérer l'exécution des projets et de la soustraire aux lourdeurs administratives, manque de capacités au plan humain et matériel dans les structures de tutelle, manque de motivation au sein de la fonction publique.

La politique des donateurs les empêche aussi parfois d'intégrer la structure de gestion des projets dans les systèmes nationaux.

PRÉVISIBILITÉ ACCRUE DES APPORTS D'AIDE

La prévisibilité des apports d'aide est généralement considérée comme essentielle pour faciliter aux pays partenaires la gestion de leurs finances publiques et pour leur permettre une planification réaliste de leur développement. Les données recueillies dans le cadre de l'enquête permettent d'analyser la prévisibilité de l'aide sous deux angles. Le premier est la capacité des donateurs et des gouvernements à verser l'aide en temps voulu. Le second est la capacité de ces derniers à comptabiliser avec précision les versements effectués par les donateurs.

L'indicateur 7 indique dans quelle mesure les fonds dont le versement est programmé au cours d'un exercice donné figurent bien dans les comptes nationaux comme versés au cours de cet exercice, indépendamment du signe (positif ou négatif) de l'éventuel écart constaté. La Déclaration de Paris a pour objectif de rapprocher ce pourcentage de 100 %.

INDICATEUR 6

	2007 (en nombre)
Allemagne	0
Banque africaine de développement	7
Banque mondiale	8
Commission européenne	3
États-Unis	12
Fonds mondiaux	0
France	2
Japon	0
Nations Unies	16
Norvège	0
Suisse	0
Total	48

TABLEAU 30.4 :
Combien y a-t-il d'unités
parallèles de mise en œuvre
des projets en dehors
des structures existant
dans le pays ?

INDICATEUR 7

À Madagascar, les donateurs avaient programmé de verser 667 millions USD en 2007. Une bonne partie de cette somme (79 % soit 154 millions USD) a été enregistrée comme déboursement par le gouvernement mais près d'un cinquième de cette aide prévue n'apparaît pas dans le budget. De plus, le taux de 79 % s'explique en bonne partie par la très bonne concordance entre les aides importantes programmées par la Banque mondiale et leur enregistrement dans le budget. Pour beaucoup d'autres donateurs, l'écart entre les deux données est en revanche beaucoup plus important. Ainsi, en moyenne par donneur, seuls 51 % de l'aide programmée sont enregistrés dans les comptes publics.

Cet écart est pour une part la traduction des dysfonctionnements dans l'exécution des actions de développement tels que des retards dans la mise en œuvre des projets (difficultés de démarrage du projet, programmation non réaliste, manque de compétences du personnel, etc.) ou la non-réalisation de certaines conditionnalités nécessaires pour que le bailleurs respecte ses engagements. Ainsi, alors que les bailleurs avaient programmé de verser 667 millions USD, ils n'en ont en réalité versé que 600 millions. Mais il est aussi la marque des défauts d'enregistrement budgétaire des aides perçues liés notamment à la lourdeur des procédures de régularisation (étapes à respecter, délais, pièces justificatives) que doivent effectuer les projets et les ministères sectoriels pour que le versement du donneur soit effectivement comptabilisé au niveau du Trésor.

TABLEAU 30.5 :
Quel est le rapport
entre les versements
programmés et les
versements comptabilisés
par l'administration ?

	Versements enregistrés par l'administration en 2007 (en millions USD)	Versements programmés par les donateurs en 2007 (en millions USD)	Aide versée au secteur public durant 2007 notifié par les donateurs (en millions USD)	2007*	
	a	b	(référence)	c = a / b	c = b / a
Allemagne	9	11	10	89%	
Banque africaine de développement	44	15	40		34%
Banque mondiale	208	217	222	96%	
Commission européenne	142	184	160	77%	
États-Unis	59	87	33	67%	
Fonds mondiaux	0	20	20	0%	
France	22	34	32	64%	
Japon	8	28	28	27%	
Nations Unies	35	61	43	58%	
Norvège	4	10	10	38%	
Suisse	0	1	1	9%	
Ratio moyen / donateurs	--	--	--		51%
Total	530	667	600		79%

* Le ratio de référence est $c = a/b$, sauf lorsque les versements comptabilisés par les autorités budgétaires sont supérieurs aux versements programmés ($c = b/a$).

La prévisibilité de l'aide pourrait être utilement améliorée par un certain nombre de dispositions : vérifier la cohérence entre le plan d'actions et le calendrier des versements, adopter un système de conditionnalités plus souples, notamment pour les passations de marché, aider le pays partenaire à asseoir un système de gestion des finances publiques plus efficace, soutenir la mise en œuvre d'un système de suivi/évaluation efficace et opérationnel ou encore renforcer la capacité des agents comptables des ministères.

DÉLIEMENT DE L'AIDE

Les signataires de la Déclaration de Paris réaffirment leur adhésion à la recommandation de 2001 du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement des pays les moins avancés et s'engagent à poursuivre les progrès dans ce domaine. Selon les données de l'OCDE-CAD, 82 % des apports d'aide dont bénéficiait Madagascar en 2005 et 84 % en 2006 relèvent de l'aide non liée.

Les donateurs ont entrepris des efforts pour délier leur aide notamment la suppression progressive de la disposition « pays éligibles » pour l'origine des biens d'équipement à acquérir dans le cadre d'un projet. Toutefois, dans le cadre de la passation de marchés, des listes noires d'entreprises existent en application des diligences anti-corruption, anti-blanchiment et de lutte contre le financement du terrorisme et des dispositions peuvent être prévues dans les dossiers d'appels d'offre pour exiger le respect des normes sociales. ■

HARMONISATION

Les donateurs et les autorités partenaires ne parviennent pas à assurer l'alignement complet des apports d'aide sur les stratégies et les systèmes nationaux. Dans ces conditions, l'efficacité de l'aide serait améliorée si les donateurs harmonisaient leurs actions et adoptaient des procédures aussi simples et transparentes que possible. L'enquête s'intéresse à deux aspects de l'harmonisation : l'utilisation de dispositifs communs dans le cadre d'approches fondées sur des programmes, d'une part, et la conduite de missions conjointes et le partage des travaux d'analyse, d'autre part.

UTILISER DES DISPOSITIFS COMMUNS

L'indicateur 9 mesure la part de l'aide versée au secteur public dans le cadre d'approches fondées sur des programmes. L'objectif général de la Déclaration de Paris pour 2010 est que 66 % de l'aide au secteur public soient assurés par le biais de cadres communs fondés sur des programmes. À Madagascar, la part de l'aide publique au développement allouée dans le cadre d'approches fondées sur des programmes, et transitant à ce titre par des dispositifs communs, s'est élevé en 2007 à 44 %.

INDICATEUR 8

Quelle est la part de l'aide non liée ?

INDICATEUR 9

TABLEAU 30.6 :
Quel est le montant des apports d'aide versés dans le cadre d'approches fondées sur des programmes ?

	Approches fondées sur des programmes			Total des apports d'aide versés (en millions USD) d	2007 e = c / d
	Soutien budgétaire	Autres approches fondées sur des programmes	Total		
	(en millions USD) a	(en millions USD) b	(en millions USD) c = a + b		
Allemagne	0	1	1	10	11%
Banque africaine de développement	16	24	40	44	90%
Banque mondiale	41	83	123	222	56%
Commission européenne	34	0	34	172	20%
États-Unis	0	34	34	63	53%
Fonds mondiaux	0	0	0	27	0%
France	8	8	17	65	26%
Japon	0	29	29	29	100%
Nations Unies	0	18	18	49	37%
Norvège	0	7	7	10	68%
Suisse	0	1	1	5	10%
Total	99	204	303	697	44%

La principale difficulté que pose l'acheminement d'une part d'aide plus importante au titre des approches-programmes a été jusqu'ici l'absence de programmes sectoriels. Ce problème devrait être résolu par la finalisation des programmes sectoriels et le lancement officiel du processus dit AAH (Alignement, Appropriation, Harmonisation) en janvier 2008, qui fait de l'approche-programme le cadre de coopération entre Madagascar et ses partenaires. Pour assurer son efficacité, il a été mis en place à cette occasion un secrétariat technique permanent pour la coordination des aides, rattachée à la Primature. Seuls certains secteurs sont d'ores et déjà dotés d'une approche-programme. Le secteur santé notamment dispose d'un plan de développement sectoriel de santé et de protection sociale, basé sur le MAP, qui est le cadre unique et intégré de la programmation et de la budgétisation.

RÉALISATION CONJOINTE DE MISSIONS ET MISE EN COMMUN DES CONCLUSIONS DES ANALYSES CONDUITES

Les indicateurs 10a et 10b mesurent respectivement la proportion de missions sur le terrain effectuées conjointement et la part des travaux d'analyse par pays menés conjointement ou donnant lieu à une coordination. Les objectifs pour 2010 sont de 40 % pour les missions conjointes et de 66 % pour les travaux d'analyse conjoints.

INDICATEUR 10a

Lors de l'enquête de 2008, le niveau établi pour Madagascar concernant la coordination des missions effectuées par des donneurs est de 27 %, un niveau très inférieur à l'objectif de la Déclaration de Paris pour cet indicateur (40%). Les missions conjointes ont cours actuellement pour les activités faisant l'objet d'appui budgétaire et pour le suivi de certains programmes sectoriels (ex : « Éducation pour tous » et secteur Environnement). En revanche, les missions de supervision/suivi des projets ne sont pas réalisées, pour le moment, conjointement. Or, ces missions sont très fréquentes, leur objectif étant de résoudre rapidement les problèmes techniques rencontrés par les projets au cours de leur exécution.

TABLEAU 30.7 :
Combien de missions de donneurs sont coordonnées ?

	Missions coordonnées * (en nombre) a	Total missions (en nombre) b	2007 c = a / b
Allemagne	13	23	57%
Banque africaine de développement	6	26	23%
Banque mondiale	13	21	62%
Commission européenne	5	8	63%
États-Unis	9	29	31%
Fonds mondiaux	3	4	75%
France	9	36	25%
Japon	32	63	51%
Nations Unies	93	286	33%
Norvège	2	9	22%
Suisse	1	4	25%
Total	140	509	27%

* Note : le nombre total de missions coordonnées a été minoré afin d'éviter une double comptabilisation. Un coefficient de pondération de 35 % lui a été appliqué.

La réalisation conjointe de travaux d'analyse est bien plus courante que la réalisation conjointe de missions, et représente 42 % des analyses pour un objectif fixé dans la Déclaration de Paris pour 2010 de 66 %.

Quelques mécanismes sont disponibles pour rationaliser et coordonner les travaux analytiques concernant le pays, en les axant, par exemple, sur un thème ou un secteur (tels que la mise en ligne des travaux analytiques réalisés, comme c'est le cas des travaux menés par la Banque mondiale ou l'existence de forums de partenaires pour certains secteurs). Il reste que ces mécanismes doivent encore être améliorés et que l'accès aux résultats des analyses n'est pas toujours facile.

INDICATEUR 10b

	Travaux coordonnés* (en nombre)	Total travaux d'analyse (en nombre)	2007 c = a / b
	a	b	
Allemagne	2	4	50%
Banque africaine de développement	5	5	100%
Banque mondiale	4	4	100%
Commission européenne	7	7	100%
États-Unis	4	8	50%
Fonds mondiaux	0	4	0%
France	6	19	32%
Japon	0	1	0%
Nations Unies	38	65	58%
Norvège	2	9	22%
Suisse	0	2	0%
Total	50	119	42%

* Note : le nombre total de travaux coordonnés a été minoré afin d'éviter une double comptabilisation. Un coefficient de pondération de 25 % lui a été appliqué.

TABLEAU 30.8 :
Combien d'analyses par pays
sont coordonnés ?

GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

DANS LA DÉCLARATION DE PARIS, les pays partenaires s'engagent à s'efforcer de mettre en place des cadres d'évaluation et de notification orientés vers les résultats. Ces derniers doivent permettre de suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre des principales stratégies nationales et sectorielles en utilisant un nombre limité d'indicateurs. Pays partenaires et donateurs s'engagent mutuellement à renforcer les capacités des pays et à instaurer une gestion axée sur les résultats.

L'indicateur 11 évalue l'existence dans les pays partenaires de cadres d'évaluation des performances. Trois critères d'évaluation sont pris en compte : la qualité de l'information sur le développement, l'accès des parties prenantes à l'information sur le développement, et l'existence d'un dispositif de suivi et d'évaluation coordonné au niveau du pays. L'indicateur 11 se répartit en cinq catégories qualitatives allant de A (le cadre d'évaluation des performances met effectivement en œuvre de bonnes pratiques) à E (le cadre d'évaluation des performances ne traduit guère de mesures orientées vers la mise en œuvre de bonnes pratiques). Madagascar a obtenu une note C en 2007 comme en 2005.

Au niveau national, la Politique générale de l'État, qui repose sur un contrat entre le Président de la République et chaque ministre, constitue un cadre de performance permettant d'assurer le suivi des actions prioritaires. Au niveau sectoriel, il existe des cadres d'évaluation des performances dans quelques secteurs, tels que la lutte contre le SIDA, l'environnement ou les politiques foncières. Des informations sur les performances lors

INDICATEUR 11

Les pays sont-ils dotés
de cadres d'évaluation
des performances se prêtant
à un suivi ?

de l'analyse de la Politique générale de l'État sont soumises de façon régulière à l'examen du Conseil de gouvernement et du Conseil des ministres. Il en est de même des rapports sur la mise en œuvre du MAP. Des mesures correctrices sont alors prises pour accélérer la mise en œuvre ou pour ajuster les objectifs intermédiaires. Pour ce qui est des cadres d'évaluation de performances établis pour les secteurs cités plus haut, les informations sont exploitées par leur comité de pilotage ou leur conseil d'administration qui ajustent alors les plans d'opérations en vue d'obtenir les impacts escomptés.

Pour améliorer les capacités statistiques et l'établissement de rapports sur les résultats, deux processus sont actuellement en phase de développement. D'une part, dans le cadre de la mise en œuvre du MAP, le pays a, après diagnostic de son système statistique national, développé un Stratégie nationale de développement de la statistique. D'autre part, le Système national intégré de suivi évaluation est en cours de finalisation. Conçu comme un outil de collecte, d'analyse et de suivi statistiques, il sera également utilisé aux fins du suivi évaluation de la réalisation du MAP. ■

RESPONSABILITÉ MUTUELLE

INDICATEUR 12

Les pays disposent-ils de mécanismes d'évaluation mutuelle ?

LA NOTION DE RESPONSABILITÉ MUTUELLE est une innovation importante de la Déclaration de Paris. Elle part du principe que l'aide est plus efficace lorsque les donateurs et les gouvernements partenaires sont responsables devant leurs opinions publiques de l'utilisation qui est faite des ressources à l'appui du développement, et lorsque les uns et les autres doivent se rendre mutuellement des comptes. L'indicateur retenu (indicateur 12) renvoie plus spécifiquement à la responsabilité mutuelle portant sur l'exécution des engagements de partenariat pris dans la Déclaration de Paris et des accords éventuellement conclus à l'échelon local concernant l'amélioration de l'efficacité de l'aide. La question posée dans l'enquête porte sur l'existence, dans les pays considérés, d'un mécanisme d'examen mutuel des progrès accomplis dans l'exécution des engagements souscrits.

Des évaluations sont effectuées à Madagascar dans quelques secteurs en collaboration avec les donateurs et donnent lieu à l'élaboration de rapports d'évaluation. Le PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability* : dépenses publiques et responsabilité financière) parrainé par la Banque mondiale et associant plusieurs institutions effectue une évaluation à l'échelon national se rapportant à la gestion des finances publiques. Le soutien budgétaire fait aussi l'objet d'évaluations mutuelles périodiques impliquant le gouvernement et les bailleurs parties prenantes. Il n'existe cependant pas encore de mécanisme spécialement consacré au contrôle de l'efficacité de l'aide ou aux avancées des engagements pris lors de la Déclaration de Paris. ■

PROGRÈS DEPUIS 2005 ET PRIORITÉS POUR 2010

BIEN QU'EN PARTIE DÉPENDANTE de l'aide pour son développement, Madagascar œuvre à exercer une réelle maîtrise sur ses politiques et stratégies de développement. Elle s'est dotée d'un projet de développement à long terme et de stratégies à moyen terme cohérentes. Les apports d'aide des bailleurs apparaissent relativement bien alignés sur priorités nationales et contribuent au renforcement des capacités du pays. Cependant, les systèmes nationaux restent encore insuffisamment fiables, ce qui limite considérablement leur utilisation par les bailleurs.

Sur le plan de l'harmonisation, des efforts restent encore à entreprendre pour multiplier les approches-programmes qui permettront au pays d'assurer un véritable leadership sur ses actions de développement. Enfin, il manque encore la réalisation d'un véritable cadre intégré pour gérer les ressources disponibles et les orienter en vue de produire les résultats escomptés. ■

RESUMÉ
TABLEAU 30.9

INDICATEUR		2007	OBJECTIFS-CIBLES 2010
1	Les partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles	C	B
2a	Des systèmes nationaux fiables de gestion des finances publiques	3,5	4,0
2b	Des systèmes nationaux fiables de passation des marchés	Pas disponible	Non applicable
3	Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales	87%	90%
4	Renforcement des capacités par un soutien coordonné	71%	75%
5a	Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques	21%	59%
5b	Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés	26%	51%
6	Éviter les structures de mise en œuvre parallèles	48	25
7	L'aide est davantage prévisible	79%	85%
8	L'aide est non liée	84%	Plus de 84%
9	Utilisation de procédures ou dispositifs communs	44%	66%
10a	Missions sur le terrain	27%	40%
10b	Travaux analytiques par pays	42%	66%
11	Cadres axés sur les résultats	C	A
12	Responsabilité mutuelle	Non	Oui

CONTRIBUTEURS

Coordinateurs nationaux : Andry Ralijaona
Céline Rabevazaha

Correspondants donateurs : Danny Denolf (Allemagne)
Isiyaka Sabo (Nations Unis)

SIGLES

AAH	Alignement Appropriation Harmonisation
APD	Aide publique au développement
CAD	Comité d'aide au développement
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
DSRP	Document stratégique de réduction de la pauvreté
EPIN	Évaluation de la politique et des institutions nationales
FED	Fonds européen de développement
GFP	Gestion des finances publiques
MAP	Madagascar Action Plan
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
PAP	Plan d'action prioritaire
PPA	Parité de pouvoir d'achat
PTF	Partenaire technique et financier
RNB	Revenu national brut