

N° 243

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 janvier 2020

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)
sur l'aide publique au développement à Madagascar,

Par M. Jean-Pierre VIAL, Mme Marie-Françoise PEROL-DUMONT et M. Jacques LE NAY,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Bernard Cazeau, Olivier Cigolotti, Robert del Picchia, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, *vice-présidents* ; Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, M. Olivier Cadic, *secrétaires* ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Édouard Courtial, René Danesi, Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Paul Émorine, Bernard Fournier, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Louis Lagourgue, Robert Laufoaulu, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Rachel Mazuir, François Patriat, Gérard Poadja, Ladislav Poniatowski, Mmes Christine Prunaud, Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Hugues Saury, Bruno Sido, Rachid Temal, Raymond Vall, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Vial, Richard Yung.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
MADAGASCAR : UN DÉFI POUR L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT.....	9
EXAMEN EN COMMISSION.....	17
PROGRAMME DU DÉPLACEMENT.....	27

L'ESSENTIEL

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a défini le « cahier des charges » suivant pour la future loi d'orientation et de programmation sur la solidarité internationale :

I. La loi d'orientation devra définir une stratégie forte et lisible pour l'aide publique au développement française autour de deux axes

L'aide publique au développement poursuit des objectifs nombreux, mal hiérarchisés et parfois contradictoires. Le manque de concentration sur les pays les plus fragiles et l'importance des financements pour les pays émergents brouillent le message et ne sont compris ni des Parlementaires, ni de nos concitoyens.

Le premier chapitre de la loi d'orientation doit fixer le cap en dégagant des objectifs intelligibles et évaluables.

Contenu de la loi d'orientation : la loi d'orientation doit confirmer les grandes orientations stratégiques de la France en matière de solidarité internationale. Elle doit également définir, dès son premier chapitre, deux grands axes principaux d'action, correspondant à deux types de pays concernés :

- d'une part, affirmer une politique de solidarité à l'égard des pays pauvres ou en crise, dont l'objectif prioritaire est la lutte contre la pauvreté, la faim, pour la santé et pour l'éducation (ODD n°1 à 4). Cette politique de solidarité a par nature un coût pour l'Etat en raison de ses instruments privilégiés, les dons et les prêts bonifiés. En outre, des modalités d'action spécifiques doivent être prévues pour les pays en crise, avec des projets mis en place plus rapidement et des décaissements plus rapides ;

- d'autre part, poursuivre une politique de partenariat au développement avec les pays à revenu intermédiaire, dont les objectifs prioritaires sont la lutte contre le changement climatique et l'application de l'accord de Paris, la sauvegarde de la biodiversité mondiale, ainsi que l'influence de la France. Cette politique ne doit pas avoir de coût pour l'Etat, son instrument privilégié étant le prêt à taux de marché.

Cette distinction permettra notamment de mettre fin à la remise en cause réitérée des flux de financements à destination des pays émergents en mettant en exergue leur légitimité spécifique, distincte de celle des financements à destination des pays les plus pauvres.

II. Le pilotage politique de l'aide publique au développement devra être réaffirmé, avec une gouvernance renforçant la cohérence et la complémentarité des actions

Le pilotage politique de l'APD est aujourd'hui particulièrement éclaté et donc affaibli. Le Président de la République, à travers le Conseil de développement, et le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) fixent des orientations mais ces instances ne se réunissent pas assez régulièrement pour assurer la continuité de l'impulsion politique.

La tutelle ministérielle de l'APD est éclatée entre des ministres qui n'ont plus les ressources nécessaires pour remplir cette mission. L'opérateur principal (l'AFD), dont les moyens en forte augmentation vont encore accroître la puissance, s'est émancipé et participe à la définition de la stratégie de l'APD française dont il devrait n'être que l'outil de mise en œuvre.

Il apparaît donc nécessaire de simplifier le dispositif pour assurer la bonne gouvernance au niveau politique de l'aide publique au développement et en faciliter la gestion budgétaire. Il s'agit de créer un ministère unifié disposant *a minima* des services suivants : services compétentes de la Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international, services du Trésor chargés de l'APD, services stratégiques de l'AFD, agents des ministères techniques concernés.

Le contenu de la loi d'orientation : elle devra prévoir un dispositif de pilotage politique plus cohérent.

La loi d'orientation devra mettre en place une gouvernance développant une approche intégrée apte à mettre en cohérence la politique de solidarité et de développement avec les autres politiques publiques (diplomatie, défense, éducation, immigration, politique commerciale), afin que la réalisation des objectifs de la politique d'APD ne soient pas contredits par ceux de ces autres politiques publiques. Cette cohérence devra pouvoir faire l'objet d'évaluations régulières.

Au niveau local, il apparaît nécessaire de mettre en place une coordination plus efficace des actions de développement entre les ambassades, les services de coopération et d'action culturelle (SCAC), l'AFD et ses agences locales et les services économiques à l'étranger, formant une véritable « équipe de France », sous l'égide des ambassades.

III. La trajectoire financière devra être clairement affichée et concentrer les moyens sur les pays prioritaires

Le Président de la République a fixé un objectif d'APD à 0,55% du revenu national brut (RNB) en 2022, ce qui correspond à une augmentation d'environ 6 milliards. Ceci suppose notamment que l'AFD fasse passer ses engagements financiers de 11 milliards d'euros en 2018 à près de 18 milliards d'euros en 2022. La trajectoire financière devant permettre d'atteindre cet objectif n'est pas clairement définie. Compte-tenu des faibles augmentations du début du quinquennat, un effort très important devra être accompli à la fin de celui-ci. L'absence de trajectoire claire nuit à la crédibilité de l'objectif et à la prévisibilité de la politique d'APD, ce qui risque également d'altérer son efficacité.

Le contenu de la loi d'orientation : elle doit fixer, au service des grands objectifs définis dans son chapitre premier, la trajectoire financière permettant de les atteindre, offrant une visibilité de long terme à cette politique et permettant une programmation précise des moyens alloués. Cette trajectoire financière doit favoriser une concentration des moyens sur les pays les plus pauvres.

Cette trajectoire financière devra comprendre une présentation détaillée, distinguant les crédits de la mission budgétaire APD, les taxes affectées, les dépenses des autres missions et programmes concourant à l'APD, la contribution des prêts de l'AFD, la part minimale de financements en dons, la programmation des versements aux fonds multilatéraux afin de concentrer cette aide sur les organisations dont les objectifs correspondent aux objectifs prioritaires de l'aide française, enfin une programmation financière des moyens humanitaires et de stabilisation.

IV. Les financements bilatéraux et multilatéraux devront être mieux articulés

Les contributions de la France aux divers fonds multilatéraux en matière d'aide publique au développement se caractérisent par leur nombre important (plus de 50) malgré une volonté récente de concentration, par un manque de stratégie et une certaine opacité dans le choix des fonds auxquels la France apporte son soutien, enfin par une absence de prévisibilité du volume financier de ces contributions. En outre, l'influence exercée par la France au sein des instances de gouvernance de ces fonds n'est pas toujours suffisamment efficace pour en orienter la mise en œuvre dans un sens compatible avec les priorités françaises.

Le contenu de la loi d'orientation : elle devra prévoir que la France contribue à un nombre limité de fonds multilatéraux en fonctions des priorités sectorielles définies dans sa stratégie, et en cohérence avec son aide bilatérale. Ces contributions devront faire l'objet d'évaluations précises.

V. La loi devra préserver les acquis de l'expertise internationale française au service d'une approche globale du développement

Il est nécessaire de disposer d'instruments permettant une action rapide et efficace dans des contextes de crise où les enjeux de sécurité et de développement sont fortement interconnectés. L'agence Expertise France a su développer une telle capacité d'action, en particulier au Sahel (soutien au G5 Sahel). Par ailleurs, le rapprochement d'opérateurs ministériels d'expertise autrefois éclatés a constitué un facteur de succès évident pour la projection et le rayonnement de l'expertise française à l'international. Au début de 2018, la question spécifique de la fusion d'Expertise France et de Civipol a toutefois bloqué l'achèvement de cette réforme. Enfin, un rapprochement entre Expertise France et l'AFD doit intervenir en 2019.

La loi d'orientation devra garantir qu'Expertise France reste une agence autonome au sein du Groupe AFD. Elle devra également réaffirmer le principe de la fusion des opérateurs dans le domaine de l'agriculture (FVI et Adecia) et de la justice (JCI), ainsi que le regroupement avec Expertise France des activités de Civipol n'appartenant pas au champ de la « sécurité dure ».

VI. La loi devra consolider les partenariats avec les entreprises privées, la société civile et les collectivités territoriales

Le principe du partenariat avec les entreprises, les organisations de la société civile (OSC) et les collectivités locales est déjà affirmé par l'article 4 de la loi d'orientation de 2014. Toutefois, si le principe d'une concertation en amont par le biais du conseil national pour le développement et la solidarité internationale (CNDSI) est posé, il n'est pas fait mention d'un partenariat dans la mise en œuvre des projets.

Le contenu de la loi d'orientation : elle devra prévoir que la politique d'aide publique au développement peut être mise en œuvre en partenariat avec les OSC ou les collectivités locales.

VII. La loi devra renforcer l'évaluation de l'APD afin de développer une véritable culture du résultat

L'aide française et en particulier celle de l'AFD est en partie contrôlée et évaluée : les procédures internes de l'AFD sont celles d'une banque, avec en amont des contrôles indépendants de tous les projets, une vérification de la non-corruption des partenaires, etc. En aval, le ministère des affaires étrangères, le ministère des finances et l'AFD elle-même réalisent régulièrement des évaluations dans tel ou tel secteur. Toutefois, cette évaluation apparaît éclatée entre les deux ministères et l'AFD. En outre, il s'agit surtout d'une évaluation de redevabilité et de contrôle, et non d'un « pilotage selon les résultats ». Enfin, cette évaluation manque toujours d'indépendance et ses résultats sont méconnus.

Le contenu de la loi d'orientation : elle devra créer une agence d'évaluation indépendante de l'aide publique au développement, à l'exemple de l'ICAI britannique.

MADAGASCAR : UN DÉFI POUR L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Dans le cadre de la préparation de l'examen de la loi d'orientation et de programmation relative à la solidarité internationale, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat et la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale ont décidé de mener une mission conjointe à Madagascar, pays prioritaire de la politique française d'aide au développement.

A bien des égards, Madagascar incarne et résume les défis auxquels l'aide au développement se trouve confrontée dans les pays qui connaissent une grande pauvreté. Malgré d'abondantes ressources naturelles, minières, halieutiques, etc., le PIB par habitant du pays a en effet été divisé par deux depuis les années 1970 et la prévalence de la grande pauvreté (moins de 2 dollars par jour par personne) y est de 75%.

En outre, **la croissance démographique est très forte** : il y a 25 ans, Madagascar comptait 12,2 millions d'habitants ; aujourd'hui, d'après le dernier recensement mené début 2019, la population a plus que doublé : le pays compterait désormais 25,7 millions d'habitants. Ainsi que l'a souligné Richard Randriamandrato, ministre de l'Économie et des Finances de Madagascar : *« D'ici 10, 15, 20 ans, si les politiques publiques ne sont pas en mesure de ralentir cette croissance démographique trop élevée pour l'instant, je crois que nous aurons raté la possibilité de placer Madagascar dans une trajectoire d'émergence économique. Il faut faire face à cela. Il y a beaucoup trop de jeunes et nous allons travailler d'ailleurs avec les partenaires techniques et financiers pour que nous puissions réguler la natalité et faire face à ce grand défi. »* Comme ailleurs en Afrique subsaharienne, la croissance rapide de la population apparaît ainsi comme un des principaux défis à relever. En particulier, la population d'Antananarivo croît d'environ 150 000 personnes par an. À ce rythme, la population de l'agglomération aura doublé dans 15 ans.

Le second aspect qui entrave le « décollage » de Madagascar est d'ordre politico-social. Alors que la question de la place sociale des descendants d'esclaves, les « andevo », reste taboue, Madagascar reste très marquée par la période royale et la structure sociale qui était alors en place, la période coloniale puis les régimes qui se sont succédés ensuite n'ayant pas davantage conduit à associer la population à la maîtrise de son destin. **Il en est résulté une succession de crises politiques qui ont, chaque fois, plongé l'île dans la crise économique et ont obligé les bailleurs de l'aide internationale à interrompre leurs financements.**

Le contexte politique à Madagascar : un nouveau départ ?

Depuis son indépendance en 1960, Madagascar a connu à plusieurs reprises des crises politiques (1972, 1991-92, 2001-02 et 2009-13).

Lors de la dernière crise en date, en mars 2009, le président de la République Marc Ravalomanana, a démissionné et quitté le pays sous la pression de la rue et de l'armée. Le maire de Tananarive, Andry Rajoelina, a pris la tête de la Haute autorité de transition (HAT). Fin 2013, Hery Rajaonarimampianina, ancien ministre des Finances pendant la Transition (2009-2013), a remporté l'élection présidentielle, mais, peu populaire, il n'a pas été reconduit par les électeurs malgaches.

En 2018, de très fortes tensions se sont manifestées durant les mois précédents l'élection présidentielle. Suite à l'adoption controversée à l'Assemblée nationale, puis au Sénat, des projets de lois électorales, début avril 2018, l'opposition est descendue dans la rue. Le 21 avril, les forces de l'ordre ont durement réprimé une manifestation à Tananarive (deux morts et plusieurs blessés parmi les manifestants). Des manifestations dans les rues de la capitale et les grandes villes du pays ont duré plusieurs semaines. Les principaux partenaires de Madagascar (SADC, Union africaine, Nations unies, Union européenne, Organisation internationale de la Francophonie et Commission de l'océan Indien) se sont mobilisés pour éviter une nouvelle crise politique à Madagascar. Plusieurs émissaires des institutions multilatérales (SADC, UA, ONU, OIF et COI) se sont rendus à Madagascar afin d'apaiser les tensions politiques et de faciliter le dialogue entre le pouvoir et l'opposition. Après la démission, le 4 juin 2018, d'Olivier Mahafaly, le Premier ministre en poste depuis avril 2016, le président de la République a nommé Christian Ntsay, sur proposition du MAPAR, le parti d'opposition majoritaire à l'Assemblée nationale. Le nouveau Premier ministre a formé un gouvernement de « cohabitation » le 11 juin avec pour principale mission la préparation des élections. Candidat à un second mandat, le président Hery Rajaonarimampianina a démissionné le 7 septembre 2018, conformément à l'article 46 de la constitution (un président qui se présente à sa propre succession doit démissionner au plus tard 60 jours avant le premier tour). L'intérim a été assuré par le président du Sénat, Rivo Rakotovo. Arrivé en tête lors du premier tour de l'élection présidentielle, Andry Rajoelina (MAPAR) a remporté le second tour (19 décembre 2018) avec 55,66 % des suffrages exprimés. Son rival, Marc Ravalomanana (dont le parti TIM a obtenu 44,34 % des voix) a d'abord contesté les résultats, puis félicité le vainqueur.

Plusieurs missions d'observation électorale ont été déployées (UE, UA et SADC) et un grand nombre d'ONG de la société civile malgache ont également couvert les près de 25 000 bureaux de vote (9,8 millions d'électeurs inscrits). Tous les observateurs ont salué le bon déroulement de cette élection reconnue comme transparente et régulière. **Le président Rajoelina a ainsi été investi le 19 janvier 2019, pour un mandat de cinq ans.** Les élections législatives du 27 mai 2019 se sont déroulées dans le calme, en présence de missions d'observation électorale (SADC et UA) : 851 candidats étaient en lice pour 151 circonscriptions. La plateforme présidentielle IRD (« tous ensemble pour le Président ») a remporté la majorité absolue avec 84 sièges sur 151. Malgré un taux de participation assez faible (40,7 %), le président malgache dispose d'une très large majorité à l'Assemblée nationale pour mettre en œuvre ses réformes. Le TIM de Marc RAVALOMANANA, qui a obtenu 16 sièges, est désormais le premier parti d'opposition. Enfin, les candidats indépendants ont remporté 46 sièges. Suite à l'installation de la nouvelle Assemblée, le Premier ministre, Christian NTSAY, a été reconduit dans ses fonctions le 19 juillet 2019, à la tête d'un gouvernement resserré (21 ministres et un secrétaire d'État), majoritairement composé de techniciens.

En février 2019, la présidence a présenté les 13 axes prioritaires de sa Politique générale de l'État (PGE) afin de répondre aux attentes socio-économiques de la population malgache de rattraper le retard de développement du pays.

Source : ministère de l'Europe et des affaires étrangères

Surtout, l'aide fournie par les bailleurs bilatéraux ou multilatéraux n'a pas permis de produire des transformations assez profondes pour enclencher une dynamique de « croissance inclusive » susceptible de faire sortir une part significative de la population de la pauvreté. En outre, comme dans d'autres pays, cette aide court sans cesse le risque de contribuer à perpétuer des rentes et des inégalités défavorables à long terme au processus du développement. Déjà en 1973, dans une étude sur l'impact de l'aide au développement à Madagascar, l'économiste du développement Philippe Hugon soulignait que « *l'aide alimente certains groupes sociaux parasites et constitue un facteur essentiel de cristallisation des structures sociales* », cette cristallisation empêchant le pays d'atteindre un « équilibre plus élevé » permettant de développer l'économie et de réduire la pauvreté. Plus de 45 ans plus tard, les bailleurs sont toujours confrontés à la même difficulté, même si la récente stabilisation politique et la bonne volonté affichée par les pouvoirs publics malgaches les incitent désormais à davantage d'optimisme.

Lors de leur déplacement, les membres de la mission ont pu observer la mise en œuvre de plusieurs projets de l'AFD et de ses partenaires, l'agence ayant décaissé à Madagascar entre 18 et 30 millions d'euros par an au cours de la dernière décennie. Ils ont été frappés par la volonté affichée de mener des projets ayant **un impact direct en matière d'amélioration de la vie quotidienne**, que ce soit au sein d'Antananarivo ou des campagnes de la région d'Itasy, à l'Ouest de la capitale. Ils ont également pu observer **la vitalité de la coopération décentralisée et de l'action des ONG et des associations.** La mission a également pu observer le rôle important de coordination de l'ambassade, ainsi que son action spécifique en matière d'aide au développement, notamment à travers cinq projets « Fonds de solidarité pour les projets innovants, les sociétés civiles, la francophonie et le développement humain » (FSPI) qui permettent de combiner solidarité internationale et influence française.

Enfin, les membres de la mission ont pu se rendre en visite à **l'Institut Pasteur de Madagascar**, créé il y a 120 ans. L'institut accomplit un travail reconnu en matière de lutte contre les maladies tropicales et rend directement service à la population de la capitale en abritant un centre de biologie clinique ouvert en permanence, qui reçoit 600 personnes par jour et participe à l'influence scientifique française. Les membres de la mission ont cependant constaté que l'Institut n'était pas épargné par les restrictions budgétaires affectant le ministère des affaires étrangères : en août 2019, celui-

ci a ainsi réduit de six à un le nombre de postes d'experts techniques internationaux qu'il finançait jusqu'alors. Or, une masse critique d'expatriés reste indispensable pour maintenir le haut niveau de compétence et le bon fonctionnement de l'institut, ainsi que l'influence française durement concurrencée à Madagascar, notamment par les États-Unis et par la Chine.



Un projet de formation professionnelle dans le bâtiment soutenu par l'AFD à Antananarivo

Exemple de projet de l'AFD : le projet intégré d'assainissement d'Antananarivo (PIAA)

Un projet financé par l'AFD a particulièrement retenu l'attention de la mission : il s'agit du **Projet intégré d'assainissement d'Antananarivo**, qui vise à protéger les bas quartiers de la ville des inondations et à relancer la gestion des eaux urbaines dans la capitale. Dans la plaine inondable d'Antananarivo, ce projet s'efforce de rétablir et d'améliorer canaux de drainage, stations de pompage. À plus long terme, il vise à établir un schéma directeur d'assainissement et à promouvoir une animation communautaire et la proportion de l'hygiène via une ONG.

La question de l'entretien et du maintien en fonctionnement des nouvelles réalisations que la mission a pu observer se posent de manière aigüe. Les canaux récemment curés peuvent en effet se reboucher très vite si l'entretien n'est pas assez fréquent, d'autant que l'augmentation permanente de la population de la capitale exerce une pression très forte sur toutes les infrastructures. De fait, la mission a pu observer le fonctionnement d'un canal dont les travaux ont été réceptionnés au mois de mars 2019, et a constaté que la population commençait à rejeter des déchets dans le grand bassin de rétention. Le canal se termine ainsi par un amoncellement de déchets qui menacent de l'étouffer, ce qui a conduit le ministre accompagnant à indiquer que les services de la capitale n'avaient pas fait le nécessaire. La mission a donc constaté que moins d'un an après la réalisation de l'ouvrage, il risquait déjà de ne plus fonctionner. Il apparaît d'ailleurs que, pour le moment, l'exploitation et le financement des ouvrages d'assainissement est complexe et peu efficace. Les ouvrages financés par le PIAA devront en effet être entretenus par :

- L'APIPA (Autorité de Prévention des Inondations de la plaine d'Antananarivo) qui est en charge des infrastructures majeures de gestion des inondations dont le canal Andriantany (vu par la mission) et les stations de pompage (y compris la station visitée) ;

- Le SAMVA (Service d'Assainissement Métropolitain de la Ville d'Antananarivo) pour les réseaux d'eaux usées des quartiers des « 67 hectares » et d'Ampefiloha mais aussi, sans base contractuelle, d'une partie des canaux secondaires de drainage. Le SAMVA est également l'opérateur en charge de la collecte déchets de la ville d'Antananarivo depuis des bacs intermédiaires ;

- La CUA (Commune Urbaine d'Antananarivo) pour tous les ouvrages non gérés par l'APIPA et le SAMVA.

Le financement de l'exploitation et de l'entretien des ouvrages pourrait se résumer comme suit :

- APIPA : taxe sur les surfaces remblayée dans la plaine d'Antananarivo et allocation budgétaire du Ministère de l'Aménagement du Territoire et/ou du Ministère de l'Eau ;

- SAMVA : taxe sur les eaux usées pour la partie « Assainissement », facturée avec l'eau potable par la JIRAMA (société nationale d'eau et d'électricité), mais reversée irrégulièrement et au mode de calcul peu transparent ;

- CUA : financement par le budget général, sans ressource spécifique dédiée au service de l'assainissement.

Les responsables de l'AFD sont conscients de ce problème et indiquent que le PIAA finance également l'intervention de l'ONG CARE dans les quartiers ciblés par le projet. Il s'agit, avec les associations de riverains des canaux réaménagés (les « RF2 »), de trouver une solution pour la collecte des déchets ménagers pour éviter que ceux-ci ne bouchent les canaux. CARE a aussi pour tâche de sensibiliser la population locale en matière d'hygiène et de santé publique, contribuant à réduire les risques sanitaires liés aux eaux usées. Enfin, CARE doit proposer des activités liées à la réduction des risques et à la gestion des inondations. En outre, l'étude du plan directeur d'assainissement de l'agglomération d'Antananarivo, menée avec l'appui de l'agence, a fait émerger des propositions pour une rationalisation de l'exploitation des ouvrages d'assainissement et un meilleur financement des coûts correspondants. Des « Assises de l'Assainissement » à organiser en mars 2020 devront permettre de valider publiquement les options retenues.

L'AFD envisage le financement en 2020 d'une seconde phase du projet PIAA qui aura pour vocation de poursuivre l'appui à l'amélioration de la gestion de l'assainissement à Tananarive mais devrait aussi permettre de mettre en place **les premiers systèmes de traitement des eaux usées** et des boues de vidange, pour améliorer la qualité de l'environnement.

Selon l'AFD, le soutien du gouvernement à ce projet, via le ministre de l'aménagement du territoire, qui assure la maîtrise d'ouvrage du projet, est fort : *« L'amélioration des conditions de vie des habitants de la capitale est une priorité affichée du gouvernement, « alarmé » par des conditions d'insalubrité, d'insécurité et de tensions sociales croissantes à Tana plus qu'ailleurs. Pour cette raison, le ministère de l'Aménagement du territoire, maître d'ouvrage du projet, le soutient fortement. Le projet s'inscrit parfaitement dans la stratégie du gouvernement »*. L'AFD souligne ainsi l'alignement du projet avec la stratégie du Gouvernement.



Un canal du projet PIAA à Antananarivo

Au total, Madagascar illustre bien à la fois le caractère **indispensable et les limites de l'aide au développement dans un contexte politique et social défavorable.**

Ce déplacement aura ainsi été pour la commission de « tester » et de préciser ce qui constituera son « cahier des charges » pour la loi d'orientation sur la solidarité internationale :

1-la **définition d'une stratégie claire et forte** pour la politique d'APD française, en lieu et place de l'actuel catalogue de priorités décliné par chacune des entités qui participent à cette politique ;

2-un **pilotage renforcé et une reprise en main de cette politique**, dont la conception et la mise en œuvre ont été trop déléguées à l'AFD ;

3-une **meilleure articulation des financements bilatéraux et multilatéraux**. À Madagascar, l'entretien de la mission avec la Banque mondiale et les autres institutions multilatérales n'a pas été de nature à rassurer sur l'alignement de la stratégie de ces dernières avec l'aide bilatérale, notamment française ;

4-la **promotion de l'expertise française**, qui passe notamment par la préservation de l'autonomie d'Expertise France au sein du groupe AFD ;

5-enfin, un effort inédit pour **améliorer l'évaluation** de l'impact des projets et instaurer un pilotage de l'aide par les résultats.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 15 janvier 2020, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, présidée par M. Christian Cambon, président, a procédé à l'examen du rapport d'information de M. Jean-Pierre Vial, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont et M. Jacques Le Nay sur l'aide publique au développement à Madagascar.

M. Christian Cambon, président. - Mes chers collègues, nous passons à la présentation du rapport d'information sur l'aide au développement à Madagascar.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur. - Nous nous sommes rendus à Madagascar du 21 au 25 novembre dernier dans le cadre d'une mission conjointe avec quatre députés de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, dans l'optique de la préparation de l'examen du futur projet de loi d'orientation sur l'aide publique au développement.

Madagascar incarne avec une particulière acuité les questions que nous nous posons sur l'aide publique au développement, sur les conditions de son efficacité, et sur les réformes nécessaires pour l'améliorer.

Dans ce pays, le PIB par habitant a été divisé par deux depuis les années 1970 ! Plus de 74 % de la population vit sous le seuil de pauvreté absolue de 2 dollars par jour. Pourtant, au cours des dix dernières années, Madagascar a reçu environ 5,5 milliards de dollars d'aide de la communauté internationale. Les financements de l'Agence française de développement (AFD) à Madagascar au cours des dix dernières années varient entre 18 et 30 millions d'euros par an, toutes lignes confondues : projets, ONG et Proparco. L'AFD intervient depuis 1952, soit dix ans avant l'indépendance.

La longue dégradation de l'économie du pays a, pour l'essentiel, des causes politiques et sociales, et non une insuffisance de ressources naturelles, bien au contraire. Madagascar subit les effets des crises politiques régulières qui le font, à chaque fois, repartir de zéro, avec un coup d'arrêt plus ou moins long à l'aide internationale. La dernière crise majeure, en 2009, n'a pas fait exception, même si les bailleurs de fonds affichent un certain optimisme depuis la stabilisation de la situation politique, fin 2018.

Rappelons cependant que, dès 1973, l'économiste du développement Philippe Hugon avait identifié les raisons de l'échec de l'aide au développement à Madagascar, soulignant avec une certaine sévérité que celle-ci alimentait « certains groupes sociaux parasites » et constituait « un facteur essentiel de cristallisation des structures sociales », celles-là mêmes qui, précisément, s'opposent au développement. Selon lui, la condition

d'efficacité de l'aide reposait dans « une modification de ces institutions économiques et sociales et de leur fonctionnement, permettant d'atteindre un équilibre plus élevé, bénéficiant à tous ».

Pour autant, après ce constat un peu désenchanté, il faut souligner l'intérêt des projets dont nous avons pu observer la réalisation.

L'intervention de l'AFD dans le pays est assez équilibrée, avec des actions importantes en matière d'infrastructures et de développement urbain, mais également des interventions substantielles dans les domaines de l'agriculture, de l'environnement, de l'éducation, du secteur productif et de la santé.

Pour ma part, j'ai été particulièrement attentif au projet intégré d'assainissement d'Antananarivo, la capitale, qui vise à protéger les bas quartiers de la ville – les plus pauvres – des inondations et à relancer la gestion des eaux urbaines à l'aide de canaux de drainage et de stations de pompage. Comme souvent, les réalisations sont impressionnantes, mais qu'en est-il de leur pérennité ou de leur fonctionnement ? Comment se fera l'entretien des infrastructures ? Le projet comprend un financement de l'association CARE, qui travaille avec les associations de riverains pour trouver une solution pour la collecte des déchets ménagers, afin d'éviter que ceux-ci ne rebouchent les canaux réaménagés. La levée de taxes devant financer l'ensemble du fonctionnement reste très problématique. L'AFD tente de faire émerger des propositions pour une rationalisation de l'exploitation et un meilleur financement, mais la tâche est ardue.

Cet exemple permet de cerner toute la difficulté qu'il y a à mettre en place un projet de développement viable à long terme, mais aussi à l'évaluer. Au-delà de la réussite immédiate et visible, il convient en effet de mesurer au fil du temps l'impact de l'aide sur la capacité des autorités du pays et de la capitale à gérer les infrastructures et à rendre compte de cette gestion à leurs concitoyens. Cet investissement est conséquent, avec un coût complet du programme de 20 millions d'euros. Ces travaux ont été réceptionnés au mois de mars dernier, mais, sur place, bien qu'émerveillés par les réalisations, nous avons constaté que les gens commençaient à rejeter des déchets dans le grand bassin de rétention, et que le canal, par ailleurs impressionnant, se terminait sur un réceptacle d'immondices, ce qui a conduit le ministre qui nous accompagnait à indiquer que les services de la capitale n'avaient pas fait le nécessaire. On voit donc que moins d'un an après la réalisation de l'ouvrage, il risque de ne plus fonctionner.

Tout projet court le risque d'être instrumentalisé. Ainsi, c'est sans doute grâce à un prêt de la banque mondiale qu'un précédent président de la République avait pu créer un véritable empire dans la production de lait, utilisé ensuite pour combattre ses adversaires politiques, à l'aide, notamment, de mesures de protection tarifaire et d'exemption de taxes. Lorsque l'on s'engage dans ces programmes, il est donc important de prévoir

le fonctionnement de l'ouvrage et l'implication des collectivités. Une anecdote, un plan d'eau se trouve à proximité, au centre de la capitale, qui a un bel aspect mais qui sert d'exutoire à tous les rejets de la ville. Au bord de ce lac se trouvent les lieux de commémoration où se tiennent les manifestations nationales, au cours desquelles les officiels se pincent le nez, tant la puanteur est forte.

Un mot pour finir sur l'Institut Pasteur de Madagascar, créé il y a 120 ans, qui nous a émerveillés. Il avait, par concession, charge de relever la qualité de l'eau dans la capitale, qui n'est pas potable, mais depuis deux ans, cette convention n'est plus signée et l'on ne connaît plus la qualité de l'eau. Un autre problème se pose à Madagascar, celui de la qualité des soins. La lèpre est presque éradiquée, mais 200 000 cas nouveaux apparaissent encore annuellement dans le monde. Madagascar fait partie des cinq pays d'Afrique dans lesquels cette maladie se développe. Or 40 % de la population n'a pas accès aux soins.

L'institut accomplit un travail remarquable en matière de lutte contre les maladies tropicales et rend directement service à la population en abritant un centre de biologie clinique ouvert vingt-quatre heures sur vingt-quatre et sept jours sur sept, qui reçoit 600 personnes par jour et participe à l'influence scientifique française avec un médecin et une équipe remarquable. Il n'est toutefois pas épargné par les restrictions budgétaires qui touchent le ministère des affaires étrangères. En août 2019, celui-ci a ainsi réduit de six à un le nombre de postes d'experts techniques internationaux qu'il finançait. Or une masse critique d'expatriés reste indispensable pour maintenir le haut niveau de compétence et le bon fonctionnement de l'institut, ainsi que l'influence française durement concurrencée à Madagascar, notamment par les États-Unis et par la Chine.

Pour conclure, ce déplacement aura été pour nous l'occasion de tester et de préciser ce qui constituera notre cahier des charges pour la loi d'orientation sur la solidarité internationale, et que l'on peut résumer par les cinq points suivants.

Nous devons, premièrement, définir une stratégie claire et forte pour la politique d'aide publique au développement française, en lieu et place de l'actuel catalogue de priorités actuellement décliné par chacune des entités qui participent à cette politique. Il faut, deuxièmement, mettre en place un pilotage renforcé et une reprise en main de cette politique, dont la conception et la mise en œuvre sans doute ont été trop déléguées à l'AFD. Troisièmement, il importe de favoriser une meilleure articulation des financements bilatéraux et multilatéraux. À Madagascar, l'entretien que nous avons eu avec la Banque mondiale et les autres institutions multilatérales ne nous a pas rassurés quant à leur alignement avec l'aide bilatérale, notamment française. Je dirais même que les discours qui nous ont été doctement tenus nous ont un peu étonnés. Quatrièmement, il faut promouvoir l'expertise française, dont nous avons pu avoir une illustration

particulièrement frappante avec l'Institut Pasteur de Madagascar et qui passe notamment par la préservation de l'autonomie d'Expertise France. Enfin, le cinquième point consiste à mener un effort inédit pour améliorer l'évaluation de l'impact des projets et instaurer un pilotage de l'aide par les résultats, comme on le voit à travers l'exemple sur lequel je me suis attardé.

Sur le projet de loi de programmation, le ministre Le Drian nous avait laissés entrevoir une perspective à court terme, mais le Conseil national pour le développement et la solidarité internationale (CNDSI) s'est montré hier beaucoup plus perplexe quant à un aboutissement rapide. Vos rapporteurs sont en tout état de cause à la disposition de la commission pour poursuivre le travail engagé.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteure. - Ce déplacement a été une belle occasion d'apprécier le mode de travail que vous avez institué, avec des équipes transpartisanes. Nous avons des sensibilités politiques différentes et passons trop souvent les uns à côté des autres. Grâce à des missions comme celle-ci, nous apprenons à nous apprécier. Le Sénat a fait entendre sa différence et a montré sa capacité de travail.

Madagascar constitue un bon exemple de la difficulté à aider un pays structurellement instable. Madagascar a en effet été moins aidée que d'autres pays d'Afrique subsaharienne, et cette aide a connu de fortes fluctuations. En outre, la capacité à mobiliser l'aide des pouvoirs publics malgaches est toujours restée faible. Traditionnellement, ce sont donc les bailleurs multilatéraux, plus habitués à ce type de situations, qui ont effectué les interventions les plus importantes dans le pays.

Mon collègue Jean-Pierre Vial l'a dit, l'aide à Madagascar se heurte à des structures politiques et sociales extrêmement inégalitaires, qui constituent clairement un obstacle au développement. Je crois que nous avons tous été frappés et même profondément affectés par la pauvreté extrême des habitants des bas quartiers de la capitale, qui vivent au milieu des immondices, en particulier de très nombreux jeunes enfants, avec les conséquences que cela implique en termes de mortalité infantile. Madagascar m'a semblé être un concentré de toutes les misères : celles que l'on retrouve en Afrique, en Asie et en Amérique du Sud. Il faut saluer le travail de l'AFD qui tente de fournir une aide bénéficiant directement à cette population déshéritée, comme nous avons pu l'observer à travers un projet de rénovation des ruelles, sachant que plus de 70 % de la population vit dans des quartiers sans voirie ni équipements. Ce projet, directement porté par le ministre de l'aménagement du territoire qui nous a accompagnés sur place, malgré son caractère trivial, est très important : il vise à améliorer des voies piétonnes où les Malgaches circulent quotidiennement, en prévoyant un pavage, des escaliers, des bornes-fontaines, des blocs sanitaires, des lavoirs, etc. L'AFD considère que près de 1 million de personnes seront impactées par ce projet.

La situation est moins critique dans les campagnes, mais la pauvreté y est plus cachée et la malnutrition est très fréquente. L'ONG Action contre la faim a ainsi pu qualifier Madagascar de « paradis de la sous-alimentation chronique ». Les conséquences sont terribles avec des retards définitifs de développement chez de très nombreux enfants. Les habitants souffrent également des maladies tropicales comme le paludisme ou la bilharziose, dont le parasite est présent dans toutes les eaux de baignade. Enfin, le changement climatique est déjà très sensible, avec une aridité de plus en plus forte dans le sud de l'île.

Dans ce contexte, la sécurisation du foncier au profit des populations rurales est essentielle pour éviter les spoliations et les conflits d'usage, intensifier la production et ainsi permettre aux paysans d'atteindre l'équilibre économique. C'est ce qui fait tout l'intérêt d'un autre projet soutenu par l'AFD qui nous a été présenté, visant à doter 75 communes rurales d'outils pour délivrer des certificats fonciers et gérer la fiscalité foncière. La valeur ajoutée d'un tel projet est aussi, comme nous avons pu le constater, de permettre un renforcement de l'institution communale, à travers le service rendu aux populations en échange du paiement de l'impôt. Plus largement, nous pouvons nous féliciter que l'AFD consacre au total 48 millions d'euros d'engagement dans le secteur de l'agriculture à Madagascar, soit le deuxième poste d'intervention après les infrastructures et le développement urbains.

Là encore, toutefois, ne soyons pas trop optimistes : il y a des décennies, une réforme soutenue par les bailleurs avait déjà permis de redistribuer la terre aux paysans et avait amélioré leur productivité, mais la propriété était vite retournée aux notables lors d'une des nombreuses crises politiques qui se sont succédé dans le pays. Comme cela a déjà été souligné, aucun progrès durable n'est donc possible sans une profonde transformation de la société malgache, que les bailleurs ne peuvent pas prétendre impulser à eux seuls.

Dernier point que je souhaitais souligner, sur lequel nous sommes, je crois, tous les trois en accord, c'est l'importance particulière de la coopération décentralisée à Madagascar. Il existe en effet 41 coopérations décentralisées recensées dans le pays, dont 4 bénéficient d'un financement de l'AFD dans le cadre de la facilité de financement des collectivités territoriales françaises (FICOL).

Nous avons ainsi pu nous rendre sur des lieux de mise en œuvre de projets soutenus par la région Nouvelle Aquitaine en partenariat avec la région Itasy à l'ouest d'Antananarivo, notamment un projet de formation agricole et rurale destiné à renforcer la professionnalisation de l'agriculture dans cette région. Nous avons été émerveillés par l'énergie de ces jeunes. La Nouvelle Aquitaine soutient également des projets de développement agricole et d'agroforesterie mis en œuvre par l'ONG Agrisud International, ainsi que le développement de la pisciculture et de la riziculture. Aspect

important, elle œuvre aussi en faveur d'un renforcement des capacités de la région Itasy afin de mettre en place un plan de développement économique et de renforcer la fiscalité.

La coopération décentralisée occupe ainsi une place importante dans le dispositif de l'aide au développement française à Madagascar, à tel point que l'ambassade de France a organisé début 2018 des assises de la coopération décentralisée. L'ambassade joue ainsi un rôle d'animation en faisant se rencontrer les différents acteurs, ce qui permet d'accroître l'impact de cette coopération décentralisée, qui vise à plus de 75 % le secteur de l'agriculture, où les besoins sont immenses et où les collectivités et les ONG sur lesquelles elles s'appuient ont une réelle valeur ajoutée par rapport aux grands bailleurs ou agences de développement nationales ou multilatérales. Il s'agit là d'une coopération très féconde, au plus près du terrain, qui doit continuer à être soutenue par le Gouvernement français et l'AFD.

M. Jacques Le Nay, rapporteur. - Madagascar est un pays qui regorge de ressources naturelles, qu'elles soient naturelles, comme les forêts et leur biodiversité reconnue mondialement, minérales, ou encore halieutiques.

Comme l'ont rappelé mes collègues, cela n'empêche pas la population de l'île de connaître une très grande pauvreté. Il y a d'abord indéniablement un problème chronique de mauvaise gouvernance, qui fait que les Malgaches bénéficient très peu des retombées liées à leurs ressources naturelles. Ainsi que l'a souligné un chercheur récemment, « pris entre des acteurs étrangers avides de ressources et des oligarchies avides de pouvoir et de biens de prestige, l'immense majorité des Malgaches se trouve dans une situation vulnérable économiquement ». On peut citer le bois de rose, encore récemment pillé au profit d'une mafia locale elle-même reliée, de l'avis de nos interlocuteurs, au marché chinois, ou encore le pillage des ressources halieutiques par des flottes étrangères, qui en général ne disposent pas de permis de pêche.

En outre, les ressources fiscales de l'État malgache sont parmi les plus faibles du monde. En 2018, le ratio impôts/PIB était de seulement 11,9 %. Pour mémoire, ce taux est de 34,2 % en moyenne dans les pays de l'OCDE et de 17 % en moyenne en Afrique. Ce très faible taux est significatif de la faiblesse de l'État malgache lui-même. Tout ceci donne une idée de la profondeur des changements à impulser. Les bailleurs internationaux y travaillent, mais les résultats ne sont pas encore au rendez-vous.

Dans ce contexte, les projets de dynamisation de l'économie malgache soutenus par l'AFD que nous avons pu observer sont naturellement utiles, mais ils ne suffiront pas à eux seuls à lancer le développement économique nécessaire pour sortir les Malgaches de la pauvreté.

Ainsi, l'AFD fournit un appui au secteur financier, développe des programmes de garanties pour le financement des petites entreprises, ou encore finance de grands projets tels que l'extension des aéroports d'Antananarivo et de Nosy Be, qui bénéficient d'un prêt de 35 millions de dollars de l'agence.

Autre exemple, l'AFD soutient à Antananarivo un projet de formation professionnelle afin de développer les capacités et des filières de formation du BTP dans le cadre d'un partenariat public-privé avec les organisations professionnelles du secteur et les opérateurs économiques.

Il s'agit ainsi d'offrir une alternative crédible à l'économie informelle dans ce secteur et d'offrir des débouchés à davantage de jeunes. Là encore, il faudra évaluer l'impact à long terme pour savoir si ce projet a eu un véritable effet d'entraînement sur l'économie.

Par ailleurs, à côté de cette action multiforme de l'AFD, il faut également souligner l'action importante de l'ambassade de France, qui joue non seulement un rôle de coordination, comme ma collègue l'a souligné à propos de la coopération décentralisée, mais qui est aussi une force de proposition autonome en matière d'aide au développement. La revitalisation des Fonds de solidarité pour les projets innovants, les sociétés civiles, la francophonie et le développement humain (FSPI), directement gérés par le service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade, se traduit en effet à Madagascar par la mise en œuvre de cinq projets, en matière d'éducation, de francophonie et d'écoles normales supérieures. Dans ce cadre, deux experts techniques sont en place auprès de l'éducation nationale malgache pour la mise en place des programmes scolaires. Le renforcement des FSPI, qui, je le rappelle, ont reçu 36 millions d'euros supplémentaires dans la loi de finance pour 2020, permet ainsi de maintenir une offre de projets de développement de taille modeste, mais à fort effet de levier pour l'influence française.

Pour conclure, malgré toutes les difficultés déjà signalées, certains éléments dans la situation actuelle incitent à l'optimisme, du moins en ce qui concerne la bonne appropriation de l'aide internationale et en particulier française. Ainsi, les ministres que nous avons pu rencontrer avaient une connaissance précise et détaillée des projets des bailleurs, ce qui est loin d'être le cas dans tous les pays bénéficiaires. Dans la plupart des cas, ces projets de coopération s'appuient d'ailleurs, dans les différents secteurs concernés, sur des plans de développement gouvernementaux qui, selon nos interlocuteurs, sont bien conçus.

En tout état de cause, il convient plus que jamais d'évaluer le plus de projets de développement possible afin de pouvoir tirer les leçons des échecs du passé. L'AFD a indiqué que l'objectif actuel de l'agence était d'évaluer la moitié de ses projets à Madagascar. Les responsables de l'agence sont

convaincus que ces évaluations sont certes coûteuses en temps et en moyens, mais indispensables.

Plus largement, nous avons été frappés de constater qu'il n'existe pas de données solides sur l'histoire de l'aide au développement française à Madagascar, ce qui constituerait pourtant une mise en perspective très précieuse pour ne pas reproduire des errements ayant eu lieu vingt ou trente ans auparavant. L'AFD semble toutefois consciente de cet enjeu et s'efforce progressivement d'acquiescer cette profondeur historique indispensable.

M. Christian Cambon, président. - Madagascar concentre les problèmes habituels de l'aide au développement, notamment la dispersion des projets. Je connais bien ce pays pour y avoir mené des projets soutenus par le syndicat des eaux d'Île-de-France. J'y ai vu des châteaux d'eau tout neufs qui n'avaient jamais vu une goutte d'eau, ou qui étaient installés là où une eau saumâtre était pompée...

Mme Sylvie Goy-Chavent. - Merci pour ce rapport très fouillé. Je me souviens d'avoir posé la question de la traçabilité au directeur de l'AFD, qui m'avait répondu : nous n'avons pas à surveiller là où va l'argent. Il s'agit malgré tout d'argent public ! J'ai entendu le chiffre de 18 millions d'euros ; quant à moi, j'ai trouvé 309 millions d'euros dépensés entre 2014 et 2018 à Madagascar, pays qui connaît manifestement de gros problèmes de corruption. Comment savoir si l'argent dépensé va bien là où il doit aller ?

Marie-Françoise Perol-Dumont parle de transformation de la société ; soit, mais, en attendant, il faudrait s'assurer que l'argent n'est pas détourné.

M. Joël Guerriau. - Je suis allé à Madagascar il y a vingt ans. Je constate, avec tristesse, que la situation ne s'est pas améliorée - exemple de la destruction d'un beau pays par sa population. Car Madagascar compte beaucoup de richesses. Nous devrions méditer cette leçon. La France entretient des relations très fortes avec l'île, mais aussi un litige, sur les îles Éparses, qui représentent 6 % des 11 millions de kilomètres carrés de zone économique exclusive (ZEE) de la France. Les enjeux concernent les hydrocarbures et la pêche. En octobre, le président Macron a clairement affirmé qu'elles appartaient à la France. Mais le Premier ministre malgache affirme qu'elles sont malgaches, y compris dans les programmes scolaires. Comment faire évoluer la situation, compte tenu des problèmes de bonne gestion du pays...

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur. - Nous n'avons pas parlé des îles Éparses, sauf avec l'ambassadeur - cela a même été le sujet principal de notre dernier repas. C'est un sujet éminemment sensible. On peut se demander si ce genre de revendication de souveraineté n'est pas une manière de remobiliser les habitants...

Pour la France, il n'est pas question d'ouvrir la discussion. Madagascar n'a jamais possédé les îles Éparses. Intelligemment, Madagascar

utilise le fait qu'elles ont été administrées conjointement avec elle pendant l'époque coloniale. Un peu avant l'indépendance, la France les a séparées de la grande île et considère que ces liens purement administratifs ne justifient pas les revendications malgaches. Leur positionnement n'est pas inintéressant pour la France, mais n'a aucun intérêt stratégique pour Madagascar. Lorsque nos présidents se rencontrent, le sujet est toujours abordé.

Concernant la traçabilité, si nous en croyons l'AFD, il ne semble pas que cette question pose de difficulté. Mais reste la question de l'utilité des investissements. Sur une photo diffusée sur les écrans, vous pouvez voir un canal neuf, mais à tel point rempli de débris que l'eau a du mal à passer. Il aurait fallu davantage impliquer la ville pour qu'elle mette en place la collecte et encore mieux sensibiliser la population pour qu'elle joue le jeu.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteure. - On nous a affirmé que l'utilisation de l'argent était tracée... même si nous avons quelques doutes. Le vrai sujet, c'est effectivement le devenir des infrastructures et leur utilisation. Nous avons vu des hommes faméliques payés pour nettoyer le canal, mais qui le faisaient pieds nus au milieu des tessons de bouteilles. Nous avons demandé pourquoi on ne leur donnait pas des bottes. Il nous a été répondu que cela avait été fait, mais qu'elles les gênaient, car il n'était pas dans leur culture d'en porter...

Le pays a un nouveau gouvernement et un nouveau parlement, qui a élu une présidente de choc, qui promet de nettoyer les écuries d'Augias. Mais cela est dit à chaque renouvellement. Quant aux îles Éparses, les dirigeants malgaches font un peu comme le président Trump : ils cherchent un prétexte momentané pour mobiliser le nationalisme et faire oublier les vrais problèmes.

M. Jacques Le Nay, rapporteur. - Antananarivo a connu un exode rural massif, passant de 250 000 habitants à 2 millions, sans aucune construction d'infrastructures ou presque. Le canal que nous avons vu en photo faisait trois mètres de profondeur, mais il n'en reste qu'un mètre, huit mois après sa construction. S'il déborde, c'est tout le bidonville qui est inondé avec une dispersion des immondices qui le jonchent...

M. Christian Cambon, président. - Belle unanimité ! Merci pour cette première étape d'un travail que j'espère approfondi sur la coopération internationale, en vue de l'examen de la future loi d'orientation.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

PROGRAMME DU DÉPLACEMENT

Vendredi 22 novembre :

- Entretien avec le Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Habitat et des travaux publics
- Entretien avec le Premier Ministre
- Entretien avec le Ministre de l'agriculture
- Entretien avec le Président de l'Assemblée nationale
- Entretien avec le Ministre de l'intérieur
- Entretien avec le Président du Sénat
- Rencontre avec des partenaires de l'aide publique au développement française (Allemagne, USA, Japon, UE, FMI, Banque Mondiale)

Samedi 23 novembre :

- Visite de sites Lalankely II (aménagement de ruelles) et PIAA (assainissement) et rencontre des partenaires du projet
- Entretien avec les ministères partenaires
- Projet FORMAPRO BTP : présentation de l'opérateur et d'activités du projet
- Visite et présentation de l'Institut Pasteur de Madagascar
- Entretien avec des ONG actives dans le domaine du développement et des organisations de la société civile (ACLF, GRET, Transparency, Mouvement Rohy, société Civile, Collectif des citoyens...)

Dimanche 24 novembre :

- Visite d'un guichet Foncier à Arivonimamo II
- Visite du CRFPA
- Visite du projet GIRE autour du lac Itasy
- Présentation de l'équipe de la coopération décentralisée de la Région Nouvelle-Aquitaine
- Visite d'un projet de pisciculture et rizipisciculture à Ampefy
- Visite d'un projet d'agro-écologie à Ampefy