

LA REDEVABILITE MUTUELLE A MADAGASCAR

Depuis 2009, la mise en œuvre à Madagascar des principes de l'efficacité de l'aide se trouve fortement limitée par le contexte politique. En effet, la crise de 2009 est à l'origine de la mise en place d'un Gouvernement de transition, non élu, souffrant d'un déficit de légitimité auprès de la communauté internationale. Les relations entre le Gouvernement et les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) ont été réduites, notamment concernant la coordination de l'aide. Le Secrétariat Technique Permanent pour la Coordination de l'aide (STP-CA), rattaché à la Primature mais limité dans la mise en œuvre de ses attributions par ce contexte, a cependant poursuivi ses efforts pour renforcer la responsabilité mutuelle. Les actions menées pour la responsabilité mutuelle se basent sur un plan d'action 2012-2013, établi par le STP-CA avec l'appui du PNUD.

1. Quels sont les progrès accomplis dans le renforcement de la redevabilité mutuelle dans votre pays au cours de l'année passée ?

- Une plus grande transparence, qualité et exhaustivité des informations sur l'aide en guise de compte-rendu aux citoyens :
 - Ouverture au grand public de la base de données sur l'aide (AMP-Madagascar), gérée par le STP-CA, afin de lui permettre de visualiser et d'extraire les informations sur l'aide (cf. brochure de présentation deAMP)
 - Utilisation croissante des informations sur l'aide disponibles dans AMP par les PTF et les ministères. AMP intégrera prochainement le système de gestion des informations sur la sécurité alimentaire et la nutrition (MAFSAN de la FAO), ce qui renforcera sa notoriété.
 - Intégration dans AMP des données sur les interventions des ONG internationales et des coopérations décentralisées
 - Activation d'un module de suivi-évaluation permettant la saisie par les partenaires au développement (PTF, ONGI, coopérations décentralisées) des réalisations (résultats) associées aux flux d'aide décaissés. Le processus de collecte, auprès des PTF, des données sur leurs réalisations est actuellement en cours et les résultats de la collecte seront intégrés dans AMP d'ici fin 2012. Les prochains Rapports sur la Coopération au Développement (RCD) pourront ainsi intégrer une analyse des réalisations des interventions des partenaires au développement. A terme, les indicateurs de suivi du *Partenariat de Busan* seront également intégrés à la base de données, permettant un meilleur suivi des progrès relatifs à l'efficacité de la coopération au développement.
 - Renforcement des liens (encore fait manuellement) entre AMP et le Système de Gestion des Finances Publiques pour la budgétisation de l'aide : insertion d'un identifiant budgétaire commun permettant une correspondance entre les projets inscrits dans AMP et au budget, régularisation comptable des dépenses (prévue en 2013).
- La relance de mécanismes inclusifs de coordination de l'aide (la feuille de route de sortie de crise adoptée en septembre 2011 ayant permis la reprise progressive des relations entre les PTF et le Gouvernement) :
 - Au niveau politique, un *Groupe de Dialogue Stratégique*, co-présidé par le Premier Ministre et le Coordinateur Résident du Système des Nations Unies, réunit les ministres des départements en charge de la Planification Economique, du Développement et de l'Aménagement du Territoire, des Finances et du Budget, et des Affaires Etrangères, ainsi que les Ambassadeurs et Chefs d'agence et de coopération. Le secrétariat de ce groupe est assuré par le STP-CA.

- Au niveau technique, un *Comité de pilotage (en cours de conception)*, chargé de la mise en œuvre des recommandations du *Partenariat de Busan*, réunit les ministères en charge de la Planification et du Développement Economique, des Finances et du Budget, des Affaires Etrangères, du Développement et de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation ainsi que le PNUD - en tant que représentant des PTF -, des représentants de la société civile, du secteur privé et du Parlement. Le STP-CA assure également le secrétariat de ce comité. Ce comité se réunira prochainement afin de définir le plan d'action pour l'efficacité de l'aide pour l'année 2013. Toujours au niveau technique, les Groupes sectoriels et thématiques, qui ne réunissaient généralement que les PTF depuis 2009, sont en cours d'ouverture à l'Administration, au Parlement, aux collectivités territoriales décentralisées (CTD), à la société civile et au secteur privé. Il est prévu qu'ils soient co-présidés par les représentants de l'Administration et les chefs de file des PTF de chaque domaine.
- Au niveau régional, l'extension de ce mécanisme de coordination de l'aide est en cours et doit inclure tous les acteurs du développement présents au niveau sous-national (région, provinces...)

2. Lesquels des éléments suivants sont en place dans votre pays, ou éléments pour lesquels le gouvernement a annoncé son intention de mettre en place dans peu de temps: a) politique nationale de partenariat pour appuyer la mise en œuvre de la stratégie de développement du pays ; b) cadre d'évaluation de performance avec des cibles pour le gouvernement et les pourvoyeurs individuels ; et c) dialogue politique de haut niveau pour examiner les résultats et évaluer la contribution de la coopération au développement ?

La stratégie nationale de développement, qui a été établie en 2006 par le précédent régime, n'a pas été reprise par le Gouvernement de transition. Ainsi, depuis 2009, il n'y a plus de document officiel de référence pour le développement de Madagascar sur lequel les partenaires pourraient s'aligner. En conséquence, la mise en place des éléments ci-dessus n'a pas été possible.

Cependant, le PNUD et le STP-CA ont lancé une étude de capitalisation des bonnes pratiques pour la définition d'une politique de l'aide. En outre, la réalisation d'un état des lieux des avantages comparatifs des différents PTF est programmée en 2013. Il facilitera la définition d'un mécanisme de Division du travail. Ainsi, dès que la nouvelle stratégie nationale de développement sera effective, les outils pour favoriser l'alignement et l'harmonisation seront disponibles.

3. Lesquels des pourvoyeurs, y compris donateurs émergents, les fonds verticaux, les ONG internationales, le secteur privé etc.... font partie du cadre de la redevabilité mutuelle dans votre pays ? Comment ont-ils été engagés et dans quelle mesure ? Comment le cadre implique-t-il la société civile et le Parlement pour rapporter sur la redevabilité nationale, c'est-à-dire la redevabilité entre le gouvernement et ses citoyens ?

Il est prévu que les ONGI, la société civile, le secteur privé, les CTD et le Parlement intègrent le cadre de redevabilité mutuelle via leur participation au processus de coordination de l'aide (aux différents niveaux de concertation). L'intégration et l'engagement de ces acteurs au sein des mécanismes de coordination décrits ci-dessus représentent actuellement un défi pour les chefs de file de chaque groupe.

En outre, les données sur l'aide fournie par les coopérations décentralisées et des ONGI sont désormais disponibles dans AMP, qui est accessible au grand public.

4. Quel impact le cadre de redevabilité mutuelle a-t-il eu dans votre pays sur le plan du comportement des pourvoyeurs ?

Le cadre de redevabilité mutuelle constitue un plaidoyer pour l'intégration progressive de la société civile, du secteur privé, des CTD et du Parlement au mécanisme de coordination de l'aide. Les PTF sont

désormais conscients de l'importance d'intégrer ces acteurs au dialogue. Le principe de responsabilité mutuelle est mieux compris et l'engagement des PTF pour le mettre en pratique est acquis.

De plus, l'accès public à la base de données AMP ainsi que l'ouverture du mécanisme de coordination à la société civile ont permis de sensibiliser l'opinion publique à leur droit d'accès à l'information sur l'aide. Ce large accès à l'information a une influence positive sur le comportement des PTF : ces derniers sont désormais plus attentifs aux réalisations de leurs projets et sont plus redevables envers les acteurs locaux.

5. Comment le cadre de rédevabilité mutuelle au niveau de votre pays est-il relié au mécanisme de rédevabilité mutuelle au niveau régional et au niveau mondial ? Les indicateurs et les concepts au niveau global sont-ils inclus dans le cadre qui existe au niveau de votre pays ? Votre pays rapporte-t-il les progrès sur les cadres et les processus au plan mondial et/ou régional ?

Madagascar utilise la Plateforme de gestion de l'aide (AMP de Development Gateway), ce qui facilite le lien avec l'IATI. En revanche, en l'absence actuelle d'une stratégie nationale de développement, il n'y a pas de mécanisme de suivi mais les indicateurs du niveau global sont utilisés pour définir les actions à mener dans le cadre de l'application, au niveau du pays, de l'Accord de Partenariat de Busan. Par ailleurs, Madagascar a participé aux 2 dernières enquêtes OCDE sur le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Enfin, le pays participe au BB sur les résultats et rédevabilité mutuelle.

6. Croyez-vous que le dialogue politique global et régional peut supporter les changements de comportement des acteurs de la coopération au développement au niveau des pays ? Dans l'affirmative, comment ce soutien peut-il être renforcé ?

Le dialogue politique global et régional soutient les changements de comportement des acteurs de la coopération au développement au niveau des pays dans le sens que ceux-ci ont l'impression de devoir suivre des instructions ou qu'ils font partie d'un processus plus large auquel il convient de participer. Pour que ce soutien soit renforcé, il faudrait d'une part que les sièges des entités de coopération envoient des notes d'information et des directives à leurs représentants dans les pays, tout en évitant de dire qu'ils n'ont pas le choix mais qu'au contraire leurs entités ont contribué à ces recommandations, et d'autre part, en faisant en sorte que ces mêmes représentants puissent participer de temps en temps à des rencontres régionales ou globales pour s'approprier davantage les enjeux et recommandations issues de ce dialogue. Par ailleurs, des experts – parties prenantes du dialogue au niveau global ou régional – devraient venir dans les différents pays pour aider à organiser des conférences destinées à informer et sensibiliser les acteurs de la coopération au développement qui n'ont pas l'occasion de s'impliquer sur ces problématiques.

7. Comment les processus régionaux, tels que les travaux en cours en Afrique et en Asie-Pacifique, peuvent-ils mieux supporter la rédevabilité mutuelle entre les gouvernements, les pourvoyeurs de la coopération de développement et les acteurs non étatiques.

Les processus régionaux pourraient prévoir de soutenir, financièrement et techniquement (cf. réponse 2), des initiatives dans les pays autour de cette thématique (ex. : conférences) mais en laissant le leadership au niveau national (ce qui n'est pas toujours le cas des processus supranationaux). Ces processus doivent davantage être des lieux d'échanges, des pourvoyeurs d'appui et des sources d'information que des locomotives. Une dose de mise en concurrence entre les pays pourrait stimuler les initiatives nationales aussi les processus régionaux pourraient mettre en avant les meilleures pratiques et les récompenser.

8. Comment espérez-vous que les cadres de rédevabilité mutuelle s'adaptent dans les prochaines années pour s'aligner avec l'agenda sur le développement durable / l'agenda Post 2015 de développement des Nations Unies ? Quels sont les défis concrets et les opportunités que vous envisagez dans ce contexte ?

Le principal défi est d'éviter d'avoir des mécanismes différents pour chaque agenda. Il y avait eu un mouvement pour glisser de « l'efficacité de l'aide » vers « l'efficacité du développement » qui avait permis de réfléchir à comment faire pour que le mécanisme lié à l'aide (ou coopération au développement) puisse être le même que celui lié à la stratégie nationale de développement (type DSRP) ou du moins, que le premier puisse être une composante du second. Malheureusement, au niveau global, cette voie semble être mise sous silence. A Busan, le rapprochement de l'agenda de l'aide et celui du développement durable a été abordé mais si les deux mondes (les personnes travaillant sur un agenda et celles travaillant sur l'autre) ne se parlent pas davantage, les initiatives resteront en parallèle... et donc les mécanismes également. Le risque est similaire pour l'agenda post-2015 alors que tous ces agendas peuvent facilement se compléter à travers des mécanismes plus intégrés.

Ce défi peut devenir une opportunité si chaque cadre accepte de jouer le jeu collectif plutôt que de vouloir jouer des partitions solitaires. La rédevabilité mutuelle est au cœur de la solution car les mécanismes de concertation et de reddition pourraient être plus ou moins similaires et donc pousser les mécanismes de programmation et de suivi-évaluation à s'intégrer davantage.

SUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES A MADAGASCAR

Sur le plan des finances publiques, dans l'esprit de l'AAH, les bailleurs qui doivent s'aligner sur 2 points à savoir :

- alignement sur les priorités nationales définies dans le document de stratégie pays pour réduire la pauvreté et pour le développement.
- alignement, aussi, sur les procédures nationales surtout en matière de passation de marché public

Quant à Madagascar, des mesures de réforme ont été prises pour faciliter l'alignement des bailleurs :

- sur les priorités nationales: Madagascar a procédé à l'élaboration des politiques articulées sur des budgets programmes sur lesquels les bailleurs cadrent leurs interventions, et cela, suivant des politiques nationales sectorielles par la pratique du Cadre de Dépenses à Moyen Terme avec une Gestion Axée sur les Résultats. Tous les acteurs de la chaîne budgétaire, de la programmation à l'exécution ont été formés aux pratiques du CDMT et de la GAR pour que la stratégie nationale de développement soit formatée budgétairement dans un cadre pluriannuel. Ce qui renforce la confiance des bailleurs quant au leadership du pays et le bien-fondé de ses dépenses à moyen terme. Toutefois, l'alignement des bailleurs aux procédures nationales reste limité et que seul un nombre restreint de bailleurs participe à l'appui budgétaire. Leurs approches demeurent variables malgré que les documents de stratégies traduisent les priorités en matière de développement.
- sur les procédures nationales l'alignement reste conditionné par les bailleurs de Madagascar aux avancées des réformes institutionnelles et procédurales pour se rapprocher des normes internationales de bonne gouvernance financière. La Loi Organique sur les Lois de Finances a été adoptée en 2004 qui était immédiatement entrée en vigueur avec le nouveau Code des Marchés Publics, et la nouvelle nomenclature, ainsi qu'avec les réformes relatives au contrôle et reportings financiers. La simplification du système budgétaire a été opérée par la réforme de la nomenclature qui ramena la hiérarchie du budget de programme malgache de trois à deux le niveau le rendant plus lisible et plus fluide à exécuter. Dans le souci d'augmenter les performances en matière d'exécution budgétaire, le Contrôle Hiérarchisé des Engagements des Dépenses publiques a été introduite pour les dépenses à faible montant et certaines dépenses spécifiquement identifiées surtout à caractère répétitif.

UN MODELE DE STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT SECTORIEL :

LE SNAT (Stratégie Nationale de l'Aménagement du Territoire)

Pourquoi opter pour une approche territoriale pour une stratégie de développement ?

Le constat est que nous avons une difficulté historique à sortir de cet état de pauvreté malgré tous les efforts menés à tous les niveaux. La question de la gouvernance a été maintes fois évoquée comme étant une des principales sources de cette situation. Nous entendons par gouvernance, l'art de gérer les affaires publiques, y compris les aides au développement et d'exercer les pouvoirs au service du BIEN COMMUN avec l'adhésion et sous le contrôle de ceux sur qui s'exercent ces pouvoirs : à notre sens, une des échelles la plus appropriée pour la promotion d'une telle gouvernance, et l'exercice des responsabilités qui en découlent est le local : premier argument pour ce parti pris pour l'approche territoriale!

Ensuite, l'approche territoriale offre une opportunité pour traiter de façon holistiques et intégrée les questions relatives au développement. En effet, elle permettrait le décloisonnement des secteurs en coordonnant leurs actions autour d'objectifs communs, et pour parvenir à l'arrivée à l'amélioration effective et soutenue des conditions de vie de la population. Aux acteurs de chaque territoire de choisir une porte d'entrée pour déclencher son développement, selon les spécificités, ou selon les contraintes auxquels ils doivent faire face. A titre d'exemple, les enjeux du développement ne pourraient pas être les mêmes dans les régions de l'Amoron'i Mania et de l'Androy ou bien de Diana.

Bien évidemment charge à l'Etat d'accompagner, les démarches de part ses fonctions régaliennes en mettant en place des cadres institutionnels et juridiques appropriés, ainsi que des conditions propices pour rendre possible la promotion des territoires. Parmi ces conditions, se trouve le développement des infrastructures, ou bien une meilleure répartitions des ressources au profits du niveau local. A ce moment là, l'Etat se placerait davantage en soutien aux initiatives locales, tout en garantissant l'équité, la justice, l'équilibre et l'unité de la nation ;

En d'autres termes, l'approche territoriale tend à donner une grande marge de manœuvre aux acteurs au niveau local pour trouver et mettre en œuvre le déclic pour son développement et tout le système d'accompagnement va aller dans ce sens. Les 2 processus adjacents de l'approche territoriale sont l'aménagement du territoire et le processus de la décentralisation.