



Evaluation of the EC interventions in the transport sector in third countries

Final Report - Volume 3 – Annexes 5-6

May 2004

ADE s.a.
Rue de Clairvaux, 40
B-1348 Louvain-la-Neuve
Belgium
Tel.: +32 10 45 45 10
Fax: +32 10 45 40 99
E-mail: ade@ade.be
Web: www.ade.be

FRAMEWORK CONTRACT: EVALUATION OF THE EUROPEAN COMMISSION
AID IN PRODUCTIVE SECTORS AND BUDGETARY AREAS

ADE IN ASSOCIATION WITH IBM AND EPU-NTUA

Table of contents

ANNEX 5 - COUNTRY MISSION REPORT MADAGASCAR

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

1. INTRODUCTION
2. LE SECTEUR DES TRANSPORTS
3. INTERVENTIONS DE LA CE DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS
4. OBSERVATIONS EN RELATION AVEC LES QUESTIONS ÉVALUATIVES

ANNEXE 1 - LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

ANNEXE 2 - LISTE DES PRINCIPAUX DOCUMENTS CONSULTÉS

ANNEXE 3 - FICHES DE PROJET

ANNEX 6 - COUNTRY MISSION REPORT RUSSIA

1. INTRODUCTION
2. THE TRANSPORT SECTOR
3. EC INTERVENTIONS IN THE TRANSPORT SECTOR
4. FINDINGS IN RELATION WITH THE EVALUATION QUESTIONS

ANNEX 1 - PEOPLE MET

ANNEX 2 - DOCUMENTS CONSULTED

**Annex 5 - Country mission report
Madagascar**

**Evaluation des interventions de
la Commission Européenne
dans le secteur des transports
dans les pays tiers**

Rapport de mission à Madagascar

Octobre 2003

Révisé janvier 2004

La présente étude, financée par la Commission Européenne, a été réalisée par la Société ADE.

Elle n'engage que ses auteurs et ne reflète pas nécessairement l'opinion de la Commission Européenne.

Table des matières

SIGLES ET ABRÉVIATIONS.....	7
1. INTRODUCTION	9
2. LE SECTEUR DES TRANSPORTS	11
2.1 POPULATION.....	11
2.2 PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU SECTEUR.....	11
2.2.1 Transports routiers	11
2.2.2 Transports ferroviaires	14
2.2.3 Transports fluviaux.....	15
2.2.4 Transports maritimes.....	15
2.2.5 Transport aérien.....	16
2.2.6 Transports urbains	16
2.2.7 Intermodalité	17
2.2.8 Faiblesses et défis du secteur des transports.....	17
2.3 DISPOSITIF INSTITUTIONNEL.....	17
2.4 POLITIQUES, STRATÉGIES ET PROGRAMMES SECTORIELS DU GOUVERNEMENT.....	18
2.5 INTERVENTIONS DES BAILLEURS DE FONDS.....	21
3. INTERVENTIONS DE LA CÉ DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS	25
3.1 LA STRATÉGIE DE COOPÉRATION DE LA CÉ ET LA PLACE DES TRANSPORTS	25
3.1.1 Stratégie de la CE.....	25
3.1.2 Importance du secteur des transports dans la stratégie de la CE	26
3.2 PANORAMA DES INTERVENTIONS DE LA CÉ DANS LE TRANSPORT ENTRE 1995 ET 2001	28
4. OBSERVATIONS EN RELATION AVEC LES QUESTIONS ÉVALUATIVES	33
Question 1: To what extent were policy and programme development at sectoral level conducted in partnership with third countries since the publication of the last major evaluation and with what effect ?	35
Question 2: To what extent has policy commitment from partner countries been secured so as to ensure the sustainability of transport strategies?	40
Question 3: How far have Commission strategies, programmes and projects contributed to the achievement of sustainable economic benefits?	47
Question 4: How far have Commission strategies, programmes and projects contributed to poverty reduction by improving access to essential services?	57

Question 5:	How far have the Commission strategies, programmes and projects contributed to economic, and political integration across political and population boundaries?	63
Question 6:	How far have Commission strategies, programmes and projects contributed to specific sector goals?	66
Question 7:	To what degree have the Commission strategies, programmes and projects contributed to improvements in health and safety and in environmental impact ?.....	72
Question 8:	How far have strategies, programmes and projects sponsored and funded by the Commission, and the conditions and context of such funding, contributed to ensuring a gender sensitive access to transport services, as well as equal access to members of minority or disadvantaged populations ?	76
Question 9:	To what extent has the design of Commission-sponsored strategies, programmes and activities, especially the choice of beneficiaries, funding instruments and donor mix (including EIB) facilitated the achievement of specific objectives established for the sector?	79

ANNEXES

ANNEXE 1 – LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

ANNEXE 2 - LISTE DES PRINCIPAUX DOCUMENTS CONSULTES

ANNEXE 3 – FICHES DE PROJET

Sigles et Abréviations

AGOA	Africa Growth and Opportunity Act
AMF	Agence Maritime et Fluviale
APMF	Agence Maritime, Portuaire et Fluviale
AT	Assistance Technique
ATA	Agence du Transport Aérien
ATT	Agence des Transports Terrestres
BAfD	Banque Africaine de Développement
BEI	Banque Européenne d'Investissement
BET	Bureau d'Etudes
BM	Banque Mondiale
CAI	Cellule d'Appui Institutionnel
CF	Convention de Financement
CGGTx	Cellule de Gestion des Grands Travaux
CIER	Cellule Initiative Entretien Routier
CLD	Collectivité Locale Décentralisée
COER	Conseil d'Orientation de l'Entretien Routier
COI	Commission de l'Océan Indien
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
CTD	Collectivité Territoriale Décentralisée
DCPE	Document Cadre de Politique Economique
DPNT	Déclaration de Politique Nationale des Transports
DPST	Déclaration de Politique Sectorielle des Transports
DSRP	Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté
DTT	Direction des Transports Terrestres
EIE	Etude d'Impact Environnemental
EPZ	zone franche industrielle
FER	Fonds d'Entretien Routier
FMG	Franc Malgache
GCP	Gestion du Cycle de Projet
HIMO	Haute Intensité de Main d'Oeuvre
IBW	Institutions de Bretton Woods
IGED	Initiative Genre et Développement
IPPTE	Initiative Pays Pauvres Très Endettés
ITF	Initiative Transfrontalière
MECIE	Mise En Comptabilité des Investissements avec l'Environnement
MGP	Manuel de Gestion de Projet

MIT	Moyens Intermédiaires de Transport
MO	Maître d'Ouvrage
MST	Maladie Sexuellement Transmissible
MTM	Ministère des Transports et de la Météorologie
MTP	Ministère des Travaux Publics
MTTPAT	Ministère des Transports, Travaux Publics et Aménagement du territoire
ONE	Office National de l'Environnement
PANAGED	Plan National d'Action Genre et Développement
PAS	Programme d'Ajustement Structurel
PDP	Programme de Dépenses Publiques
PGE	Plan de Gestion Environnementale
PIP	Programme d'Investissements Publics
PIR	Programme Indicatif Régional
PNT	Plan National des Transports
PRIDE	Programme Régional Intégré de Développement des Echanges
PST	Programme Sectoriel des Transports
PTRA	Poids Total Roulant Autorisé
RIR	Réhabilitation des Infrastructures Routières
RNCFM	Régie Nationale des Chemins de Fer Malgaches (désormais Madarail)
RUR	Redevance d'Usage de la Route
SE-PST	Secrétariat Exécutif du Programme sectoriel des transports
SMB	Secrétariat Multi-Bailleurs
TdR	Termes de Référence
TIPP	Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers
TP	Travaux Publics
TPP	Taxe sur les Produits Pétroliers
VPM	Vice Primature

1. Introduction

Dans le cadre de l'évaluation des interventions de la Commission Européenne dans le secteur des transports dans les pays tiers de 1995 à 2001 une mission a été réalisée à Madagascar du 31 Août au 13 Septembre 2003.

Outre des entretiens à Antananarivo avec les principales parties intéressées au secteur des transports¹, une visite sur site a été organisée dans la région d'Antalaha pour voir les réalisations du projet 8MAG45.

L'équipe en charge de cette mission était composée de :

- Chef d'équipe : Patrick Chaussepied
- Expert senior (Transport): Max Hennion
- Expert junior (Economiste): Edwin Clerckx
- Expert local: Jaona Andrianantenaina

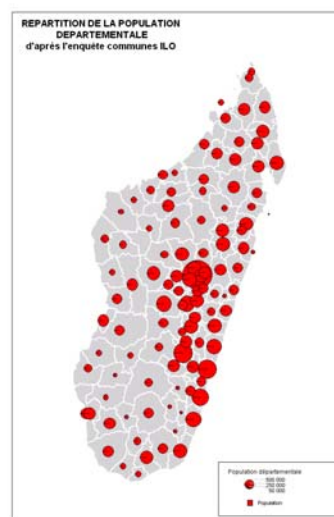
Le présent rapport rend compte de cette mission. Conformément à la méthodologie élaborée au cours de la première phase de l'étude, et approuvée par l'unité d'évaluation de la Commission Européenne, ce rapport a un caractère exclusivement factuel. Il a pour objet de présenter les informations recueillies et les observations faites au cours de la mission, et ne prétend nullement fournir une évaluation des interventions de la Commission Européenne dans le secteur des transports à Madagascar.

¹ Une liste des personnes rencontrées est fournie en annexe 1.

2. Le secteur des transports

2.1 Population

Madagascar compte environ 16 millions d'habitants dont 10% dans l'agglomération d'Antananarivo. L'ouest est faiblement peuplé. La majorité de la population se concentre dans un grand quart sud-est du pays. Il n'y a pas de pôles secondaires forts. Les zones de plus forte densité ont été desservies en priorité par le réseau routier national. A la différence d'autres pays, la route ne vide pas les zones mal desservies de leur population et l'ensemble du territoire est peuplé (avec certes des différences de densité importantes).



2.2 Principales caractéristiques du secteur

Le secteur des transports est un des plus importants secteurs de l'économie malgache. Il représente 17,3% du PIB (2001) et a connu un taux élevé de croissance moyen de 5.8% sur les années 1997-2000.



2.2.1 Transports routiers

a. Le réseau routier

Le réseau de routes classées s'étend sur 31 348 Km, dont 10 348 Km de routes principales constituant le réseau structurant, et 20.000 Km de routes en milieu rural.

Les catégories de classement sont : routes nationales ou réseau prioritaire, routes provinciales et routes nationales temporaires, routes communales et voiries urbaines.

La distribution actuelle du réseau par niveau administratif de rattachement et par état est la suivante :

Tableau 1 - Situation 2002 du réseau des routes « classées »

RN12	Manakara (1)-->Vohipeno	550
RN55	Morombe (22.4)-->Ambahikily	23
RN9	Toliara (19)-->Morombe	150
RN7	Toliary (13)-->Ihosy	545
RN13	Tolagnaro (25)-->Ambovombe	127
RN10	Ambovombe (7)-->Toliara	100
RN12	Manakara (14)-->Iroandro	176
RN3B	Sambava (5)-->Andapa	1236

Source : Documents préparatoires du PNT

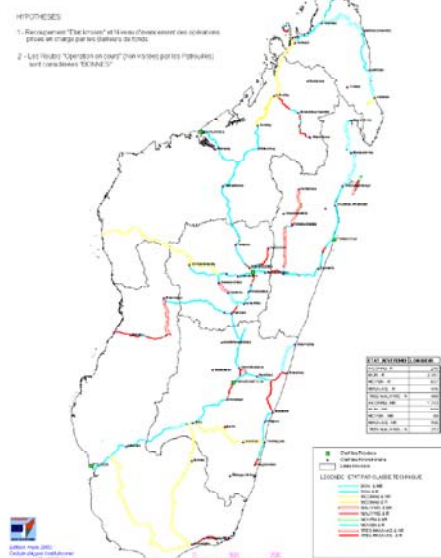
Sur les principaux axes (RN 2, 4 et 7), le trafic a triplé entre 1990 et 2003² ; sur les autres grands axes interurbains, le trafic a doublé. Il s'établit entre 600 et 1 000 véhicules par jour.

Sur le reste du réseau et particulièrement le long des côtes (liaisons transversales), le niveau de trafic est resté faible et a relativement peu évolué au cours des dix dernières années. Cette stagnation est fortement corrélée à la dégradation des liaisons routières.

Une part importante de la croissance constatée du trafic est le fait de véhicules particuliers, pour lesquels le trafic a quadruplé depuis 1990. Le nombre de véhicules de marchandises a en revanche peu évolué avec une croissance moyenne de 70 % en 13 ans. La situation varie d'un poste à l'autre et des évolutions négatives sont même enregistrées. Tout comme pour le trafic total c'est sur les axes convergents vers Antananarivo et dans les environs de Sambava que le trafic de véhicules de marchandises croît le plus.



IMAGE ETAT DES "RNP" ET "RNS" AVANT 2003



c. Le système de transport

De nombreuses autres contraintes ont jusqu'ici handicapé fortement le développement de systèmes de transport adaptés aux besoins des chargeurs et des populations : faiblesse générale du niveau de vie, absence d'appui à la professionnalisation des opérateurs, défaut de réglementation en matière de normes comme de sécurité, insuffisante organisation de la profession, fiscalisation marginale, etc.

Les transports publics de voyageurs sont actuellement assurés en totalité par des organismes privés, sous la forme d'entreprises individuelles, de coopératives ou de sociétés. Les coopératives sont des coopératives de fait ne disposant d'aucun bien commun.

² Données extraites des documents préparatoires du PNT

L'accès à la profession de transporteur routier public de voyageurs est subordonné à l'obtention d'une autorisation d'exploiter délivrée par l'autorité responsable de la zone concernée. Tout véhicule mis en service doit posséder une licence qui lui est propre. Les conditions de gestion de ces autorisations les réduisent à des points de prélèvement (officiels ou occultes) plutôt qu'à des éléments de contrôle de l'exercice de l'activité.

Le transport de marchandises pour compte de tiers est réalisé par des professionnels qui sont des entreprises individuelles ou des sociétés. L'activité n'est soumise à aucune réglementation. En effet, les transporteurs n'ont aucune contrainte sur leur zone d'activité, aucune autorisation préalable n'est ainsi requise pour accéder à la profession et l'exercice des activités de transport routier de marchandises est libre sous réserve de l'inscription au service des Contributions Directes et de l'acquiescement des droits et taxes professionnels.

Depuis 1988, les tarifs de transport de voyageurs et de marchandises sont libres. Cependant, pour le transport de voyageurs, il existe une entente relative sur les tarifs par ville ou en fonction des itinéraires desservis. Ces tarifs varient en fonction du type de véhicules, reflétant la capacité et la qualité relatives des services. Cette tarification est convenue au sein de coopératives d'envergure locale ou régionale, mais n'exclut pas la libre concurrence.

Le parc des véhicules en service s'est développé dans les années 90 à un rythme moyen annuel de près de 6,6% et équivaut à une densité moyenne d'environ 10 véhicules pour 1000 habitants. Il est caractérisé par la vétusté généralisée des véhicules, en particulier de ceux à usage commercial. Il s'agit en majorité de véhicules amortis achetés d'occasion à l'étranger. Le dispositif de contrôle technique des véhicules s'avère insuffisamment bien encadré pour contribuer à renouveler le parc.

Des mesures récentes (2003) ont été prises pour interdire l'importation des véhicules de plus de 15 ans pour le transport de marchandises et de plus de 10 ans pour le transport de voyageurs. Par rapport au réseau routier de 31 438 Km, la densité de véhicules reste relativement faible avec 4,2 véhicules par km d'infrastructure routière. Toutefois on estime qu'environ 60% de ce parc de véhicules circule essentiellement en zones urbaines et suburbaines, tandis que 40% des véhicules ont un usage essentiellement extra urbain.

2.2.2 Transports ferroviaires

Les chemins de fer malgaches comprennent deux réseaux distincts:

- le réseau Nord qui regroupe la ligne Tananarive-Côte Est (TCE) reliant la capitale à Toamasina, la ligne Moramanga-Lac Alaotra (MLA) entre Moramanga et Ambatondrazaka et la ligne Antananarivo-Antsirabe (TA) qui assure la liaison avec la ville d'eau;
- le réseau Sud constitué par la ligne Fianarantsoa-Cote Est (FCE) entre Fianarantsoa et Manakara.

Les activités de transport ferroviaire ont connu une baisse continue depuis 1990, avec un quasi arrêt depuis 1995 (dégâts cycloniques). Les facteurs qui sont à l'origine de ce ralentissement sont nombreux. Ce sont, entre autres:

- la concurrence active des transports routiers qui comporte des déséquilibres à l'encontre des chemins de fer (prise en charge des coûts d'infrastructures) ;
- la dégradation des infrastructures des chemins de fer malgaches qui datent du début des années 1900 par défaut d'entretien par la RNCFM ;
- la dégradation avancée des matériels roulants, en particulier des matériels de traction, pour les mêmes raisons ;
- l'inexistence d'un terminal conteneur dont le trafic est actuellement en pleine expansion et qui pourrait apporter un regain d'activité.

Les effets conjugués de ces facteurs ont entraîné une dégradation du niveau de service (insuffisance de l'offre, déficience de la régularité et de la sécurité) ainsi que le déséquilibre de la situation financière de la RNCFM.

Les transports ferroviaires se trouvent actuellement dans une phase de désengagement de l'État des activités de service. Le réseau Nord a été concédé à la société Madarail (COMAZAR) et la reprise des activités est en cours sur la base d'une réhabilitation des infrastructures, de l'achat de locomotives et de la construction d'un terminal pour containers à Antananarivo. La stratégie du concessionnaire se concentre sur le transport de pondéreux et de vrac conteuneurisé.

La mise en concession du Réseau sud est en cours. Il garde a priori une double fonction marchandises et passagers.

2.2.3 Transports fluviaux

Les transports fluviaux, malgré l'existence d'un vaste réseau de voies d'eau d'une longueur totale de près de 3 000 Km, restent peu développés et ne sont ainsi pas intégrés dans le système de transport de Madagascar. Actuellement, l'exploitation des services est essentiellement assurée par des structures artisanales voire familiales avec des moyens de desserte traditionnels.

2.2.4 Transports maritimes

Madagascar possède 16 sites portuaires. Il s'agit d'un port principal long-courrier (Toamasina), de 3 ports long courrier secondaires (Toliara, Antsiranana, Mahajanga), de 8 ports de cabotage principaux et de 4 ports de cabotage secondaires.

Il y a deux types de transport maritime : (i) les transports maritimes internationaux assurés par des armements de diverses nationalités effectuent le trafic vers les autres continents, mais aussi le trafic régional vers les îles de l'Océan Indien et l'Afrique. Les transports maritimes internationaux réalisent la grande majorité du trafic international de marchandises (ii) les transports maritimes intérieurs ou le cabotage national, qui est réalisé par des navires malgaches, contribuent aux échanges avec les zones enclavées et entre celles-ci.

Les contraintes du transport maritime sont multiples. Les principales sont :

- l'état des infrastructures d'accueil portuaires, qui entrave le bon déroulement des opérations ; des financements de la Banque Mondiale ont amélioré le niveau de services des ports secondaires et étendu leur capacité d'accueil ;
- l'inadéquation des matériels de signalisation maritime et de manutention ;
- à l'international, les défaillances des sociétés nationales de navigation face à la concurrence accrue des armements extérieurs et à cause de la flotte obsolète ;
- la sécurité pour les liaisons nationales par boutre, notamment pour le transport de passagers (absence de normes et de cadre réglementaire pour le matériel et qualifications professionnelles insuffisantes).

2.2.5 Transport aérien

La politique en matière de **transport aérien** vise (i) la desserte des zones intérieures qui autrement sont enclavées et (ii) la promotion du tourisme international, qui constitue une des principales sources de devises du pays. C'est ce qui explique la densité actuelle du réseau, qui compte 58 aéroports ouverts à la circulation aérienne publique.

Les aéroports sont classés en 12 aéroports principaux et 46 aéroports secondaires.

Les services de transport aérien sont répartis en : (i) transport international, qui comprend le réseau long courrier (relations avec l'Europe et l'Asie) et le réseau régional (relation avec les îles de l'Océan Indien et avec l'Afrique). Les déplacements de personnes à destination et en provenance de l'étranger se font quasi exclusivement par voie aérienne ; et (ii) le transport intérieur, exploité principalement par Air Madagascar, est très important pour le transport de personnes, car il permet de desservir les zones enclavées en raison de la faiblesse du niveau de services des routes. Pour le transport de marchandises, le fret aérien est négligeable comparativement aux autres modes. Il est utilisé pour le transport de produits saisonniers, de fruits et de produits à haute valeur (vanille).

Les contraintes qui existent dans le sous-secteur des transports aériens sont principalement:

- le déficit financier structurel des aéroports, qui ne permet pas la réalisation des travaux de réhabilitation et/ou d'extension nécessaires sur les aires aéronautiques, les zones de stationnement et sur les installations terminales ;
- l'insuffisance des matériels et équipements de communication et de lutte anti-incendie, qui compromet la sécurité.

2.2.6 Transports urbains

Les transports urbains sont entièrement réalisés par des entreprises privées ou coopératives. La réglementation en est assurée par les collectivités locales.

2.2.7 Intermodalité

Il n'existe à ce jour aucun aménagement intermodal spécifique à Madagascar. Comme indiqué plus haut, la société concessionnaire de l'exploitation du réseau ferroviaire Nord prévoit la création d'un terminal pour containers à Antananarivo.

2.2.8 Faiblesses et défis du secteur des transports³

Les mauvaises conditions de circulation contribuent à :

- des coûts de transport élevés,
- un manque de compétitivité des produits d'exportation,
- un enclavement et un repli des zones rurales.

Les principaux problèmes ont été, sur la période 1995-2001, les suivants :

- une grave insuffisance de l'entretien des infrastructures, en particulier pour les routes, et le refus, jusqu'en 1999-2000, de mener à bien les réformes institutionnelles (création d'un Fonds d'Entretien Routier doté de ressources propres) de nature à remédier à cette situation ;
- des besoins en réhabilitation/reconstruction des infrastructures importants pour contribuer de manière décisive au désenclavement, sans ressources budgétaires correspondantes ;
- une absence de vision à long terme structurée du secteur qui permette d'orienter les investissements en cohérence avec les options multisectorielles de développement, la méconnaissance des coûts de transport, ainsi que la méconnaissance du poids du secteur dans l'économie malgache ;
- une insuffisance de coordination entre les différents modes de transport ;
- un rôle encore faible joué par le secteur privé et les usagers dans la gestion du secteur ;
- la faiblesse de l'échelon « provinces autonomes » dans le processus de décentralisation retenu ;
- les dégâts causés par la crise de fin 2001. Pendant le premier semestre 2002, aucun entretien n'a pu être effectué sur le réseau routier, rendant ainsi ce réseau plus vulnérable aux effets des pluies cycloniques qui touchent le pays de décembre à mars.

2.3 Dispositif institutionnel

Le dispositif institutionnel a été profondément réorganisé en 2003, avec la réunion du **Ministère de Transport et de Météorologie (MTM)** et du **Ministère des Travaux Publics (MTP)** (ainsi que du département ministériel chargé de l'aménagement du territoire) pour constituer la Vice-Primature chargée des Programmes Economiques.

³ Identifiés en majorité dans les conventions de financement des projets de la CE, voir aussi les Termes de Référence pour l'élaboration d'un plan national de transport à Madagascar pour 2003-2015, version du 25/06/2001.

Cette réorganisation a permis de pallier une situation de gestion duale des infrastructures de transport et de leur utilisation, aux dépens en définitive des actions ciblées sur la réglementation des transports et la professionnalisation des activités de transport.

Le Fonds d'Entretien Routier (F.E.R.) constitue l'épine dorsale de la stratégie d'entretien du réseau routier. Il dispose de l'autonomie juridique et financière nécessaire pour :

- allouer en toute indépendance les ressources collectées en fonction d'une hiérarchisation des priorités de l'entretien qui se base sur un ensemble de critères objectifs fixés par son comité d'orientation (COER) ;
- assurer l'application d'un principe de continuité de l'entretien d'une année à l'autre et entre différents Maîtres d'Ouvrage.

L'Etat, comme Maître d'Ouvrage, est soumis à l'égard du FER aux mêmes règles et obligations que les autres MO.

Le FER est financé par la redevance d'usage de la route (RUR) et, dans une phase transitoire, par une fraction de la Taxe sur les Produits Pétroliers (T.P.P.) et une aide financière de la Commission Européenne. En 2000, les ressources du F.E.R. provenaient pour 85% des taxes et pour 15% de la redevance d'usage. Il est prévu que la part de la redevance des usagers dans le budget total du F.E.R. sera augmentée au moins à 70% de ses ressources en 2003 et atteindra 100% à moyen terme. Un dispositif complet d'audits du fonds a été mis en place depuis 2002 (financier, technique, organisationnel) sur une base semestrielle.

Il était envisagé initialement, dans le cadre du désengagement de l'Etat, que cette réforme institutionnelle soit prolongée, outre l'opérationnalisation du Fonds d'Entretien Routier (avec l'appui de la CE) créé en 1999, par la création d'agences routières et d'agences modales de gestion des transports. Ces mesures ont été remises à l'étude (septembre 2003). L'administration du secteur a été profondément perturbée par des modes de gestion inefficaces marqués à la fois par une grande pénurie de moyens et des pratiques de corruption dans la mise en œuvre des travaux d'entretien et de construction.

2.4 Politiques, stratégies et programmes sectoriels du Gouvernement

Les dépenses du Gouvernement central pour les travaux publics et le transport dépassent 25% du budget total (voir Tableau 1 ci-dessous).

Tableau 1 - Dépenses du Gouvernement central pour les transports, 1997-2001 *

	1997	1998	1999	2000	2001
Transport	1.2	4.0	2.6	2.6	1.8
Travaux publics*	26.7	26.0	26.5	21.0	24.5

* en % des dépenses totales ; ** surtout routes, ports, ponts et autres infrastructures.

Source : IMF (2002)

Une politique sectorielle des transports a été mise en place officiellement le 6 avril 2000 avec la signature par le Gouvernement de la Déclaration de Politique Nationale de Transports (à Washington). Elle a été complétée par la Déclaration de Politique et Stratégies de Transport en Milieu Rural (30 Mai 2001) et par un avenant (septembre 2002) traitant à la fois du projet de transport rural et des ressources (IPPTE) du FER.

Les objectifs évoqués sont de faire participer le secteur à la création d'un environnement favorable à la relance économique et à la lutte contre la pauvreté en encourageant l'initiative privée et en offrant une infrastructure routière adéquate, en particulier en termes de désenclavement. Les grandes lignes de la stratégie ont été définies séparément pour les transports et les routes mais sur la base de grands principes communs qui sont :

- l'amélioration de l'offre de transport,
- le désengagement de l'Etat,
- la mise en place d'un cadre institutionnel favorisant une saine concurrence.

Plus spécifiquement les grandes lignes pour le volet transport consistent à :

- privatiser les activités d'exploitation dans le domaine des transports ;
- promouvoir la prise en main par le secteur privé de la gestion et de la réalisation des investissements confortatifs au niveau des infrastructures ;
- promouvoir le réseau de transport ayant des impacts directs sur le tourisme et la production en milieu rural ;
- promouvoir la distribution intermodale et le transport combiné.

Pour le volet routier elles consistent à :

- décentraliser la construction et l'entretien routier et créer un partenariat public-privé au travers de la privatisation et la contractualisation des travaux ;
- établir des agences de maîtrise d'ouvrage délégué pour la construction des routes ;
- réviser les procédures d'appel d'offres et de passation des contrats en éliminant les contrôles ex-ante et en renforçant les contrôles ex-post ;
- mettre en place des systèmes efficaces d'entretien avec la création d'un fonds d'entretien routier.

Cette Déclaration de Politique a fourni un cadre institutionnel à un nombre important d'étapes qui ont été déjà franchies avec l'appui des bailleurs de fonds :

Secteur routier :

- (i) La refonte de la « **Charte Routière** » (1998). Celle-ci comporte un classement du réseau selon son importance et confie aux collectivités locales la gestion du réseau secondaire ; seuls 7.000 km de routes nationales resteront à la charge financière directe de l'Etat à l'issue du processus de décentralisation.
- (ii) La création du **Fonds d'Entretien Routier** (1999). Le FER a pour rôle de collecter et d'administrer les fonds destinés à l'entretien et à la gestion du réseau routier, quels qu'en soit les Maîtres d'Ouvrages tels que définis dans la Charte

Routière. Il a également pour objectif de réduire les délais de paiement aux entreprises et d'associer le secteur privé à la gestion de l'entretien routier. L'opérationnalisation du FER est en cours, sur la base d'audits qui avaient identifié des dysfonctionnements majeurs tant au niveau de la mise à disposition des ressources financières, que de leur gestion et de l'organisation du Fonds.

- (iii) La réorganisation du Ministère des travaux publics puis la création d'une **Vice-Primature chargée des programmes économiques** (cf. ci-dessus) qui regroupe les départements ministériels chargés du transport et des travaux publics. Cette réorganisation définit plus précisément les fonctions à assurer par la VPM et celles qui tendront à être externalisées au sein d'établissements publics spécialisés (maîtres d'ouvrage délégués).
- (iv) La création de la « **Loi sur la Maîtrise d'Ouvrage Publique** » (1999). Celle-ci permet de faciliter l'exercice de la maîtrise d'ouvrage pour les collectivités décentralisées. Elle définit les cadres d'intervention en matière d'infrastructures publiques (maîtrise d'ouvrage déléguée, maîtrise d'œuvre et conducteur d'opération).
- (v) Le lancement (2002-2003) des grandes études nécessaires à la définition des politiques sous-sectorielles et à la programmation des investissements. La programmation de l'entretien fait l'objet d'un appui technique spécifique de la Commission Européenne.

Secteur ferroviaire:

- (i) Mise en concession de la ligne Nord (juillet 2003) et protocole d'accord signé en décembre 2000 entre la Régie Nationale des Chemins de Fer et USAID pour la gestion du réseau du Sud.

Secteur maritime :

- (i) La refonte du code maritime (2000).
- (ii) La création de l'Autorité Portuaire, Maritime et Fluviale (APMF), avec des lenteurs dans l'opérationnalisation de la structure.

Secteur fluvial :

- (i) La privatisation de la gestion du Canal des Pangalanes (1997) pour l'exploitation des ports fluviaux et l'exploitation des flottes.

Secteur aérien :

- (i) La gestion des aéroports a été confiée à un opérateur privé, ADEMA, en 1991;
- (ii) Une agence autonome, Aviation Civile de Madagascar, a été créée fin 1999 et est opérationnelle depuis janvier 2000 pour la gestion du secteur.

Transport en milieu rural :

- (i) La création en 2001 d'une Cellule de Coordination du Transport Rural au sein du Secrétariat Exécutif du Programme Sectoriel des Transports qui est

responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique de transport du Gouvernement.

- (ii) La signature de la Déclaration de Politique et Stratégie de Transport en Milieu Rural (6 mai 2001), avec l'appui de la BM, qui vise l'amélioration de l'accès de la population rurale aux marchés et aux services sociaux de base en vue de soutenir le développement des activités productives et d'assurer une meilleure qualité de vie par :
 - a. le rétablissement de la circulation sur le réseau existant en se focalisant en priorité sur la suppression des entraves à la circulation;
 - b. l'appropriation du réseau routier rural par les Collectivités (maîtrise d'ouvrage) : classement, participation au coût de réhabilitation, en sus de la prise en charge de l'entretien courant et des tâches de police, de gestion et de suivi du réseau ;
 - c. le développement des moyens intermédiaires de transport (MIT).

Aspects environnementaux :

- (i) Madagascar a mis en place en 1990 un Plan National d'Actions Environnementales et une Charte de l'Environnement ; le décret de Mise En Compatibilité des Investissements avec l'Environnement (MECIE, 1999) rend obligatoires les études d'impact environnemental (EIE) et la mise en œuvre d'un plan de gestion environnementale (PGE) pendant l'exécution des projets ; les EIE sont réalisées sous la direction de l'Office National de l'Environnement (ONE).
- (ii) L'ONE a élaboré un guide de la mise en œuvre des EIE dans le secteur routier et une Direction des EIE a été créée (mars 2003) au sein de la VPM pour suivre les EIE, ainsi que les aspects sociaux (santé et genre) dans les projets routiers.

2.5 Interventions des bailleurs de fonds

La Banque Mondiale et la BAfD ont suspendu pendant une partie de la période sous revue leurs appuis à Madagascar dans le secteur des transports du fait de l'absence de volonté des autorités malgaches d'engager les réformes institutionnelles jugées nécessaires. Ce n'est qu'à partir de 1999-2000, avec la mise en chantier de ces réformes, que les principaux bailleurs ont repris leurs interventions. La CE a maintenu sa présence, mais la mise en œuvre de la coopération a connu des retards importants du fait du non-respect par le Gouvernement des conditions préalables à la mise en œuvre des interventions.

Un consensus concernant l'orientation des réformes et la stratégie à adopter dans le secteur des transports malgache existe entre les trois principaux bailleurs (Commission Européenne, Banque Mondiale, Banque Africaine de Développement). La coordination sectorielle inter-bailleurs est effective, même s'il n'a pas été retenu de lui donner une forme structurée. Elle se met en place au niveau des responsables sectoriels de la Délégation et de la Représentation de la Banque Mondiale. La BAfD met à profit les missions sur place pour se coordonner avec les autres bailleurs.

Au niveau sectoriel, les structures de coordination implantées au sein de la Vice-Primature par la CE et la Banque Mondiale, respectivement la Cellule de Gestion des Grands Travaux (CGGTx) et le Secrétariat Exécutif du Programme Sectoriel Transports (SE-PST) n'ont en revanche pas réussi à établir de procédures effectives de coordination.

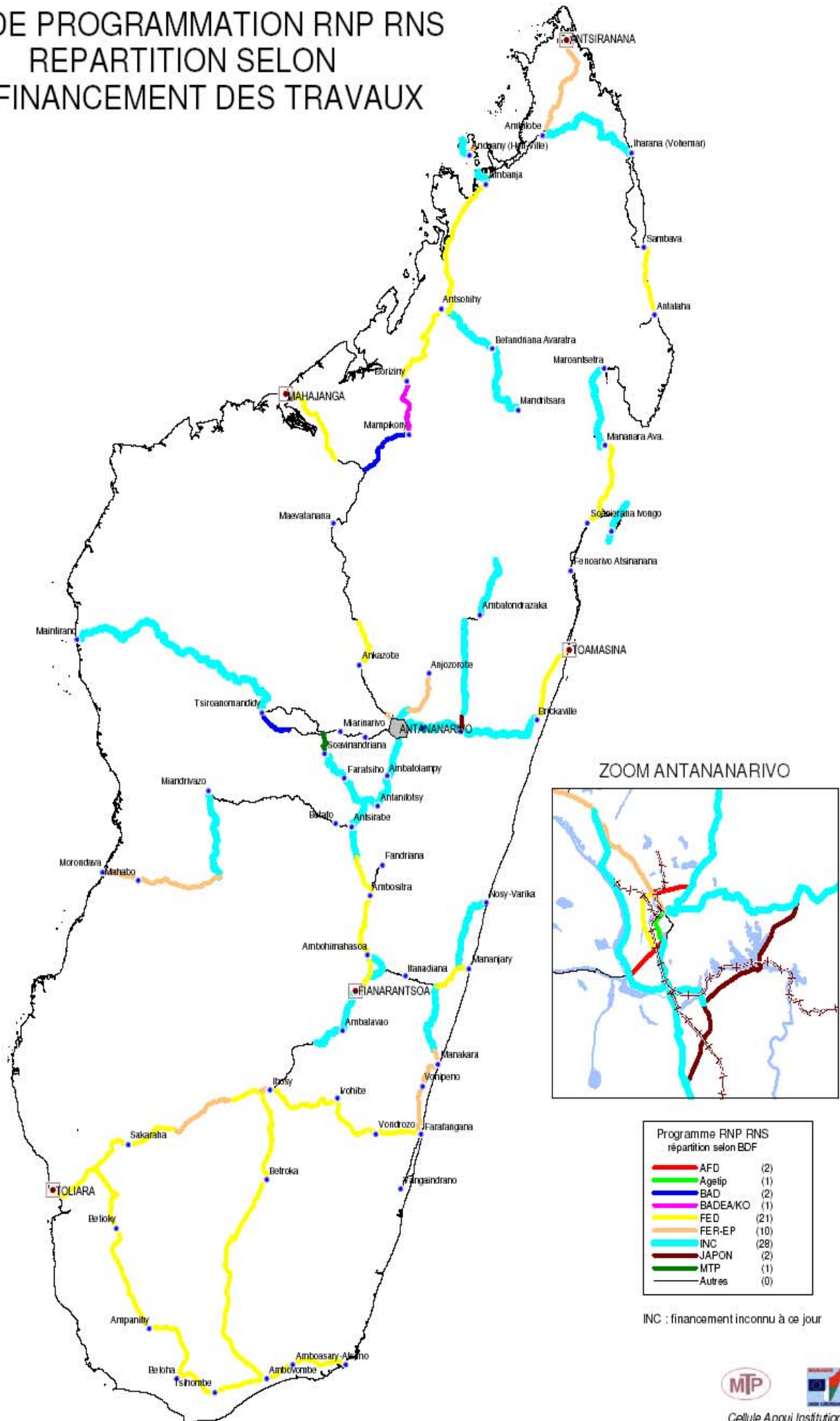
L'aide des principaux bailleurs, en cours et prévue pour les 6 prochaines années, représente un montant total de 469 M€ hors FED (tous bailleurs confondus⁴). La Banque Mondiale a approuvé en juin 2000 un important projet de réforme et de réhabilitation du secteur des transports doté de 230 M€ et qui comprend de nombreuses composantes touchant les différents modes (portuaire, fluvial, ferroviaire et routier). Un nouveau volet (APL3) est en cours d'identification mais devrait a priori prolonger l'appui actuel.

La carte ci-après fait l'inventaire des actions prévues pour le réseau routier.

La coopération des Etats membres de l'Union Européenne ne concerne en général pas le secteur des transports, hormis la coopération française qui intervient en cohérence avec les interventions de la CE.

⁴ Termes de Référence pour l'élaboration d'un plan national de transport à Madagascar pour 2003-2015, version du 25/06/2001.

ETUDE PROGRAMMATION RNP RNS REPARTITION SELON LE FINANCEMENT DES TRAVAUX



3. Interventions de la CE dans le secteur des transports

3.1 La stratégie de coopération de la CE et la place des transports

3.1.1 Stratégie de la CE

Le programme régional pour l'Afrique Orientale, Australe et l'Océan Indien se concentre sur trois secteurs : intégration régionale et commerce; gestion des ressources naturelles; transports et communication. Il est caractérisé par une continuité des objectifs définis pour les périodes couvertes par les 7, 8 et 9^{ème} FED. Le budget régional étant limité, le PIR définit ses priorités au niveau des mesures de facilitation des transports (règles de transit, procédures de douane, harmonisation des réglementations techniques...) et apporte un soutien à l'élaboration d'un masterplan, à partir duquel les besoins, priorités et opportunités dans le secteur des transports peuvent être identifiés.

Le Programme Indicatif 8^{ème} FED d'un montant de 188,5 millions d'Euros, signé le 17 mars 1997, reprend les grands secteurs de concentration de l'aide communautaire pour Madagascar : les infrastructures routières, le développement rural et le secteur de la santé. Ce choix a été déterminé suivant les axes d'actions prioritaires :

- (i) Favoriser la circulation des populations et des biens à l'intérieur de l'île et son ouverture vers l'extérieur (le désenclavement de Madagascar par rapport au reste du monde et des populations au sein de l'île).
- (ii) Œuvrer pour l'émergence d'une société civile par un appui décentralisé à la structuration professionnelle et/ou associative du monde rural.
- (iii) Accompagner la décentralisation, tout en apportant un appui institutionnel à l'Etat pour lui permettre de faire face à ses fonctions pérennes.
- (iv) Encourager tous les acteurs à la lutte contre la pauvreté, en particulier aider l'Etat à rétablir des services efficaces dans les domaines de la santé et de l'éducation.
- (v) Contribuer à la promotion de l'exploitation durable du potentiel physique.

Madagascar est aussi un des rares pays où l'ensemble des instruments de la coopération entre l'Union Européenne et les pays ACP sont d'application à l'exception du Sysmin : coopération politique, appui à l'ajustement structurel, mise en œuvre d'une stratégie alimentaire, aide d'urgence pour faire face aux conséquences des cyclones fréquents dans ce pays ou lutte contre l'invasion acridienne ou les épidémies de choléra, les transferts STABEX, les ressources programmables du PIN et du PIR, les financements de la BEI, les accords de pêche thoniers.

3.1.2 Importance du secteur des transports dans la stratégie de la CE

L'Union Européenne a fait du secteur des infrastructures de transport le premier secteur de concentration de son aide au cours des trois derniers FED (6, 7 et 8) et a reconduit ce secteur de concentration dans le cadre du 9^{ème} FED à la demande du Gouvernement. Ce choix répond au diagnostic préoccupant fait sur la situation des infrastructures de transport dont l'état, aggravé par la pluviométrie, les dégâts cycloniques et un entretien encore insuffisant, rend difficile, voire impossible, les déplacements des personnes et des biens sur des portions importantes du territoire national.

Un budget de 275 millions d'Euros a été alloué aux transports au cours des trois derniers FED, ce qui représente 53% de l'aide, dont 250 millions sur les routes, 20 millions sur les aéroports de province et 5 millions sur le chemin de fer et les ports.

Les interventions sur les routes, dont 45% restent toujours à réaliser, ont porté essentiellement sur la remise à niveau du réseau national structurant et du réseau national d'exportation (« route de la vanille »), sur la réparation des dégâts cycloniques ainsi que sur des actions de soutien à la nouvelle politique d'entretien routier.

Suite aux événements de décembre 2001 et aux dégâts causés par les cyclones en 2002, le programme couvert par le 8^{ème} FED a été réajusté et vise dès à présent beaucoup plus la reconstruction des réseaux existants que la construction de nouveaux réseaux⁵.

Pour le 9^{ème} FED, où deux zones géographiques de concentration ont été pressenties (les provinces de Tuléar et de Fianarantsoa), un budget de 133 millions d'Euros est consacré à ces actions, soit près de 50% de l'enveloppe du PIN/9^{ème} FED. Les actions envisagées consistent à :





- (i) Achever la remise à niveau du réseau structurant en reconstituant la RN 6 entre Antsohihy et Ambanja, en complément des interventions des autres bailleurs.
- (ii) Réhabiliter certaines routes nationales secondaires et des routes rurales dans les deux provinces de concentration, en cohérence avec les actions de développement rural.
- (iii) Soutenir les réformes institutionnelles pour l'entretien routier.

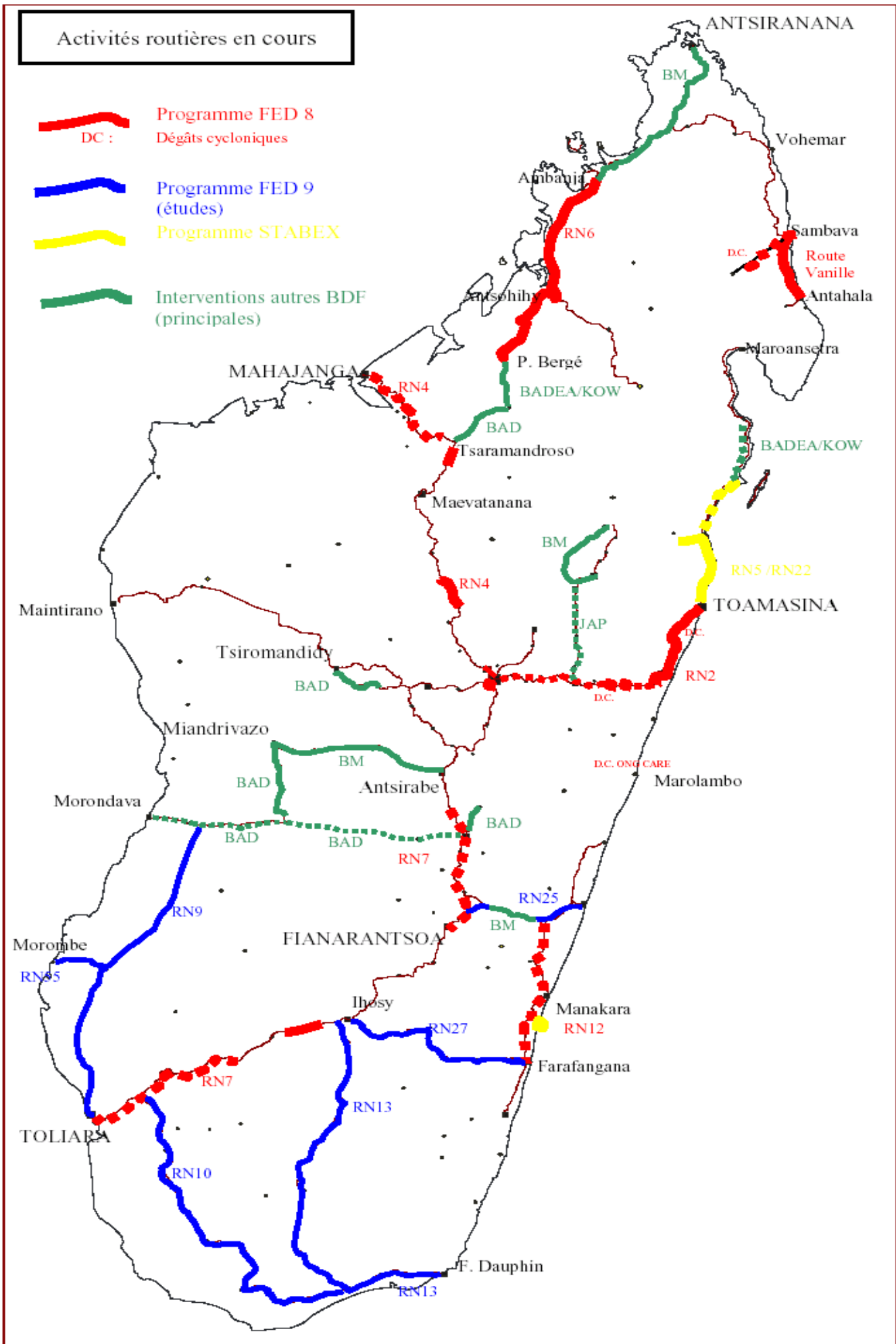
La BEI n'intervient à Madagascar dans le secteur du transport qu'en appui au concessionnaire du Réseau ferroviaire Nord, Madarail. Le prêt consenti s'élève à 11 M€ et porte sur l'achat de matériel de traction d'occasion (7 locomotives Alstom) et la construction d'une plateforme multimodale à Antananarivo. Le premier décaissement était prévu en juin 2003.

Les investissements routiers appuyés par la CE sont présentés dans la carte ci-après.

⁵ Le rétablissement des infrastructures routières figure parmi les principales priorités indiquées par le Premier Ministre Malgache J.Sylla au Président de la CE R.Prodi lors de sa visite à Madagascar en septembre 2002.

Activités routières en cours

-  Programme FED 8
DC : Dégâts cycloniques
-  Programme FED 9
(études)
-  Programme STABEX
-  Interventions autres BDF
(principales)



3.2 Panorama des interventions de la CE dans le transport entre 1995 et 2001⁶

Les principaux projets initiés au cours de la période sont les suivants (cf. fiches de projet en annexes):

7 ACP MAG 33 : Réhabilitation des infrastructures routières (RIR)

- i) En préparant le terrain pour 8 ACP MAG 30, le RIR s'inscrit dans la nouvelle logique de casser la poursuite du processus « réhabilitation – dégradation sans réparation ».
- ii) Composantes: infrastructure et réorientation du rôle du Ministère des Travaux Publics.
- iii) Réhabilitation des 3 axes vitaux en liaison avec travaux effectués par d'autres bailleurs de fonds (BM et BafD). La même construction de la CF que pour les projets décrits ci-dessus (conditionnalités et facteurs assurant la viabilité).

7 ACP MAG 118 : Elaboration d'un plan national de transport (sur 18 mois)

Etude sur le secteur des transports et actions de sensibilisation associées auprès des usagers et des Provinces Autonomes.

8 MAG 030 : Programme de réhabilitation des infrastructures routières et d'entretien routier (sur 6 ans et 6 mois)

- i) Composantes du projet :
 - réhabilitation d'une partie des deux réseaux routiers structurant (RN 2, 4 et 7) et d'exportation (RN 10, 12 et 13) – 64% du budget ;
 - appui (AT) à la mise en œuvre des réformes institutionnelles convenues avec les IBW dans le secteur routier avec focalisation sur l'entretien routier ;
 - formation en entretien de l'administration et du secteur privé pour la gestion de l'entretien routier privatisé ;
 - provision financière pour faire face aux cyclones et pluies tropicales qui endommagent le réseau routier ;
- ii) Conditions spécifiques et engagements du gouvernement malgache :
 - poursuivre la mise en place de la politique d'ajustement structurel en coordination avec les IBW et les autres bailleurs de fonds et spécifiquement celle relative au sous-secteur du transport routier ;
 - approuver et publier avant le lancement du premier appel d'offres prévu dans la Convention de Financement, le décret modifié d'application de la loi portant création du FER (avec les éléments de contenu définis dans la CF) ;
 - mobiliser sur trois ans 17 millions d'Euros pour l'ensemble des besoins en entretien courant des réseaux (2600 km) et atteindre 50% des besoins en entretien périodique au terme des trois ans et 100% à l'horizon 2005 pour l'ensemble du réseau routier ;

⁶ Projets sur la période 1995-2001 sur base de la base de données CRIS de la CE.

- adopter la Charte Routière ;
 - continuer la privatisation de l'entretien routier ;
 - contrôler les charges à l'essieu (13 T)
 - respecter les conditions liées aux travaux (entre autres : plan social relatif aux déplacements, définition d'une nouvelle politique de gestion de la route dans les centres urbains) ;
 - autres (voir CF).
- iii) Clauses additionnelles (facteurs assurant la viabilité) sur les politiques de soutien, technologies appropriées, protection de l'environnement, aspects socioculturels et femmes & développement (enveloppe financière prévue pour une analyse du sujet) ; capacités institutionnelles et de gestion (Cellules de gestion du programme) ; analyses économiques et financières.
- iv) Avenant n°1 : augmentation de l'enveloppe financière pour reconstituer la provision dégâts cycloniques ; Avenant n°2 : prolongation du délai d'exécution de la CF, modification de la répartition budgétaire à l'intérieur de la CF et mise à jour des conditions spécifiques.

8 ACP MAG 45 : Programme d'appui à l'entretien routier et au désenclavement de la région SAVA (sur 5 ans)

- i) Programme élaboré en synergie avec les actions menées par le Programme de réhabilitation et d'entretien routier (8 MAG 30) et composé de deux parties :
- un appui budgétaire sur 3 ans à la remise en état du réseau existant et à la nouvelle politique d'entretien routier à travers le FER, y compris une AT et un appui logistique ;
 - une réhabilitation d'infrastructures de transport dans la région de SAVA en cohérence avec le développement des cultures d'exportation soutenu également par ailleurs par la CE. Les activités dans le cadre de cette deuxième composante visent l'aménagement de routes, du port d'Antalaha et la réhabilitation des voiries connexes au réseau principal de la région de SAVA.
- ii) Bénéficiaires du programme :
- habitants (effets positifs du désenclavement sur la croissance économique en termes d'emploi et d'augmentation de revenus⁷) ;
 - opérateurs économiques (planteurs, préparateurs et exportateurs de vanille associés dans le Groupement National des Exportateurs de Vanille ; producteurs et exportateurs de litchis, girofle...)
- iii) Nombreuses conditionnalités (point 3.5 de DTA de la CF) liées à l'appui budgétaire

⁷ Proposition de financement 8^{ème} FED pour le Programme d'appui à l'entretien routier et au désenclavement de la région de SAVA. 2000.

- iv) Description des facteurs assurant la viabilité :
- implication des bénéficiaires;
 - aspects transversaux (déboursement de 2% du budget travaux à travers le projet IGED 8 MAG 15 (Genre et développement)) ;
 - études de viabilité économique et financière – des études de faisabilité ont été réalisées (wharf d'Antalaha et route Sambava-Antalaha) ;
 - la composante « infrastructure » a fait l'objet d'une étude d'impact environnemental indépendante (WWF local) ;
 - la composante réhabilitation des voiries connexes, qui repose sur la participation des collectivités locales, sera coordonnée avec le programme PAICAL d'appui aux initiatives communales et des associations locales (8 MAG 028).
- v) Avenant à la Convention de Financement suite au glissement du volet « appui budgétaire » compte tenu de l'approbation tardive du programme et du contexte politique peu favorable lors de la préparation des élections présidentielles. Face aux conséquences de la crise de décembre 2001, l'Etat n'était plus en mesure de tenir ses engagements financiers pour le FER en 2002 et une incertitude demeurait sur ses capacités financières réelles pour 2003, la reprise économique n'étant que progressive. L'avenant décale les conditions financières sur les exercices ultérieurs et allège les conditions pour 2002 (voir Tableau p.4 de l'avenant : « Comparaison entre les conditionnalités de la Convention de financement et celles de l'avenant n°1 »).

Tableau 3 - Interventions de la CE dans le domaine de transport, 1995-2001

EC / EIB	Project number	Proposed clustering	Project title	Planned (EC) Total (EIB)	Contract (EC) Loan (EIB)	Paid (EC) Avancement PM/PA (EIB)
EC	8 ACP MAG 40	(1) Analyses et programmes transversaux	AT-Diagnostic et analyse de l'expérience 2000 - Proposition des mesures préventives pour 2001.	70.000	62.203	62.203
EC	7 ACP MAG 118		Elaboration d'un plan national de transport	1.000.000	0	0
EC	FED/MAG/07009/000		Réhabilitation des infrastructures économiques et sociales.	17.500.000	17.500.000	0
EC	7 ACP MAG 92	(2) Fonds d'entretien routier	Création d'un Fonds d'Entretien Routier.	122.685	122.686	122.686
EC	8 ACP MAG 45	(3) Désenclavement	Programme communautaire d'appui à l'entretien routier et au désenclavement de la région de SAVA.	42.000.000	109.773	0
EC	8 ACP MAG 5	(4) Désenclavement	Etude execut. 2 liaisons routières désenclavement Centre Ville.	65.525	65.526	65.526
EC	7 ACP MAG 37	(5) Travaux routiers, entretiens et réhabilitations	Consolidation dossiers A.O. travaux routiers.	19.000	19.000	19.000
EC	7 ACP MAG 90		Eval. De l'impact des prg nationaux d'entretien routier.	129.260	129.260	129.260
EC	7 ACP MAG 33		Réhabilitation des infrastructures routières.	72.500.000	69.413.316	68.137.186
EC	8 ACP MAG 30		Programme de réhabilitation des infrastructures routières et d'entretien routier.	72.500.000	6.576.686	3.140.863
EC	8 ACP MAG 39		AT-Appui à la mise en œuvre des travaux routiers de réouverture et de réhabilitation.	77.699	77.699	77.699
EC	7 ACP MAG 35	(6) Parc Automobile	Etude impact exploitation parc automobile sur réseau routier.	93.927	93.928	93.928
EC	7 ACP MAG 36	(7) Pont de Mananbery	Etude détaillée en vue A.O. Pont de Mananbery.	59.950	59.950	59.950
EC	8 ACP MAG 4	(8) Ports	Etude identification et faisabilité ports secondaires et tertiaires.	15.663	15663.42	15.663
EC	8 ACP MAG 29	(9) Aéroport	AT Surveillance&contrôle taux réhabilitation aéroport Antalaha.	78.335	78.335	78.335

4. Observations en relation avec les questions évaluatives

Les informations recueillies et les observations faites au cours de la mission sont présentées ci-après dans la grille constituée par les questions évaluatives, les critères d'évaluation et les indicateurs tels que définis lors de la première phase de l'étude.

En règle générale, les informations présentées au niveau des critères d'évaluation ont un caractère suffisamment général pour qu'il puisse être fait renvoi à la première mention de ces informations lorsque le même critère est utilisé pour plusieurs questions évaluatives. Par contre, les informations présentées au niveau des indicateurs s'efforcent de cerner spécifiquement la question évaluative à laquelle elles se rapportent.

Question 1: To what extent were policy and programme development at sectoral level conducted in partnership with third countries since the publication of the last major evaluation and with what effect ?

C1	EC interventions are designed and carried out in the framework of a national sectoral policy	<p>Une <u>Déclaration de Politique Sectorielle de Transport</u> a été adoptée sous l'égide de la Banque Mondiale lors de son retour à Madagascar en 1999. Elle a été signée en 2000 par le précédent Gouvernement, malgré de fortes résistances internes, tant politiques qu'au sein de l'Administration. Appropriée par l'actuel Gouvernement avec une volonté affichée de mise en œuvre, elle est en cours de révision, toujours sous l'égide de la BM, avec une participation diffuse de la Délégation. Les principales évolutions considérées sont l'intégration transports (tous modes) et routes. Dans le même temps, le Gouvernement traîne en longueur pour mettre en œuvre les réformes, voire fait marche arrière sur les points les plus sensibles politiquement (particulièrement la mise en place des agences routières).</p> <p>La Déclaration de Politique de Transport a été complétée par une <u>Déclaration de Stratégie Routière 2000-2008</u> et par une <u>Déclaration de Politique et de Stratégie de Transport en Milieu Rural</u>.</p> <p>Madagascar dispose au niveau national des outils et procédures de budgétisation des investissements, du fonctionnement et des coûts récurrents à moyen terme (3 ans) avec le corollaire de l'annualisation des budgets. Le système a longtemps tourné à vide par défaut de ressources internes suffisantes et la situation perdurera tant que les bailleurs ne mettront pas en œuvre l'approche de l'appui budgétaire. Les arbitrages budgétaires internes au Gouvernement manquent, dans tous les secteurs et donc notamment dans celui des transports, de cohérence entre la politique sectorielle et l'affectation des ressources. Les coupures réalisées aux dépens des fonds de contrepartie ou des crédits de TVA bloquent régulièrement les projets des bailleurs de fonds.</p> <p>Les interventions de la CE s'inscrivent dans le cadre défini par la Déclaration de Politique des Transports. La Délégation se coordonne avec les autres bailleurs de fonds. Elle a laissé le leadership de l'appui à la réforme du secteur à la BM tout en se réservant la maîtrise de l'appui à l'entretien routier.</p>
I1	Existence of a sectoral policy document	La Délégation n'a pas été associée à l'élaboration de la déclaration sectorielle de transports. Elle intervient depuis mai 2003 à travers le 7MAG118 pour élaborer le Plan National de Transport qui, en intégrant les résultats d'une étude de politique des transports en sept volets, qui est en cours de finalisation sur financement de la Banque Mondiale, contribuera à la rédaction d'un nouveau document de stratégie sectorielle.
I2	Reference to national priorities in EC project documents	Chaque document de projet de la CE rappelle les priorités nationales en matière de développement. L'état avancé de dégradation des routes principales en fait une absolue priorité et un préalable au développement ; la relation avec les autres priorités de développement est systématiquement évoquée.
I3	Delegation organises/participates in relevant coordination meetings with partner Government	La Délégation est impliquée dans les temps forts (Conférence nationale en mai 2003, ateliers) de la définition des orientations de la politique sectorielle du gouvernement. Elle entretient des relations régulières (aux plans politique et technique) avec les plus hautes autorités du secteur (vice-premier ministre, ministres, directeurs généraux) pour programmer ses appuis et influencer sur les choix gouvernementaux.

14	Delegation organises/participates in relevant coordination meetings/activities with other donors	<p>La Délégation est associée aux missions des principaux bailleurs de fonds du secteur (Banque Mondiale, BafD). Tant la Délégation que la représentation de la Banque Mondiale mettent en avant l'utilité d'une présence continue sur place, qui permet des contacts quasi quotidiens entre eux pour affiner leur stratégie vis-à-vis du Gouvernement.</p> <p>Il a été convenu avec la BM et les autres bailleurs que la Délégation assurait le leadership sur la question du financement de l'entretien du réseau routier (réforme du FER et contribution à son financement) et sur la programmation de l'entretien (constitution d'une base de données, identification des besoins au niveau local, formation des cadres provinciaux des travaux publics, des entrepreneurs et des bureaux d'étude).</p> <p>Il existe un Secrétariat Multi-Bailleurs, instance de coordination entre les principaux bailleurs de fonds, au sein duquel la Délégation est chef de file pour le secteur « transport rural ». Ce volet de l'activité du SMB est toutefois en veilleuse.</p>
15	There is a MTEF and an annual budget	<p>La Délégation fournit aux autorités malgaches les informations sur sa programmation dans le secteur transport. Elle ne dispose cependant pas en retour de garantie que les arbitrages budgétaires préserveront le montant correspondant à ses projets en termes de fonds de contrepartie pour les indemnisations, expropriations, crédits de TVA nécessaires à la bonne mise en œuvre des projets.</p> <p>Des financements sont mobilisés sur d'autres lignes communautaires pour améliorer le fonctionnement de la préparation budgétaire et les procédures de dépenses publiques.</p>
C2	Inter-sectoral linkages have been properly identified	<p>Les liaisons intersectorielles font l'objet du Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) finalisé en mai 2003. Le degré d'identification des liens n'a pas fait jusqu'alors l'objet d'études appropriées et la recherche de synergie reste donc relativement générale. Les études en cours sur financement BM sur la politique des transports et la facilitation du commerce international doivent définir les actions à mettre en œuvre (plans d'action) pour établir les conditions de la rentabilisation des investissements routiers.</p>
16	Existence of multisectoral policy papers in which transport is identified	<p>Les liaisons intersectorielles sont systématiquement évoquées dans les documents de stratégie de coopération (programmation 8ème FED, Stratégie et PIN 2002-2007).</p>
C3	The Delegation plays an active role to promote and lead coordination and complementarity with other donors specially MS and the WB	<p>La Banque Mondiale, malgré une moindre inscription sur la durée (retour dans le secteur transport en 1999 après 10 ans d'absence) que la CE dans le secteur transports, est reconnue comme le chef de file de la réforme dans ce secteur.</p> <p>Les contacts sont établis à la fois au niveau formel (cf. I4), mais également au niveau personnel entre professionnels de la Délégation et de la représentation locale de la BM. Il y a systématiquement recherche d'un consensus sur les approches.</p> <p>Les Etats membres n'interviennent pas dans le secteur des transports. La coopération française a mobilisé un AT qui est intégré dans la Cellule d'Appui Institutionnel mise en place par la Commission.</p>
14	Delegation organises/participates in relevant coordination meetings/activities with other donors	<p>La Délégation entretient des relations suivies avec la représentation locale de la Banque Mondiale. Des contacts et échanges d'information sont systématiquement organisés avec les missions à Madagascar de la BM et de la Banque Africaine de développement.</p>
17	Agreement of common donor approach	<p>Il y a une forte convergence de vues entre la Délégation et la Banque Mondiale, qui sont les deux principaux intervenants dans le secteur des transports.</p> <p>Il existe un Secrétariat Multi-bailleurs auquel participe la Délégation.</p>

C4	The Delegation plays an active role to enhance sector coordination with the Government, who has the lead role	Le Gouvernement a été relativement contraint par la BM à la fin des années 90 d'opter pour une approche libérale de gestion du secteur transport. Le nouveau gouvernement entré en fonction en 2002 est plus ouvert à cette approche. Mais il garde une large maîtrise de l'agenda et des modalités de mise en œuvre de la stratégie sectorielle. La Délégation participe activement à la mise en place coordonnée des moyens nécessaires à l'entretien du réseau routier.
I3	Delegation organises/participates in relevant coordination meetings with partner Government	N'étant pas chef de file de l'appui à la réforme sectorielle, la Délégation n'intervient pas directement dans l'organisation ou le financement des séminaires ou ateliers de coordination. Un appui logistique peut être mis à la disposition de la VPM-MITPAT par la Cellule d'appui institutionnel, mais le Secrétariat du PST (Programme Sectoriel Transport), sur financement BM, dispose des moyens pour ce faire et est mieux positionné au cœur du dispositif de réforme.
I8	Sectoral approach agreed with the Government	La déclaration de politique sectorielle, signée en 2000, était très en avance sur la volonté réelle du Gouvernement en place à l'époque de réformer le secteur. Elle a été signée par le Gouvernement pour débloquer les projets BM et FED dans la perspective des élections présidentielles. En effet, la Banque Mondiale avait suspendu ses financements et fait de l'adoption d'une réforme du secteur une condition à leur reprise. Quant à la Commission Européenne, elle avait retiré son aide financière au Fonds d'Entretien Routier, dont la gestion était gravement défectueuse, et différé la mise en œuvre de l'ensemble du projet 8MAG30 en arguant du non-respect des conditionnalités attachées à l'une des composantes de ce projet de 72.5 millions d'Euros. Après le changement de Gouvernement (2002), la politique sectorielle a été endossée par la nouvelle équipe qui en a engagé la mise en œuvre. Le noyau dur de l'équipe ministérielle en charge de la mise en œuvre de la réforme a travaillé dans les organisations internationales dont elle partage les approches et connaît les pratiques.
C5	Road boards or similar institutions at national and sub-national level exist and have a real influence on the sector policy	La seule instance d'association du secteur privé à l'élaboration de la politique de transport est le Conseil d'Orientation de l'Entretien Routier(COER), qui décide de la programmation des financements accordés à l'entretien routier par le Fonds d'Entretien Routier (FER). Y étaient représentés initialement les transporteurs, un représentant de l'ordre des ingénieurs, un représentant des assureurs. Les évidences de malversations, de prise d'intérêt personnel et d'extorsion de privilèges par les personnes associées a conduit à une recomposition du COER, qui compte désormais une majorité de représentants de l'administration. Le PST prévoit d'organiser annuellement une conférence nationale sur le transport regroupant toutes les parties prenantes (administrations, transporteurs, autres usagers, bailleurs de fonds) qui peuvent s'exprimer librement. La première conférence s'est tenue en mai 2003. Le lien entre les positions adoptées lors de cet atelier et d'éventuelles inflexions à la politique mise en œuvre n'est pas identifiable, ce qui assimile cet événement à de la concertation plus qu'à de la participation.
I9	Existence of activity reports or meeting minutes of road boards, community councils or other institutions bringing together different stakeholders	La Conférence de mai 2003 a donné lieu à la publication d'un volumineux dossier couvrant l'ensemble du secteur : routes, transport en milieu rural, transport ferroviaire, ports et transports maritimes, transport aérien, transport et environnement, financement du programme de transport, travaux publics et aménagement du territoire. La Délégation n'a pas assumé un rôle moteur dans l'organisation de l'atelier sur les transports. Elle y a été par contre associée et a donc pu poursuivre sous cette forme son partenariat avec le Gouvernement.
C6	Non-governmental stakeholders (traders, transporters, minority groups, women,...) have been involved at different stages of the intervention cycle	Au stade de la formulation des projets, la concertation avec les populations, les autorités locales et les autres parties prenantes fait partie intégrante de la procédure d'étude d'impact environnementale réglementée par le décret de mise en compatibilité des investissements de 1999 (MECIE). Elle est effectivement mise en œuvre, mais en général avec un certain degré de formalisme à la fois par manque de conviction des maîtres d'ouvrage et par insuffisance de compétence des prestataires de services. La dimension genre fait l'objet d'un plan d'action national, qui concerne notamment le secteur transport. Les projets routiers du 8 ^{ème} FED incluent des actions d'accompagnement au bénéfice des populations riveraines.

I10	Evidence of consultations, discussion groups, community councils, public debate notably in local press, etc. at the different stages	La Délégation met progressivement en place des outils pour associer les populations et les parties prenantes aux phases initiales du cycle du projet par le biais d'études socio-économiques (ex. de la RN6 sur 9 ^{ème} FED). En amont, les missions sur site de la Délégation ont entretenu des contacts suivis avec les autorités locales, les élus et les groupes de pressions. Les populations riveraines sont également impliquées lors de la réalisation de travaux routiers, surtout autour de la notion d'appropriation et de sécurisation des investissements routiers dans le cadre de mesures d'accompagnement mises en œuvre par des ONG implantées localement (contrat de prestation de services avec la Délégation). Cette initiative ne connaît qu'un début de mise en œuvre et ses résultats ne peuvent encore être évalués.
C7	Conflicting views about specific transport projects have been publicly expressed and the final decision has taken them into account -which does not mean accepted them	La presse nationale ne fait pas mention de points de vue divergents sur les projets dans le secteur transport et il n'y a pas de presse écrite locale. Les initiatives de mise en place de radios locales sont encore rares. Elles ne constituent pas une source exploitable. Les projets routiers font l'objet localement de débats politiques et, selon les contextes locaux, d'une attention particulière des élus quant à leur programmation et leur mise en œuvre.
I10	Evidence of consultations, discussion groups, community councils, public debate notably in local press, etc. at the different stages	Dans le cadre des projets routiers mis en oeuvre par la Délégation, les parties-prenantes sont interrogées. Les populations riveraines sont en outre consultées sur les actions d'accompagnement susceptibles de favoriser leur appropriation de l'infrastructure. S'agissant des volets des projets portant sur la réhabilitation des pistes rurales (ex. 8MAG45, fonds STABEX), des approches participatives sont mises en place par les ONG qui réalisent le projet (ex. de CARE pour le MAG45). Dans ces cas, les villageois participent activement à la décision de déclencher l'opération, peuvent être impliqués dans la réalisation des travaux lorsque ceux-ci sont effectués par des méthodes à haute intensité de travail (HIMO) et s'engagent à en assurer l'entretien.
C8	Stakeholders feel their views have been taken into account and have contributed to improve the project's impact	La question se posera essentiellement lorsqu'auront été mises en oeuvre les actions d'accompagnement prévues dans le cadre des projets 8ème FED.
I11	Subjective perception expressed by the stakeholders of effective participation to the decisions	La mission n'a pas été en mesure de rencontrer les parties prenantes des projets en cours du fait de leur date récente d'initiation.
C50	Projects are designed according to PCM and EcoFin and according to the transport sector guidelines	Les documents de projet sur les conventions de financement examinées satisfont les exigences du Manuel de Gestion de Projet et les instruments ECOFIN. Les projets eux-mêmes s'inscrivent dans les orientations sectorielles communautaires hormis pour la dimension Agence Routière peu soutenue par la Délégation. Le suivi-évaluation des projets ne fait pas l'objet d'une attention systématique.

I71	The problem addressed by the intervention has been clearly and explicitly identified	Les projets FED de réhabilitation routière (7MAG33, 8MAG30, 8MAG45) répondent à des situations de dégradation dont les conséquences pour l'économie nationale et pour les populations concernées sont clairement identifiées (à défaut d'être bien documentées par manque de données statistiques). La mise à l'étude du Plan National de Transport (7MAG118) répond à la nécessité de programmer à moyen et long terme les investissements à mettre en œuvre, dans une perspective d'aménagement du territoire, pour assurer les objectifs globaux de développement (« rapide et durable ») que s'est fixé le Gouvernement. Jusqu'à présent, la hiérarchisation des choix ne faisait pas l'objet d'une approche méthodologique transparente et cohérente avec les fondamentaux du pays.
I72	The objective of the project is clearly stated and explicitly addresses the problem identified	Le lien entre problème identifié et objectifs globaux et spécifiques est toujours de l'ordre de l'évidence dans les projets de réhabilitation des infrastructures routières, particulièrement lorsque sont retenues les axes structurants et d'exportation, ce qui a été le cas des 7ème et 8ème FED à Madagascar.
I73	Overall objectives and project purpose are clearly and correctly differentiated	La distinction est pertinente dans les projets de réhabilitation de routes. Les objectifs globaux se focalisent sur le développement économique et social via le désenclavement et la diminution des coûts de transport. Les objectifs spécifiques ciblent la réhabilitation et l'entretien des réseaux structurants (échanges interurbains) et d'exportation.
I74	The objectives of the project are quantifiable and are effectively quantified	Le volet travaux a fait l'objet d'une quantification à la fois des travaux et de la proportion de la population concernée (1/3 de la population malgache dans le 8MAG30). Le volet institutionnel ne se prête pas à quantification.
I75	Project identification and formulation documents	Les documents ont été réalisés et sont disponibles à la Délégation.
I70	Assumptions and risk clearly stated	Les risques de nature socio-politique ont été clairement sous-estimés, voire omis, alors que les événements de 2002 ont complètement changé la donne, par chance dans un sens très positif pour la mise en œuvre des objectifs de la réforme sectorielle et la réalisation des projets. Les risques internes à l'organisation du secteur identifiés au 8MAG30 concernaient le FER et l'incidence sur le programme de formation de la restructuration du ministère des Travaux Publics dans le cadre du PAS. Les conditionnalités associées au financement de l'entretien routier se sont avérées inadaptées (rétention des recettes par le Trésor, nomination d'un responsable inapproprié, problèmes de fonctionnement internes). Le poids du contexte politique et de la culture administrative est tel, dans le contexte malgache, par rapport aux impératifs de changement radicaux dans la politique sectorielle que le volet « hypothèse et risques » n'a pas eu de pertinence.
I76	PCM/ECOFIN conformity of the structure of financial proposal and of the project implementation and monitoring documents, including ToR	Sur la base des documents mis à la disposition de la mission, il apparaît que la conformité au moins formelle est avérée dans la phase de montage des projets. Il n'est pas possible dans le cadre de cette mission d'évaluer la question au niveau de la mise en œuvre. Il n'a pas été communiqué de documents de suivi hormis le rapport final de la mission de contrôle sur le 7MAG33. La Cellule de Gestion des Grands Travaux (CGGTx) n'a produit qu'un seul rapport (trimestriel) d'activité depuis sa création. La Cellule d'Appui Institutionnel s'est astreinte à une production plus régulière.

Question 2: To what extent has policy commitment from partner countries been secured so as to ensure the sustainability of transport strategies?

C5	Road boards or similar institutions at national and sub-national level exist and have a real influence on the sector policy	Cf. Question 1
I9	Existence of activity reports or meeting minutes of road boards, community councils or other institutions bringing together different stakeholders	Le gouvernement du Président Ravalomana est plus clairement engagé que son prédécesseur dans la mise en œuvre des documents de politique des transports adoptés au début des années 2000. La durabilité de la stratégie de réhabilitation et développement des infrastructures de transport n'est pas à l'ordre du jour dans la mesure où elle repose au moins à moyen terme sur des apports massifs d'aide extérieure, en matière financière comme en expertise et appui technique. Les réformes institutionnelles sont plus incertaines, s'agissant en particulier de la création des agences.
C9	Maintenance of transport infrastructure and equipments is ensured	L'entretien des infrastructures de transport a été gravement défaillant jusqu'à la création, fin 1999, du Fonds d'Entretien Routier, et encore pendant les premières années de fonctionnement du Fonds. Les ressources mobilisables pour l'entretien étaient de nature budgétaire, donc structurellement insuffisantes. Leur utilisation a fait l'objet d'une gestion hasardeuse (absence de programmation, déficience de contrôle à tous les niveaux, travaux réalisés en régie) et peu transparente. Une tendance forte a été de privilégier les opérations de réhabilitation (sur financements extérieurs) aux dépens de l'entretien. La restructuration en profondeur du dispositif d'entretien est en cours avec l'appui de la Délégation : privatisation des travaux d'entretien, opérationnalisation du FER, programmation pluriannuelle de l'entretien, formation du personnel des divisions provinciales des travaux publics, des entreprises et des bureaux de contrôle des travaux. Les conditions financières et techniques d'un entretien satisfaisant des infrastructures routières se mettent en place depuis le début de l'année 2003. Toutefois, des informations communiquées lors de la Conférence nationale sur les transports de mai 2003 mettent en évidence l'insuffisance des capacités des entreprises de travaux en regard des besoins d'entretien. Cela vaut en particulier pour l'entretien périodique.
I12	Measures (such as funding being interrupted) have been taken by the EC when the partner Government has not fulfilled its obligations notably in terms of maintenance and management of infrastructure	Les conditionnalités relatives à l'entretien routier et à son financement retenues dans le projet 8MAG30 se sont cantonnées à des aspects formels (existence du FER, collecte d'une redevance sur les produits pétroliers, principes de fonctionnement). Elles se sont avérées dans un premier temps insuffisamment contraignantes et précises (études technico-financière, institutionnelle, organisationnelle insuffisantes) pour garantir effectivement le financement routier de l'entretien routier. La volonté du Gouvernement de ne pas mettre en place de manière efficace et transparente le FER n'a pu être contrecarrée. La Délégation, après audit, a décidé de bloquer ses engagements financiers vis-à-vis du FER (appui budgétaire) pour provoquer un revirement du Gouvernement. Elle a été appuyée par la Banque Mondiale. Le remplacement du Secrétaire Général du FER début 2003 a permis de relancer les appuis techniques (AT) et financiers et de rétablir le FER comme outil de financement de l'entretien routier.

I13	Ratio recovery price to actual cost of infrastructure maintenance or service delivered	<p>En 2003, le budget du FER s'élève à 345 milliards FMG, dont 147,5 milliards FMG (43%) de ressources propres et 197,5 milliards FMG de ressources affectées.</p> <p>Pour cette même année, le coût de l'entretien courant des routes « entretenables », c'est à dire pas trop dégradées ou récemment réhabilitées, est estimé à 20,7 milliards de FMG, le coût des interventions minimales de nature à assurer un service minimum des routes en mauvais état à 47,0 milliards de FMG et le coût de l'entretien périodique à 182,0 milliards FMG, soit un total de 250 milliards FMG.</p> <p>D'ici à 2010, l'extension du réseau de routes réhabilitées portera le besoin de financement des travaux d'entretien sur l'ensemble du réseau classé à 333 milliards de FMG (1 Euro = 7.700 FMG).</p>															
I14	Existence of cost recovery procedures, for instance petrol taxes	<p>Les ressources du FER comportent des ressources propres internes (une redevance d'usage de la route (RUR) levée sur les produits pétroliers, une part de la TIPP fixée annuellement par la Loi de Finances et une participation de 10% des maîtres d'ouvrage décentralisés au coût des travaux) et des ressources affectées, dont des contributions du FED. Une projet de vignette sur les véhicules lourds n'est pas encore concrétisé, de même qu'une taxe de 1% sur les ventes de lubrifiants. La RUR, initialement collectée par le Trésor Public et reversée au FER, est depuis juillet 2003 directement perçue par celui-ci.</p> <p>L'Etat s'est engagé à augmenter les ressources du FER parallèlement aux besoins, et à accroître la contribution de la RUR à ces ressources, l'augmentation de la RUR étant compensée pour les usagers par une diminution de la TIPP. Les documents de la Conférence nationale sur le transport de mai 2003 suggèrent cependant qu'une partie au moins des dépenses d'entretien périodique pourrait être financée par les bailleurs de fonds.</p>															
I15	Budget amounts dedicated to maintenance (actual expenditures, during the evaluated period)	<p>Depuis sa création en 1999, les ressources du FER (ressources propres et ressources affectées) ont évolué comme suit (en milliards FMG): Budget Réalisé</p> <table border="1" data-bbox="638 874 1377 1038"> <tr> <td>1999</td> <td>36,6</td> <td>36,6</td> </tr> <tr> <td>2000</td> <td>61,4</td> <td>61,4</td> </tr> <tr> <td>2001</td> <td>213,4</td> <td>145,7</td> </tr> <tr> <td>2002</td> <td>274,4</td> <td>83,5</td> </tr> <tr> <td>2003</td> <td>345,0</td> <td>195,3 (de janvier à juillet)</td> </tr> </table>	1999	36,6	36,6	2000	61,4	61,4	2001	213,4	145,7	2002	274,4	83,5	2003	345,0	195,3 (de janvier à juillet)
1999	36,6	36,6															
2000	61,4	61,4															
2001	213,4	145,7															
2002	274,4	83,5															
2003	345,0	195,3 (de janvier à juillet)															
I16	Maintenance needs of the maintainable network compared to the public resources dedicated to transport	<p>La redevance sur les usagers est entièrement affectée à l'entretien courant du réseau national et provincial. 10% des ressources propres internes du FER sont affectées aux travaux d'urgence ou mises en réserve à cet effet. Le reliquat (42% des ressources en 2003) est affecté à l'entretien périodique du réseau national et provincial et à l'entretien des routes relevant de la responsabilité des collectivités décentralisées.</p>															

I17	Maintenance status of infrastructure in the field	<p>En 2002, on estime que seulement 18 % de l'ensemble du réseau routier est en bon état avec la répartition suivante : (i) Routes Nationales en bon état, 44% (3 160 Km sur 7 189 Km), (ii) Routes Provinciales en bon état, 9% (1 570 Km sur 17 300 Km) et (iii) Routes Communales en bon état, 11% (850 Km sur 7 500 Km).</p> <p>L'entretien a été très insuffisant jusqu'en 2002, laissant les routes se dégrader très rapidement. L'effectivité de la mise en œuvre de l'entretien courant sur les routes considérées comme « entretenables » ne pourra être constaté qu'à partir de mi-2004.</p> <p>Le coût de la réhabilitation des routes principales (hors routes en milieu rural) actuellement en mauvais état est estimé à 2.800 milliards FMG sur la période 2002-2009.</p>
C10	The delegation plays an active role to ensure commitment from partner country to guarantee adequate management and maintenance of infrastructure	<p>La Commission Européenne assure un leadership en matière d'entretien routier à travers un ensemble d'interventions en appui à la mise en place d'un dispositif pérenne d'entretien du réseau routier. Ces interventions sont ciblées sur les aspects stratégiques du sous-secteur : ressources financières, programmation des travaux, développement des ressources humaines. La Commission a su utiliser les moyens de pression à sa disposition pour obliger le Gouvernement à honorer ses engagements.</p>
I3	Delegation organises/participates in relevant coordination meetings with partner Government	<p>L'entretien routier est considéré comme le noyau dur de la réforme sectorielle mise en œuvre. Il fait donc logiquement intégralement partie des réunions et séminaires organisés pour définir les orientations à mettre en œuvre dans le secteur des transports.</p> <p>L'accent a systématiquement été mis sur la pérennité du dispositif et sur sa capacité à moyen terme à satisfaire les besoins.</p>
I8	Sectoral approach agreed with the Government	<p>Dans l'ensemble de la réforme sectorielle, la Délégation avait la volonté d'assumer un rôle de chef de file dans la programmation et l'entretien routier. Elle a mis en place une Cellule d'appui institutionnel initialement fortement calée sur l'entretien routier (FER, animation de la programmation) mais aussi positionnée sur l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience du maître d'ouvrage (Etat) et la consolidation du secteur privé (cf. TDR de l'AT de la CAI).</p> <p>Dans la pratique, malgré la volonté affichée par chacun de coordonner les structures d'AT mises en place par la Délégation et la BM, la CAI apparaît relativement cantonnée dans des interventions dispersées, insuffisamment appropriées par le bénéficiaire et dont la convergence n'est pas claire.</p> <p>Les objectifs poursuivis par la Délégation en matière d'entretien routier sont en voie d'être atteints : le FER devient opérationnel et la programmation de l'entretien routier utilise les outils et les compétences formées par la CAI. Il n'est pas possible d'identifier à ce double titre les responsabilités respectives de la Délégation, de la CAI et de la reprise en main du secteur par le VPM.</p>
I12	Measures (such as funding being interrupted) have been taken by the EC when the partner Government has not fulfilled its obligations notably in terms of maintenance and management of infrastructure	<p>Les retards accumulés sur les projets de réhabilitation de routes n'ont pas été lié aux fondamentaux de la réforme de la gestion du secteur, et donc notamment à la pérennité de l'entretien routier, mais aux difficultés du Gouvernement à mettre en œuvre les expropriations dans le cadre du lot du 8MAG30 relatif à l'aménagement d'une route circulaire dans Antananarivo ("Petit Boulevard"). Les difficultés étaient d'ordre politique (conflit entre le maire de la ville, actuel président, et le président d'alors).</p> <p>L'appui budgétaire au FER a été interrompu lorsque les mesures préconisées par les audits techniques, financiers et organisationnels n'ont pas été prises en compte par le Gouvernement.</p>

C11	<p>The partner Government has undertaken institutional reforms aiming at improving transport effectiveness and efficiency</p>	<p>La réforme sectorielle entreprise à partir de 2000-2001 porte sur tous les volets de la politique des transports. Sa mise en œuvre n'a vraiment démarré qu'à partir de 2002, avec le changement à la tête du Gouvernement. La réorganisation en 2003 des départements ministériels concernés (Transport, Travaux Publics, Aménagement du Territoire) au sein d'une Vice-Primature en charge des programmes économiques (VPM-MITPAT) est un autre repère important. Les éléments de principe ainsi que législatifs et réglementaires de la réforme sectorielle ont été mis en place par le Gouvernement. La rapidité des changements dans l'organisation générale du secteur, l'ampleur des urgences à traiter (mobilisation des financements de l'UE en stand-by depuis plusieurs années, mobilisation des appuis de la BM et de la communauté des Bailleurs) et leurs implications en termes de production de documents, de séminaires, etc. font passer à l'arrière-plan la mise en œuvre des actions de nature à prévenir le risque d'un retour en arrière : réduction drastique du nombre des fonctionnaires de la VPM-MITPAT et recentrage de ses activités sur les fonctions politiques et réglementaires, création concomitante des Agences (routières, particulièrement) devant assurer la maîtrise d'ouvrage déléguée. La pénurie de ressources humaines qualifiées, motivées, expérimentées et susceptibles de mettre en œuvre la transparence désirée dans la gestion des affaires publiques est évoquée comme le principal goulot d'étranglement de la réforme. Madagascar est pourtant un des pays de la zone disposant d'un des meilleurs niveaux de formation technique supérieure.</p> <p>Les actions de formation, condition préalable à un changement ordonné de l'organisation du secteur, commencent seulement à être mise en œuvre (sur financement FED).</p>
I18	<p>Evidence of new laws, regulations and organization procedures</p>	<p>Les plans d'action sur les services de transport et la facilitation du commerce international sont encore à l'étude. La création d'Agences autonomes chargées de gérer les différents modes a été réalisée pour le transport aérien (ACM) et est amorcée pour le transport maritime et fluvial (AMPF, non opérationnelle). Une Agence des Transports Terrestres (ATT) est à l'étude. L'Administration se trouverait recentrée sur ses fonctions proprement régaliennes (orientation, réglementation et contrôle). De fortes réticences sont perceptibles au sein de l'Administration quant à la mise en œuvre effective de cette réforme.</p>
C12	<p>The partner Government has undertaken reforms to ensure the commercialisation of activities such as construction, maintenance and delivery of transport services</p>	<p>L'orientation libérale a été prise au début des années 90 par l'Etat malgache. Elle s'est mise en place rapidement dans le secteur du transport voyageurs et marchandises, ainsi que pour les travaux de construction des routes. Seul le secteur de l'entretien routier est demeuré à l'écart jusqu'à la fin des années 90, avec une persistance des travaux en régie. Désormais l'entretien routier est très majoritairement contracté à des entreprises privées.</p> <p>Dans le secteur des routes, les règles de passation des marchés privilégient en principe l'appel d'offres ouvert, mais la pratique a sur l'ensemble de la période privilégié les modes de sélection les moins transparents (gré à gré).</p> <p>Le secteur du transport aérien, s'il est réglementairement libéralisé, reste un quasi monopole d'Air Madagascar, compagnie publique.</p>
I16	<p>Maintenance needs of the maintainable network compared to the public resources dedicated to transport</p>	<p>Les ressources du Fonds d'Entretien Routier sont en 2003 à hauteur des besoins estimés. Avec l'extension du réseau réhabilité ces besoins augmenteront au cours des prochaines années.</p>

I19	Existence and effective use of competitive procurement procedures	<p>Les procédures mises en oeuvre à Madagascar sur financements internationaux utilisent les normes et procédures de chacun des bailleurs de fonds. La procédure de l'appel d'offres international ouvert est généralisée.</p> <p>L'importance de la corruption (Madagascar est considéré comme le 4^{ème} pays le plus corrompu selon le classement de Transparency International) a miné l'efficacité des investissements en infrastructure réalisés sur financement national et, selon toute probabilité mais sans preuve flagrante, sur les financements extérieurs. Si la lutte contre la corruption est à l'ordre du jour ; des fonctionnaires réputés corrompus ont été relevés de leurs fonctions.</p> <p>La VPM-MITPAT ne dispose pas en son sein de capacités reconnues de passation de marché et il n'a pas été prévu de direction spécialisée dans son organigramme. La mise en place future des Agences routières, avec les exigences d'audits techniques, organisationnels et financiers réguliers devait renforcer la transparence de la passation des marchés. Avec leur remise en question par le Gouvernement, les bailleurs de fonds ne disposent pas de plus de garanties d'efficacité et de transparence qu'auparavant.</p>
I20	Evidence of competition between transport suppliers	<p>Les procédures d'AO pour les travaux sont ouvertes et internationales ; cependant, il n'existe à Madagascar que deux entreprises de TP susceptibles, par leur taille, de répondre aux appels d'offre de travaux de réhabilitation de routes. La Délégation tente depuis le 8^{ème} FED de faire rentrer des entreprises internationales sur le marché, mais sans succès. Les prix pratiqués par les entreprises en place (Colas et Sogea) restent inférieurs de moitié aux rares autres offres. Ces bas prix sont liés à l'utilisation d'un matériel amorti mais encore en bon état, à une bonne connaissance du terrain (et des rouages administratifs formels ou non) et à une main d'œuvre peu payée mais qualifiée (formation sur le tas). Les difficultés à faire entrer de nouvelles entreprises tiennent également au fait que Madagascar reste catalogué à l'export comme un pays à risque (politique).</p> <p>En matière de services de transport routier, la compétition est forte entre les opérateurs.</p>
I21	Size of the road fund compared to the public resources dedicated to transport	<p>Sur la période 2002-2008, hors routes rurales, les besoins en matière d'entretien courant sont évalués à 213 milliards FMG, et les besoins d'entretien périodique à 734 milliards FMG. Sur la même période, le coût des travaux de réhabilitation est estimé à 3.381 milliards FMG.</p>
I22	Status of the staff in charge of transport services and infrastructure maintenance (is it public or private?)	<p>Le personnel en charge de la programmation et de la maîtrise d'ouvrage de l'entretien routier ressort entièrement de la fonction publique, dans le cadre de la VPM-MITPAT.</p> <p>L'externalisation d'une part des fonctions de maîtrise d'ouvrage au sein d'agences est envisagée, avec un statut privé pour le personnel (démission de la fonction publique préalable à l'acte de candidature). Le réalisme de cette solution dans le contexte est fortement remis en question à tous les niveaux de l'administration, officiellement pour des raisons de disponibilité de ressources humaines adaptée (programme de formation en cours). Il est probable que l'opposition soit plus enracinée dans la volonté de maintenir le statu quo et éviter un conflit ouvert avec des syndicats (de fonctionnaires) et des corps (ingénieurs) très puissants à Madagascar, avec d'évidentes retombées politiques.</p> <p>Une seule Agence a été créée, pour l'aviation civile, mais sans remettre en cause l'appartenance à la fonction publique du personnel transféré. Une Agence Maritime et Fluviale est en cours de création.</p> <p>La mise en oeuvre de l'entretien routier est réalisée à 95% à l'entreprise ; les 5% restant effectués en régie relèvent des interventions d'urgence (réparation des dégâts cycloniques, par ex.)</p>

I23	Bias in competition between transport enterprises or modes	<p>La privatisation du transport routier inter-urbain et urbain est complète. Le secteur est occupé par une multitude de petites entreprises en compétition ouverte. Les premières initiatives de régulation ont été prises en 2003, pour faire sortir progressivement le secteur de l'informel (et de l'évasion fiscale).</p> <p>Le transport ferroviaire a été concédé (2002) pour le Réseau Nord et la mise en concession de la partie sud du réseau est envisagée à brève échéance.</p> <p>Le transport aérien est ouvert à la concurrence, mais Air Madagascar reste une entreprise publique (Etat actionnaire majoritaire) largement prédominante sur les liaisons régionales. Une dizaine de (très) petites compagnies existent mais n'assurent que ponctuellement des liaisons régionales. Air Madagascar devrait être privatisé sous peu.</p> <p>La concurrence intermodale concerne seulement le rail (réseau très restreint) et la route (vu son état dégradé). Elle est fortement biaisée en faveur de la route (sur l'axe de la RN2 entre Antananarivo, la capitale, et Tamatave, le principal port) du fait (i) du faible niveau de taxation des camions (licences non effectives) et (ii) un fort degré d'informalité qui leur permet de ne pas facturer la TVA. Une étude est en cours pour estimer plus précisément les mesures à prendre.</p>
C13	<p>The partner Government has undertaken sectoral reforms to ensure cost recovery from infrastructure users</p>	<p>Un Fonds d'Entretien Routier (FER) a été créé en 1999 pour recevoir et administrer les ressources destinées à l'entretien du réseau routier tel que défini dans la Charte Routière. Le FER dispose de ressources propres, principalement une redevance levée sur les usagers de la route (RUR) consistant en un prélèvement forfaitaire sur les produits pétroliers (actuellement de 270 FMG par litre de gasole vendu 5200 FMG). La RUR devrait couvrir l'essentiel des besoins du FER à partir de 2004. Initialement collectée par le Trésor, puis transférée au FER, la RUR est depuis juillet 2003 directement collectée par le FER.</p> <p>Le FER bénéficie d'un soutien financier de la CE.</p> <p>Des audits techniques, financiers et organisationnels entrepris à l'initiative de la CE et sur son financement ont révélé de graves faiblesses dans la gestion du FER. Des mesures, soutenues par une assistance technique de la CE, sont en cours depuis le début de l'année 2003 pour rendre la structure viable et pérenne.</p>
I13	Ratio recovery price to actual cost of infrastructure maintenance or service delivered	Cf. plus haut C9
I14	Existence of cost recovery procedures, for instance petrol taxes	Cf. plus haut C9

C14	There are training scheme on transport sector programming and management	Le renforcement des capacités en matière d'entretien routier a été pris en charge par la Délégation à la fois au niveau central à travers une formation sur le tas assurée par la Cellule d'Appui Institutionnel et par un programme de formation destiné aux cadres des divisions provinciales des travaux publics, des PME et bureaux de contrôle.
I24	Existence of training programmes	Le domaine de la gestion sectorielle a été appuyé par la BM à travers le PST. Des programmes de formation sont à l'étude. La création de la Cellule d'Appui Institutionnel sur financement FED visait notamment à renforcer la capacité de l'Administration à programmer ses interventions en entretien. Elle a effectivement produit des outils pertinents (même s'ils ne sont encore que peu appropriés par les utilisateurs) et formé sur le tas un noyau dur qui est en cours de réintégration dans le fonctionnement normal de la VPM (Cellule Initiative Entretien Routier, CIER). Les conditions d'une pérennisation des acquis sont bonnes. Un programme de formation ciblé sur l'entretien routier est en cours de démarrage sur financement FED (8MAG30). Il est destiné à renforcer la maîtrise d'ouvrage au niveau central et régional et à développer les capacités sur le terrain des entreprises de travaux et des bureaux de contrôle. Une approche d'apprentissage directement sur les contrats de travaux prévus dans les deux prochaines années a été privilégiée. Le programme est mis en œuvre par un BET international.

Question 3: How far have Commission strategies, programmes and projects contributed to the achievement of sustainable economic benefits?

C1	EC interventions are designed and carried out in the framework of a national sectoral policy	Cf. Question 1.
11	Existence of a sectoral policy document	<p>Les différents documents traitant de politique sectorielle établissent, de manière plus ou moins explicite, un lien entre la stratégie en matière de transport et l'obtention d'effets économiques durables. Cela vaut en particulier pour les documents sectoriels à proprement parler, en l'occurrence la déclaration de politique nationale de transports et la déclaration de stratégie routière 2000-2008, ainsi que le projet d'élaboration du Plan National de Transport (PNT).</p> <p>La déclaration de politique nationale de transports et la déclaration de stratégie routière 2000-2008 s'inscrivent dans le cadre de la politique de redressement économique et social prônée par le Document Cadre de Politique Economique (DCPE) de 1999. Celui-ci définit les défis à relever par le Gouvernement malgache pour créer les conditions propices à une croissance rapide et durable en vue de relever le niveau de vie de la population et de réduire la pauvreté.</p> <p>La déclaration de politique nationale de transports traduit la volonté du gouvernement de « conforter la stabilisation financière » et « d'inverser la baisse tendancielle du niveau de vie en vue d'une croissance durable ». Dans ce cadre, il souligne l'importance du système des transports qui devra jouer son rôle de « générateur de croissance pour un développement soutenu et durable » par la facilitation des échanges, l'évacuation des produits, l'acheminement des intrants et des produits d'appel. Dans cet esprit, un des axes centraux de la politique sectorielle des transports est de promouvoir le réseau des transports ayant des impacts directs sur le développement des activités touristiques et sur les activités productrices en milieu rural.</p> <p>Parmi les objectifs globaux cités dans la Déclaration de stratégie routière 2000-2008, on retiendra, en relation avec l'obtention d'effets économiques durables, l'objectif de préservation et de consolidation du réseau, la sauvegarde du patrimoine routier par un programme de réhabilitation et le désenclavement des zones à fortes potentialités économiques.</p> <p>La déclaration de politique et de stratégies de transport en milieu rural concerne plus spécifiquement le développement du transport en milieu rural afin d'améliorer l'accès de la population rurale aux marchés et aux services socio-économiques dans le but de développer les activités productives et d'améliorer les revenus.</p> <p>La stratégie élaborée dans le cadre du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) est basée sur la notion du développement rapide et durable et s'agence autour de trois grands axes. Le développement des infrastructures économiques, notamment de transport, constitue un des programmes à mettre en place pour atteindre les objectifs de l'axe stratégique 2, qui vise à promouvoir une « croissance économique à base sociale très élargie ».</p>

I2	Reference to national priorities in EC project documents	<p>Le document de stratégie du 8ème FED met en avant l'importance du secteur transport pour la réussite d'un scénario de croissance économique s'appuyant sur le développement des échanges. Dans cet esprit, le PIN 8ème FED met en exergue le développement économique et social durable comme une de ses priorités et identifie les transports comme premier domaine de concentration. Il définit le programme de coopération comme visant à rétablir de manière durable des conditions acceptables de transports terrestres sur les artères vitales du pays afin de permettre le redémarrage de l'économie et de faciliter l'accès des populations à l'activité économique.</p> <p>Le projet d'élaboration d'un <u>PNT</u> financé par la Commission européenne (7MAG118) vise à fournir à l'horizon 2010-2015 un schéma de l'aménagement du territoire et du rôle des transports. Le PNT visera à promouvoir un développement multipolaire et non pas la construction d'un réseau de routes rayonnant au départ de la capitale. Le plan mettra par ailleurs l'accent sur la complémentarité entre modes. Ce projet d'une stratégie intégrée et sur le long terme témoigne d'une volonté de réaliser des projets résultant en des effets économiques durables.</p>
I3	Delegation organises/participates in relevant coordination meetings with partner Government	Cf. Question 1.
I4	Delegation organises/participates in relevant coordination meetings/activities with other donors	Cf. Question 1.
I5	There is a MTEF and an annual budget	Cf. Question 1.
C9	Maintenance of transport infrastructure and equipment is ensured	Cf. Question 2.
I12	Measures (such as funding being interrupted) have been taken by the EC when the partner Government has not fulfilled its obligations notably in terms of maintenance and management of infrastructure	Cf. Question 2.

I13	Ratio recovery price to actual cost of infrastructure maintenance or service delivered	Cf. Question 2.
I14	Existence of cost recovery procedures, for instance petrol taxes	Cf. Question 2.
I15	Budget amounts dedicated to maintenance (actual expenditures, during the evaluated period)	Cf. Question 2.
I16	Maintenance needs of the maintainable network compared to the public resources dedicated to transport	Cf. Question 2.
I17	Maintenance status of infrastructure in the field	Cf. Question 2.
C15	Taxes do not hamper trade and transport	<p>Madagascar a entrepris une série de réformes liées au commerce extérieur et à la libéralisation du régime des échanges. Au cours des dernières années, ce pays a adhéré à l'OMC, au COMESA⁸, a signé le « Africa Growth and Opportunity Act » (AGOA) avec les Etats-Unis, mis en place l'Initiative transfrontalière (ITF) dans le cadre de laquelle il a pu procéder à une uniformisation de sa structure de douanes extérieures, avec un engagement de diminution du taux tarifaire maximum, supprimé les barrières non tarifaires ainsi que les licences d'importations et taxes d'exportation vers Maurice⁹ et les Comores.</p> <p>L'abaissement des droits de douane est freiné par le poids des prélèvements sur les opérations de commerce extérieur dans les recettes publiques, dont elles fournissaient plus de la moitié au début des années 2000.</p>

⁸ Common Market for Eastern and Southern Africa avec 9 pays membres: Djibouti, Egypte, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauritius, Sudan, Zambia and Zimbabwe.

⁹ Le commerce de Madagascar avec Maurice constitue 4% pour les exportations et 10% pour les importations, ce qui représente 90% du commerce régional malgache.

I25	Import and export tax as % of value of imports and exports	<p>Madagascar a fait l'objet en Février 2001 d'un examen par l'OMC de sa politique commerciale. Le rapport du secrétariat de l'OMC relève les progrès accomplis en matière de libéralisation des échanges et souligne qu'il n'existe plus de restrictions à l'importation, ni à l'exportation. Le tarif douanier inclut quatre niveaux de droits à l'importation s'échelonnant de zéro à 30%. Le taux moyen appliqué aux biens manufacturés est de 16.2%. A ces droits de douane s'ajoutent une taxe statistique de 2% et un droit de timbre de 1%. Des accises, pouvant s'élever à plus de 100%, sont appliqués aux produits pétroliers, aux boissons alcooliques et non-alcooliques et aux produits du tabac. Enfin, la taxe sur la valeur ajoutée, au taux de 20%, est appliquée aux importations.</p> <p>Mi-2003, afin de stimuler l'investissement, les importations de biens d'équipement (mais aussi de biens électro-ménagers) ont fait l'objet d'une mesure de détaxation totale (droits de douane et TVA).</p> <p>Des redevances sont appliquées à certains produits d'exportation, tels que la vanille, et alimentent pour l'essentiel le budget des collectivités locales.</p>
C16	Regulations do not hamper trade and transport	<p>Depuis la libéralisation de l'économie, les réglementations ne constituent plus d'entrave au commerce et au transport. La promotion de « la libéralisation du prix dans le secteur Transport tout en assurant le développement des pratiques compétitives » est d'ailleurs un des objectifs centraux de la déclaration de politique nationale de transport.</p> <p>Il est par contre important de souligner que plusieurs interlocuteurs ont fait état d'un alourdissement des prix de transport (notamment de marchandises) du fait des pratiques de corruption (pots-de-vin à payer, par exemple, à l'entrée et sortie des ports, aux contrôles de gendarmerie, etc.).</p> <p>Le secteur du transport routier est tellement peu réglementé qu'une professionnalisation de ses acteurs en devient improbable et que la concurrence intermodale rail-route est, en l'état, nécessaire en défaveur du premier.</p>
I26	Existence of non-tariff barriers (such as export and import licences, ban from exporting "strategic" goods such as cereals, seed cotton, etc.)	<p>Il n'existe plus de barrières non-tarifaires à l'importation ou à l'exportation, si ce n'est en application des réglementations de santé publique, de protection phyto-sanitaire ou de sécurité.</p>
I27	Transport prices fluctuations show they are free and reflect open competition between transporters	<p>La liberté des prix est complète dans le secteur routier depuis 1988</p> <p>Il n'existe pas actuellement d'observatoire des prix des services de transport. Mais des exemples de variation forte du prix du transport en fonction de l'état de la route tendent à démontrer l'effectivité de cette liberté. De même, le prix du transport varie avec la qualité du service offert. Des variations de prix sont également notées de manière saisonnière ou ponctuelle (fêtes).</p> <p>Transports urbains : deux associations de consommateurs commencent à avoir une incidence sur les prix (grève des bus, manifestations). Les transporteurs urbains sont organisés en coopératives, elles-mêmes regroupées dans un bureau professionnel. Selon une étude récente (non publiée) les prix du transport urbain pratiqués à Antananarivo seraient inférieurs au coût réel de ce service. L'explication de ce paradoxe est sans doute à trouver dans le caractère informel du secteur : non respect du droit du</p>

		<p>travail, évasion fiscale, utilisation de matériel entièrement amorti.</p> <p>Seul le secteur aérien souffre d'un monopole sur les lignes régulières (Air Madagascar). Les petites compagnies privées ne jouent pas la concurrence sur les prix, mais la complémentarité avec la compagnie nationale.</p> <p>Les tarifs du transport ferroviaire de voyageurs dans les zones enclavées est subventionné.</p> <p>Les travaux d'infrastructure peuvent résulter en une adaptation très rapide des prix du transport. Ainsi, les premiers travaux de réhabilitation effectués sur la RN5a dans le cadre du projet 8MAG45 ont résulté dans l'espace de 3,5 mois en une diminution du prix de trajet en taxi-brousse entre Sambava et Antalaha de 50.000 FMG (et même 75.000 FMG pendant la crise du printemps 2002) à 20.000 FMG, la durée de trajet ayant été dans le même temps réduite de 6-10 heures à 2 heures.</p>
I28	Existence of road blocks	<p>La police routière mandatée pour procéder à des contrôles des véhicules et des marchandises (contrebande, vols, paiement des redevances sur les produits transportés, etc.). Pour limiter les risques de corruption, il n'est pas rare que plusieurs contrôles se succèdent sur un même itinéraire.</p> <p>Des barrières économiques sont mises en place par les collectivités locales pour la collecte des redevances sur les produits. Bien que le taux de ces prélèvements soit modeste, cela peut conduire à des contournements par transport à dos d'homme, d'autant que le taux des redevances peut varier d'une commune à l'autre.</p>
I29	Waiting time at berth	<p>L'infrastructure portuaire malgache ne répond que difficilement à la demande. La situation est particulièrement difficile au principal port (Tamatave), avec des délais de dépotage tels qu'une partie du trafic se reporte sur les ports secondaires (Mahajanga, Tuléar) qui ont bénéficié d'aménagements financés par la BM.</p> <p>A Tamatave, alors que le déchargement d'un navire de 200 conteneurs peut prendre 2 jours, l'ensemble des opérations (débarquement, dédouanement, chargement sur camions, évacuation par la route) peut durer jusqu'à 1 mois. Cela se traduit par un important besoin en zones de stockage. La compagnie qui a repris l'exploitation du réseau de chemin de fer du Nord a le projet de construire à Tananarive une plate-forme multimodale. En revanche, le projet d'un port sec sous douane à 4 km des installations portuaires actuelles a été abandonné.</p> <p>Les hydrocarbures sont convoyés par pipeline jusqu'à la raffinerie Galana. Celle-ci a été conçue pour une évacuation par fer. Après la mise hors service du chemin de fer suite aux dégâts cycloniques, le transport intérieur des hydrocarbures se fait par camions dont la charge excède les limites tolérables par les spécifications de la RN2.</p>
I30	Waiting time at border crossings	<p>Des efforts sont faits pour réduire les temps d'attente au passage des frontières maritimes. Un guichet unique a été instauré au port de Mahajanga et cet exemple devrait être suivi prochainement par d'autres ports.</p>

<p>C17</p>	<p>Improving access to international markets is an explicit objective of the intervention</p>	<p>La déclaration de politique nationale des transports souligne l'importance de la capacité de transport et de sa facilitation pour atteindre une meilleure intégration dans l'économie mondiale en accroissant et diversifiant les liens commerciaux et pour augmenter les échanges avec les pays de la région.</p> <p>Le DSRP prône l'ouverture à la concurrence mondiale comme un des programmes permettant de « susciter et promouvoir une croissance économique à base sociale très élargie » et souligne la nécessité de compléter les efforts d'intégration par l'amélioration de l'accès aux marchés. Dans ce contexte, les actions à développer ne concernent toutefois pas de manière explicite le secteur transport. La référence est par contre explicite à d'autres endroits. Ainsi, sous le volet transport ferroviaire il est clairement stipulé qu'au titre de la « facilitation des transports internationaux (...), la complémentarité avec les transports maritimes et routiers fera l'objet d'une attention particulière et les interfaces comme l'aménagement de terminaux conteneurs au Port de Toamasina, à Antananarivo, à Antsirabe et à Fianarantsoa seront développés ». On notera par exemple aussi, en matière de tourisme, le projet « d'ouverture du ciel aérien en vue d'une compétitivité du tarif selon une réglementation transparente ».</p> <p>Le PIN 8^{ème} FED met en avant l'insertion dans l'économie mondiale comme une des priorités sur lesquelles est fondée la coopération entre la CE et Madagascar est fondée. L'objectif spécifique consistant à assurer des conditions acceptables de transport sur les axes reliant la capitale aux trois principaux ports participe au même objectif.</p>
<p>I31</p>	<p>Quality of baseline and monitoring data. For example, inland transport or port cost as % of export fob price, waiting time to berth, loading delays, time and cost of red tape</p>	<p>Les données statistiques de base spécifiques à l'activité de transport sont relativement pauvres et n'ont pas fait l'objet d'une exploitation systématique. La Direction des Transports chargée de la Marine Marchande publie des rapports périodiques sur l'activité des ports. La RNCF (et maintenant Madarail) publie régulièrement des statistiques de trafic. Les données sectorielles globales sont réunies et publiées par l'INSTAT.</p> <p>Les données de base sont en cours de collecte dans le cadre de deux études sur financement de la BM (PST). Elles seront intégrées dans la base de données créée et alimentée par la Cellule d'Appui Institutionnel (financement UE).</p>

C18	Better market efficiency is an explicit objective of the intervention	<p>Le document de stratégie 8^{ème} FED conçoit la politique de transport en lien avec le développement économique durable, obtenu, entre autres, à travers une plus grande efficacité des marchés. Ainsi, elle vise en particulier la réhabilitation des routes et pistes desservant des régions à fortes potentialités agricoles (permettant ainsi une meilleure évacuation des produits, un meilleur accès aux ports et par ce biais aux marchés internationaux, etc.).</p> <p>De même la déclaration de politique nationale des transports a pour objet de « promouvoir le réseau de transport ayant des impacts directs sur le développement des activités touristiques et sur les activités productrices en milieu rural ».</p> <p>En termes de meilleure efficacité des marchés, le DSRP mentionne notamment l'objectif « d'ouvrir l'économie malgache à une plus grande concurrence en vue de la réduction des coûts et de l'amélioration de la qualité ». En matière de transport ferroviaire, il souligne l'importance de la réhabilitation future (2003-2006) des infrastructures ferroviaires, entre autres en vue d'une augmentation du trafic des marchandises diverses (pondéreuses ou hydrocarbures), mais aussi pour désenclaver des zones non desservies par les routes et donner ainsi à 1,5 million de personnes des zones rurales l'accès aux services de transports pour la commercialisation de leur produits.</p>
I32	Quality of baseline and monitoring data. For example, inter-market price correlation for staple goods (food, fertilisers, etc.) or traffic volumes of passengers, goods, etc.	Voir plus haut, I.31
C19	International trade has increased after EC intervention	<p>Les projets financés par la CE au titre du 8^{ème} FED étant encore en phase de démarrage, il n'est pas encore possible d'observer une augmentation du commerce international attribuable à ces interventions. Plusieurs projets de la CE visent toutefois la réhabilitation du réseau structurant et d'exportation, offrant par ce biais un meilleur accès aux principaux ports du pays et créant les conditions d'une augmentation du commerce international. Ainsi, par exemple la liaison entre Antananarivo et le port de Mahajanga (le port de Mahajanga a déjà doublé son activité) ou encore la liaison avec les ports de Toamasina et Toliara.</p>
I33	Import/export volumes before and after EC intervention	<p>La balance commerciale de Madagascar est pour la première fois depuis 1987 devenu positive grâce à l'expansion des exportations qui ont augmenté de plus de 20% poussées par des prix favorables sur les marchés internationaux (vanille, clous de girofle) et à la contribution de la zone franche industrielle (produits à plus forte valeur ajoutée, principalement dans le secteur du textile).</p> <p>Les exportations suivent une évolution variée avec des taux de croissance en volume qui varient de -1,6% en 1997 à +26,3% en 2000 et +9,5% en 2001. Grâce à l'AGOA, les exportations de textiles en provenance de la zone franche industrielle (EPZ) vers les Etats-Unis ont doublé en 2001.</p> <p>Les importations quant à elles ont augmenté en 1997 de 13,7% et de 6,6% en 2001, avec un sommet de 19.3% en 2000. Les biens d'équipement constituent 14.7% du total des importations en 2001 et les pièces de rechange et matériel de base 11.7%. L'importation nette de riz était de 123.000 tonnes en 1995 et de 158.000 tonnes en 2001.</p>

I34	Traffic volumes of passengers and goods	La croissance des tonnages transitant par les ports de Madagascar est passée de 1,2% l'an sur la période 1994-1997 à 6,5% l'an sur la période 1998-2001. L'augmentation du trafic a été particulièrement spectaculaire à Toliara où les tonnages ont doublé entre 1998 et 2001 pour atteindre 150.000 tonnes et à Mahajanga où sur la même période les tonnages ont augmenté de 22% l'an, atteignant 400.000 tonnes en 2001. Cette très forte expansion du trafic des deux principaux ports secondaires ne s'est pas faite au détriment de Toamasina, qui reste le premier port du pays et qui, avec un trafic total de près de 2,4 millions de tonnes en 2001 (1,5 million de tonnes de marchandises sèches et 0,9 million de tonnes d'hydrocarbures), a connu sur la période 1998-2001 une croissance de l'ordre de 7% l'an, un peu supérieure à la croissance du trafic portuaire total. L'augmentation des flux de trafic dans les ports de Toliara et Mahajanga tient au moins pour partie à la réhabilitation (totale ou partielle) des axes les reliant à la capitale et au reste du pays.
C20	Prices of traded goods are closer to international levels after EC intervention	La liberté des prix, l'absence de barrières à l'entrée des marchandises et la libéralisation du secteur du transport ont pour conséquence que les prix intérieurs tendent à s'aligner sur les prix internationaux. Les problèmes relevés ressortent plus des excès d'ouverture (dumping à l'importation de riz par exemple) que des restrictions imposées aux importations.
I35	Market prices, export parity price (EPP) and import parity price (IPP)	Les données de base ne sont pas disponibles.
C21	Transport and transaction costs have decreased after EC intervention	Les interventions de la CE sont trop récentes pour pouvoir mesurer leurs impacts sur les prix de transport, mis à part quelques exemples spécifiques (voir I36). Il est néanmoins intéressant de noter que le DSRP souligne que la disponibilité d'une route en milieu rural favorise l'augmentation de la productivité agricole. Ainsi, il apparaît que le rendement du riz des zones les plus proches d'une voie de communication est de 3.500 kg/ha alors qu'il n'est que de 1.670 kg/ha dans les zones les plus éloignées. L'explication pourrait tenir à la disponibilité d'intrants agricoles (engrais et semences sélectionnées et à leur prix). Dans le contexte d'une économie libéralisée, comme l'est Madagascar, la réhabilitation des infrastructures routières et leur entretien, à quoi se consacre l'aide de la CE, a toutes chances de produire des effets mécaniques de baisse des coûts de transport (concurrence entre transporteurs) et des coûts de transaction (ouverture des zones de production agricole à un plus grand nombre de collecteurs).
I36	Evolution of prices such as ton/km or passenger/km	Le chantier de réhabilitation et revêtement de la route Sambava-Antlaha (8MAG45) a commencé fin mai 2003. Les travaux exécutés en 3,5 mois ont déjà permis de ramener la durée du trajet de 6-10 heures à 2 heures et le prix du transport passager de 50.000 FMG (et même 75.000 FMG pendant la crise de 2002) à 20.000 FMG. Selon les exportateurs de vanille, le prix du transport de ce produit a également diminué suite à la réhabilitation de la RN5a (bien que la composante transport soit assez faible par rapport au prix de ce produit).
C22	Increased stability of prices of staple goods	Les liaisons entre les zones spécialisées de production ne sont pas encore dans un état suffisamment bon pour influencer de manière démontrable sur les fluctuations de prix liées aux disparités régionales de l'offre à la demande. Mais il ne fait guère de doutes qu'une meilleure accessibilité des zones agricoles est de nature à lisser les fluctuations de prix des denrées alimentaires.

I37	Time series of prices of staple goods	Le prix de la vente au détail du riz (en francs malgaches par kilo) a évolué comme suite en moyenne (marché, magasin, distribution officielle) entre 1997 et 2001 (prix du mois de mars) : 1997 1998 1999 2000 2001 2.105 2.128 2.508 2.499 2.990
C23	Flows of goods and people have increased at local, regional and international levels after EC intervention	L'absence de comptages routiers ne permet pas de chiffrer les effets de la réhabilitation des routes sur le volume du trafic. Il est toutefois plausible que l'abaissement du coût de transport rendu possible par l'amélioration des infrastructures routières et le rétablissement des communications interrégionales entraînera un accroissement du trafic.
I34	Traffic volumes of passengers and goods	Plusieurs interlocuteurs ont souligné que, outre des évolutions en termes de durée de trajet et de prix du voyage (voir I36), la réhabilitation de la RN5a a déjà donné lieu à augmentation notable du trafic en l'espace de 3,5 mois.
C24	New jobs have been created after EC intervention	Le DSRP mentionne un taux d'activité de 66,5% à Madagascar, dont 55% en milieu urbain et 70% en milieu rural. Des emplois ont été créés grâce aux travaux routiers. D'abord sur les grands chantiers du réseau structurant qui font appel à de la main d'œuvre supplémentaire pour la durée des travaux. La soudaine reprise des activités après la crise politique a d'ailleurs donné lieu à une saturation du marché et à une pénurie de main d'œuvre, en particulier de main d'œuvre qualifiée (par exemple les conducteurs d'engin). La construction et l'entretien de pistes rurales, travaux HIMO, sont également créateurs d'emploi dans les zones rurales. La réhabilitation et la construction de routes résultent par ailleurs en une augmentation de l'activité, notamment aux entrées et sorties des ports. Enfin, les mesures d'accompagnement mises en œuvre par avec l'aide de la CE sont également créatrices d'emploi, par exemple par la construction de petits marchés ou la mise sur pied d'autres activités génératrices de revenus. Certaines interventions résultent toutefois également en d'importantes suppressions d'emplois. Ainsi la mise en concession de la société d'exploitation du Réseau National des Chemins de Fer Malgaches (RNCFM) a amené la nouvelle société de gestion (MADARAIL) à réduire ses effectifs de moitié. La société MADARAIL reçoit des fonds de la BM et de la BEI. En matière d'emploi, il est important de noter que presque l'ensemble des interlocuteurs a souligné le manque de qualification professionnelle (et non le manque de formation de base) comme un des problèmes majeurs des travailleurs malgaches.
I38	Number of jobs directly created by the works (incl. duration)	Peu de chiffres sont disponibles sur le nombre d'emplois directement créés. A titre d'exemple, on mentionnera toutefois la construction de la RN5a. Le chantier principal (hors actions d'accompagnement) emploie 380 personnes, dont 120 - conducteurs d'engins - sont des salariés permanents de l'entreprise contractante venus de Tananarive. Le chantier a donc donné lieu à une création directe de 260 emplois locaux et ceci jusqu'à la fin des travaux. La société MADARAIL (voir C24) a ramené ses effectifs immédiatement après avoir repris la gestion de 1800 à 900.

I39	Employment in new enterprises created due to improved access	Les effets directs sur la création d'entreprises ne sont pas connus.
I40	New agricultural land open	<p>Le DSRP que « le contraste entre l'étroitesse des exploitations et l'existence de vastes étendues de terre non cultivées montre que des obstacles résident en matière d'accès à la terre ». Il ne lie toutefois pas cette problématique à un transport déficient, mais avance que « ces obstacles trouvent leur origine dans l'imprécision du droit foncier et la structure de l'administration foncière ». Les interventions de la CE n'ont pas encore mené à l'ouverture de nouvelles zones. Les travaux sur la RN1, sur financement de la BAD, ont par contre permis d'ouvrir l'accès à de nouvelles terres agricoles.</p> <p>Les interventions sur financement du 9^{ème} FED sera centrée sur le Sud du pays et fournira un appui à la réhabilitation d'un maillage routier prioritaire, comprenant les routes nationales secondaires, les routes d'intérêt provincial et les routes intercommunales, dans une logique systématique de désenclavement des zones de production et d'ouverture vers les marchés régionaux et nationaux ainsi que des principaux chefs-lieux de commune. Visant à réhabiliter des routes rurales dans la zone de concentration en cohérence avec les actions de développement rural, ces projets sont davantage susceptibles de permettre l'ouverture de nouvelles terres à l'exploitation agricole.</p>
C31	Effective regional transport corridors are in place and are used. In some cases they are connected with the TEN	La notion de corridors de transport ne s'applique au cas de Madagascar
I30	Waiting time at border crossings	
I34	Traffic volumes of passengers and goods	
I49	Evidence of improvements on border infrastructure and administrative procedures	
I50	Explicit links between MED and CIS transport infrastructure and the TEN	

Question 4: How far have Commission strategies, programmes and projects contributed to poverty reduction by improving access to essential services?

C1	EC interventions are designed and carried out in the framework of a national sectoral policy	Cf. Question 1.
I1	Existence of a sectoral policy document	<p>La Déclaration de Politique Nationale de Transports et la Déclaration de Stratégie Routière 2000-2008 mettent en avant la lutte contre la pauvreté comme objectif global. En particulier, une des deux missions essentielles assignées par la stratégie routière 2000-2008 à ce secteur est « d'améliorer l'accès de la population aux services de base et aux zones d'activités économiques ». Toutefois, le lien entre la lutte contre la pauvreté et la politique de transport est essentiellement fait par le biais de l'obtention d'effets économiques durables et d'une croissance des revenus, dont l'hypothèse est faite qu'elle bénéficiera également aux plus pauvres. Un meilleur accès aux services essentiels n'est pas explicitement mentionné parmi les objectifs de la politique nationale de transports.</p> <p>La Déclaration de Politique et de Stratégie de Transport en Milieu Rural concerne plus spécifiquement le développement du transport en milieu rural. Elle fixe pour objectif l'amélioration de l'accès de la population rurale aux marchés et aux services socio-économiques afin de développer les activités productives et d'améliorer les revenus et les conditions de vie, contribuant ainsi à la réduction de la pauvreté.</p> <p>Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), dans l'analyse qu'il fait de la pauvreté à Madagascar, relève que 85% des pauvres vivent en milieu rural et note une corrélation positive entre le taux de pauvreté et l'éloignement des voies de communication. L'objectif du programme de lutte contre la pauvreté est de réduire de moitié le taux de pauvreté en l'espace de 10 ans, soit passer du taux actuel de 70% à 35% en 2013. Le développement des infrastructures économiques (dont les infrastructures de transport) est un des programmes d'action prévus par le DSRP. Toutefois, davantage que l'accès aux services essentiels, le DSRP met en avant la contribution des infrastructures de transport à une croissance économique à base élargie.</p>
I2	Reference to national priorities in EC project documents	<p>Le document de stratégie du 8^{ème} FED précise que l'objectif général de l'aide communautaire est de contribuer à ce que « l'Etat puisse jouer son nouveau rôle et à ce que la société malgache puisse à moyen terme faire plein usage de son potentiel économique et éradiquer ainsi la pauvreté (...) ». Le document précise que la lutte contre la pauvreté « sera plus spécifiquement visée dans le cadre d'une intervention au bénéfice des secteurs sociaux : la Santé et l'Education de base ». La lutte contre la pauvreté y est donc plus directement mise en relation avec ces secteurs qu'avec le transport.</p> <p>Le DSRP constitue un document de référence pour tous les bailleurs de fonds, dont la Commission Européenne.</p>

I3	Delegation organises/participates in relevant coordination meetings with partner Government	La Commission Européenne a été associée aux discussions entre le gouvernement malgache et les bailleurs de fonds autour de la préparation du DSRP.
I4	Delegation organises/participates in relevant coordination meetings/activities with other donors	La Commission Européenne a été associée aux discussions entre le gouvernement malgache et les bailleurs de fonds autour de la préparation du DSRP.
I5	There is a MTEF and an annual budget	Voir question 1.
C6	Non-governmental stakeholders (traders, transporters, minority groups, women,...) have been involved at different stages of the intervention cycle	<p>Le DSRP est le fruit d'une réflexion collective reposant sur un processus participatif au cours duquel toutes les sensibilités nationales, régionales, locales, qu'elles soient du secteur public ou du secteur privé et de la société civile ont pu exprimer leurs points de vue, confronter leurs intérêts respectifs et dégager ensemble des politiques et des pistes d'action en matière de réduction de la pauvreté.</p> <p>Le DSRP relève que dans une enquête effectuée en 2001 sur les besoins prioritaires au niveau des communes, l'amélioration des conditions de transport venait au second rang des priorités avec 26% de citations contre 27% aux mesures de soutien à l'agriculture, contre 14% à l'amélioration des équipements de santé et 10% à l'éducation.</p>
I10	Non-governmental stakeholders (traders, transporters, minority groups, women,...) have been involved at different stages of the intervention cycle	<p>Dans le cadre des projets récemment lancés par la CE (8MAG30 et 8MAG45), une ligne budgétaire de la convention de financement est consacrée au financement d'actions sociales d'accompagnement. Cette ressource permet de contracter une ONG locale aux fins d'identifier, à travers des réunions d'information et des enquêtes, les préoccupations et les besoins des parties intéressées (riverains, transporteurs), puis mettre en œuvre des actions répondant à ces besoins. La dimension genre est expressément prise en compte dans ces actions d'accompagnement.</p> <p>A titre d'exemple, l'ONG en charge de préparer puis mettre en œuvre les actions d'accompagnement de la réhabilitation de la RN5a (projet 8MAG45) a organisé dans chacun des districts des ateliers rassemblant les autorités politiques et religieuses locales, les ONG, les paysans, etc.. Un des objets de discussion était la sélection des pistes rurales dont la construction/réhabilitation est prise en charge dans le budget des actions d'accompagnement. Les propositions résultant de ces consultations feront l'objet d'études de faisabilité et une proposition finale sera soumise aux populations locales lors d'un atelier rassemblant les différents districts.</p>

<p>C9</p>	<p>Maintenance of transport infrastructure and equipments is ensured</p>	<p>Le Fonds d'Entretien Routier privilégie l'entretien des routes constituant le réseau structurant qui ont été réhabilitées ou sont encours de réhabilitation. L'entretien de la voirie communale, notamment des pistes rurales, n'est financé que dans la mesure où le FER dispose de ressources résiduelles. Au demeurant, le faiblesse des ressources des collectivités locales, alors qu'elle sont tenues de financer sur leurs ressources propres 10% des travaux, est un facteur sévèrement limitant de la demande.</p> <p>La Déclaration de Politique et de Stratégie de Transport en Milieu Rural est clairement ciblée sur les populations rurales, qui concentrent la plus large fraction de la population vivant sous le seuil de pauvreté. Visant la réduction de la pauvreté, ce document prévoit la mise en place d'un environnement favorable à la promotion de la filière transport en milieu rural, dont les services de transport et les moyens intermédiaires de transport. Parmi ses axes stratégiques, on trouve le recensement et classement des routes du réseau rural, en particulier les routes communales éligibles au financement du Fonds d'Entretien Routier (FER) et des bailleurs de fonds. Le document traite également de la prise en charge de l'entretien courant par les CTD (collectivités territoriales décentralisées) et du renforcement des capacités techniques, de gestion et financières des CTD avant et pendant l'aménagement. Dans cette même optique sont prévues la promotion de l'utilisation de la méthode HIMO (haute intensité de main-d'œuvre), de la main-d'œuvre locale et de l'emploi des femmes. Est également prévue une stratégie spécifique pour le financement et la gestion pérenne de l'entretien des réseaux. A cet effet, la Déclaration propose de :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Clarifier les responsabilités de l'Etat central et des CTD dans la gestion des routes rurales, notamment : <ul style="list-style-type: none"> - assurer que les CTD prennent en charge une partie ou la totalité de l'entretien courant ; - le FER peut financer l'entretien périodique jusqu'à 100% à condition que l'entretien courant soit exécuté ; - s'assurer qu'au moins un certain pourcentage des ressources des Collectivités locales décentralisées (CLD) ou des provinces soit affecté à l'entretien des routes des CTD, dont un pourcentage pour les routes communales. ▪ Assurer une programmation cohérente et une bonne exécution des travaux comme prévu dans la charte routière et la loi sur la maîtrise d'ouvrage public ; ▪ Assurer la formation à tous les niveaux : maître d'œuvre, maître d'ouvrage, associations des usagers des pistes et professionnels en matière d'entretien.
<p>I12</p>	<p>Measures (such as funding being interrupted) have been taken by the EC when the partner Government has not fulfilled its obligations notably in terms of maintenance and management of infrastructure</p>	<p>Comme indiqué ci-dessus l'entretien de la voirie communale n'est pas une priorité du FER, ni davantage une condition de l'appui de la CE au Fonds.</p> <p>Au demeurant, la CE n'est pas intervenue sur la voirie communale dans le cadre des 7^{ème} et 8^{ème} FED. La question pourrait se poser pour les projets qui seront financés dans le cadre du 9^{ème} FED dans deux régions faiblement développées et avec une attention portée aux routes secondaires.</p>

I13	Ratio recovery price to actual cost of infrastructure maintenance or service delivered	Sans objet dans le cadre de cette question évaluative
I14	Existence of cost recovery procedures, for instance petrol taxes	Sans objet dans le cadre de cette question évaluative
I15	Budget amounts dedicated to maintenance (actual expenditures, during the evaluated period)	Comme indiqué plus haut, les ressources consacrées à l'entretien de la voirie communale ont un caractère résiduel.
I16	Maintenance needs of the maintainable network compared to the public resources dedicated to transport	Sans objet dans le cadre de cette question évaluative
I17	Maintenance status of infrastructure in the field	Sur un total de 7500 km de routes communales, seuls 850 km (11%) sont considérés comme étant en bon état. Un tiers des communes est inaccessible par transport motorisé, un tiers accessible une partie seulement de l'année et seul le dernier tiers est accessible en toutes saisons.
C22	Increased stability of prices of staple goods	La liberté des prix, l'absence de barrières à l'entrée des marchandises et la libéralisation du secteur font que, dans les principaux centres urbains, les prix intérieurs des produits alimentaires de base tendent à s'aligner sur les prix internationaux. Les problèmes relevés ressortent plus des excès d'ouverture (dumping à l'importation de riz par exemple) que des restrictions imposées aux importations. Mais, comme le souligne le DSRP, l'enclavement des zones rurales tend à confiner une partie importante de la population agricole dans une agriculture de subsistance et accroît l'insécurité alimentaire des ruraux.
I37	Time series of prices of staple goods	Les relevés de prix sont effectués dans les centres urbains alors que l'instabilité des prix des produits de base affecte essentiellement les zones rurales enclavées.
C25	Urban transport is provided at a price affordable for the poor	Dans le cadre de la libéralisation du secteur, les prix du transport routier sont fixés sans intervention du Gouvernement. Les transports en commun motorisés ne concernent que les 5 à 6 plus grandes villes du pays. Dans ces cas, l'état de la voirie, les distances à parcourir, la congestion et l'organisation du secteur rendent les migrations quotidiennes inabordable pour les plus pauvres.
I41	Transport costs as a proportion of poor households expenditures	La dernière enquête sur la consommation des ménages date de 1995. Dans l'indice des prix à la consommation, le poids affecté aux dépenses de transport est de 8,29% des dépenses totales.
I42	Ratio average daily fare/minimum daily wage	idem.

C26	Improving access to basic services was an explicit objective of the intervention	Dans les documents de la Commission Européenne, et le plus souvent dans les documents de stratégie nationale de transport (à l'exception de la stratégie routière 2000-2008), l'accès aux services de base est plutôt un objectif implicite (faisant partie intégrante de l'objectif de désenclavement et de développement socio-économique) qu'un objectif explicite.
I43	Existence of reliable baseline studies and monitoring data about the use of public services	Il n'existe pas de données en la matière pour l'instant mais un système de collecte et de stockage de données est en cours d'élaboration.
C27	Access to basic services has improved	Les projets mis en œuvre pendant la seconde moitié des années 90 et l'essentiel des projets en cours concernent avant tout le réseau structurant alors que la problématique d'accès aux services publics de base est davantage un problème de pistes rurales et de désenclavement des petites localités. L'importance de l'enclavement des communes rurales a encore récemment (octobre 2002) été mis en exergue par une étude de l'INSTAT-FOFIFA, qui montre que 33% des communes rurales n'ont pas accès à une route nationale et 30% n'ont pas accès à une route provinciale.
I44	Evolution of the time/cost spent to access public services	En moyenne (chiffres de 2001), les habitants des zones rurales sont à 10 heures de marche d'un arrêt de taxi brousse ou d'une gare ferroviaire. Dans certaines provinces (Mahajanga), cette distance peut atteindre 20 heures. De même, les durées moyennes d'accès aux marchés journaliers et au service de vulgarisation agricole sont de respectivement 8 et 10 heures (19 et 23 heures pour Mahajanga). Source : DSRP
I45	Evolution of the use of public services (school enrolment, rate of medically assisted births,...)	Le pourcentage d'enfants ne fréquentant pas l'école était de 50% en 1993 et de 30% en 1999. Le taux de mortalité infantile a évolué de 97/1000 en 1997 à 88/1000 en 1998. Ces évolutions positives ne peuvent toutefois être attribuées à l'amélioration des infrastructures dans la mesure où, comme indiqué plus haut, ces améliorations ont essentiellement porté sur les grands axes structurants et fort peu jusqu'à présent sur la voirie rurale.
C28	Subsidies, if any, are targeted to the poor	De manière générale, les actions transport subventionnées par la Commission européenne ne ciblent pas de manière directe les populations les plus pauvres, à l'exception de certaines actions d'accompagnement, surtout en milieu rural où la pauvreté touche 85% de la population selon les chiffres du DSRP. Le DSRP par contre cible davantage les populations les plus pauvres. Ainsi parmi les activités programmées pour la période 2003-2006, le DSRP prévoit la promotion des Moyens Intermédiaires de Transports (MIT) en milieu rural, comme les charrettes et les bicyclettes, afin de faciliter et rendre plus économique les conditions de transport des populations nécessiteuses. Dans le même esprit, l'amélioration des conditions fiscales relatives à l'acquisition et à la maintenance des MIT est prévue. Comme mentionné sous C9 ci-dessus, ceci est également le cas pour la déclaration de politique et de stratégies de transport en milieu rural.
I46	Forms of subsidies (targeted on transport companies or on specific users groups)	L'ONG chargée des mesures d'accompagnement dans le cadre du projet 8MAG45 prévoit de mettre en place des mesures en matière d'utilisation des routes par les plus pauvres, notamment via la mise en place d'un système de micro-crédits pour l'achat de MIT. Il est toutefois à noter que la RN5a n'a pas prévu une espace pour les usagers des MIT, hormis les accotements

		consolidés d'une largeur limitée (1,5 m). Un exemple de subvention visant les plus pauvres et émanant de l'administration nationale est l'aide accordée à la Compagnie de Chemin de Fer pour le transport de voyageurs des zones enclavées.
C29	Negative impact on the poor have been considered and compensated	Des actions ont été entreprises pour compenser les impacts négatifs des projets financés par la Commission européenne, en l'occurrence sous le volet actions d'accompagnement ou encore par le biais des études d'impact environnemental. Ces actions ne visent toutefois pas directement et exclusivement les plus pauvres (excepté dans certains cas comme mentionné sous I46).
I47	Evidences of compensation or explicit mitigation of the negative impact of EC supported transport programmes	Un bon exemple de compensation des impacts négatifs (ou d'optimisation) de projets transport financés par la CE est constitué par les mesures d'accompagnement mises en œuvre par les ONG. Ces interventions couvrent divers aspects comme la sécurité (ex. : installation de panneaux de signalisation, aménagement d'aires de stationnement), la santé (sensibilisation sur les risques liés aux MST et au SIDA), la protection de l'environnement, mais aussi l'amélioration de l'environnement social et économique (appui à la création d'activités génératrices de revenus) et la problématique genre et développement (ex. : mise en place de crèches pour les femmes travaillant sur les chantiers).

Question 5: How far have the Commission strategies, programmes and projects contributed to economic, and political integration across political and population boundaries?

C2	Inter-sectoral linkages have been properly identified	Cf. Question 1
I6	Existence of multisectoral policy papers in which transport is identified	Le DSRP traite du transport en même temps que d'autres secteurs dans la perspective du développement économique et de lutte contre la pauvreté. Le PIN et le document de stratégie 8 ^{ème} FED retiennent quatre domaines de concentration : les transports, le développement rural, les secteurs sociaux : la santé et l'éducation, l'appui au secteur privé.
C23	Flows of goods and people have increased at local, regional and international levels after EC intervention	Cf. Question 3
I34	Traffic volumes of passengers and goods	Les transports routiers intérieurs ont connu un taux de croissance moyen de 5,8% sur les années 1997-2000 (estimation). Au niveau local, après 3,5 mois de travaux sur la RN5a, qui ont permis de réduire la durée du trajet entre Sambava et Antalaha de 6-10 heures à 2 heures, les observateurs notent une sensible augmentation du trafic. Sur le seul axe pour lequel les travaux financés par la CE ont été jusqu'à présent achevés (Tananarive–Mahajanga) on a enregistré une très forte croissance du trafic portuaire (Cf. Question 3, C. 19, I.34). Vu l'état avancé de dégradation du réseau routier, l'effet mécanique d'augmentation des échanges après réhabilitation est d'autant mieux garanti que les investissements ciblent des axes structurants ou d'exportation. En termes d'échange régionaux (région de l'Océan Indien) on notera que l'Evaluation à mi-parcours du Programme Régional Intégré de Développement des Echanges (PRIDE) de la Commission de l'Océan Indien (COI) conclut que les bénéfices du programme pour la région en terme d'augmentation des échanges ne sont pas encore visibles au-delà de cas ponctuels. Des bénéfices à plus long terme sont toutefois attendus, notamment en raison d'un intérêt croissant de la part du secteur privé et le dialogue naissant entre les opérateurs de la région.

C30	Regional transport policies and standards are being harmonised	Madagascar a entrepris une série de réformes liées au commerce extérieur et à la libéralisation du régime des échanges. Au cours des dernières années, ce pays a adhéré à l'OMC, au COMESA ¹⁰ , a signé le « Africa Growth and Opportunity Act » (AGOA) avec les Etats-Unis, mis en place l'Initiative transfrontalière (ITF) dans le cadre de laquelle il a pu procéder à une uniformisation de sa structure de douanes extérieures, avec un engagement de diminution du taux tarifaire maximum, supprimé les barrières non tarifaires ainsi que les licences d'importations et taxes d'exportation vers Maurice ¹¹ et les Comores.
I48	Signs of EC supported regional harmonisation of rules and procedures (texts, meetings minutes, etc.)	Le programme régional indicatif pour la région de l'Océan Indien de 1997 concerne l'accord entre l'UE et les pays de l'Océan Indien (Comores, Madagascar, l'île Maurice et les Seychelles). Il fixe comme objectif principal de la coopération régionale le soutien au processus d'intégration régionale par la création d'un environnement favorable au développement durable et l'intégration économique de la région, par l'adoption de mesures conçues pour faciliter les échanges commerciaux et les investissements. Un des secteurs de concentration du PIR est le développement du commerce de biens et services. Dans ce contexte le PIR mentionne le renforcement des mécanismes d'intégration au niveau régional comme un des objectifs poursuivis par l'aide communautaire. Dans cette optique, les interventions peuvent porter sur la rationalisation des services, des communications et du transport au niveau régional. Le Programme Régional Intégré de Développement des Echanges (PRIDE), mis en place en mai 1996 par la Commission de l'Océan Indien (COI), est une composante fondamentale dans la stratégie de coopération multi-fonctionnelle (diplomatique, économique, sociale, culturelle et technique) des Etats membres. Le programme est financé pour la majeure partie par le FED (7ème et 8ème FED). L'objectif global du PRIDE est de renforcer d'une part, le processus d'intégration régionale à travers la libéralisation des échanges intra-régionaux, et d'autre part, la cohérence des politiques commerciales et d'investissement.
C31	Effective regional transport corridors are in place and are used. In some cases they are connected with the TEN	La notion de corridors de transport ne s'applique au cas de Madagascar
I30	Waiting time at border crossings	
I34	Traffic volumes of passengers and goods	

¹⁰ Common Market for Eastern and Southern Africa avec 9 pays membres: Djibouti, Egypte, Kenya, Madagascar, Malawi, Maurice, Soudan, Zambie et Zimbabwe.

¹¹ Le commerce de Madagascar avec Maurice représente 4% des exportations malgaches et 10% des importations, mais 90% du commerce régional de l'île.

I49	Evidence of improvements on border infrastructure and administrative procedures	
I50	Explicit links between MED and CIS transport infrastructure and the TEN	
C32	Corridors attract traffic from other routes	La notion de corridors de transport ne s'applique dans le cas de Madagascar
I34	Traffic volumes of passengers and goods	
C33	Corridors allow for more effective transport services and thus reduce transport costs	La notion de corridors de transport ne s'applique dans le cas de Madagascar
I36	Evolution of prices such as ton/km or passenger/km	
C34	Regional transport agreements, if any, are incorporated into national laws, regulations and operational practices	<p>Il n'y a pas jusqu'à présent d'exemples de mesures prises par le gouvernement malgache en matière de transport qui résulteraient d'engagements pris dans le cadre d'accords régionaux.</p> <p>Le dossier sur le transport maritime présenté lors de la Conférence nationale sur le transport de mai 2003 ne fait aucune référence aux accords régionaux dont Madagascar est partie prenante. Il se borne à indiquer que Madagascar doit mettre en œuvre les moyens lui permettant de respecter les obligations en matière de sécurité maritime et de protection de l'environnement marin qui résultent des conventions internationales qu'elle a signées, en l'occurrence la convention STCW 95 relative à la formation des marins et la convention Marpol, relative à la protection de l'environnement marin.</p> <p>Il n'est pas davantage fait référence aux accords régionaux dans le dossier sur le transport aérien.</p>
I18	Evidence of new laws, regulations and organization procedures	

Question 6: How far have Commission strategies, programmes and projects contributed to specific sector goals?

C5	Road boards or similar institutions at national and sub-national level exist and have a real influence on the sector policy	Cf. Question 1
I9	Existence of activity reports or meeting minutes of road boards, community councils or other institutions bringing together different stakeholders	Cf. Question 1
C9	Maintenance of transport infrastructure and equipments is ensured	Cf. Question 2
I12	Measures (such as funding being interrupted) have been taken by the EC when the partner Government has not fulfilled its obligations notably in terms of maintenance and management of infrastructure	Cf. Question 2
I13	Ratio recovery price to actual cost of infrastructure maintenance or service delivered	<p>Au-delà du financement des travaux d'entretien des routes, qui semble devoir trouver une solution satisfaisante avec la remise en ordre du Fonds d'Entretien Routier et la sécurisation de ses ressources, la question de la maintenance renvoie également à la réglementation du trafic et à sa mise en application. Des carences graves sont notées à ce niveau.</p> <p>Le Poids Total Roulant Autorisé (PTRA) fixé par un décret adopté en 2000 est de 40 tonnes sur les routes nationales et de 16 tonnes sur les routes provinciales. La charge maximum par essieu est limitée 13 tonnes. Ces limites sont prises en compte pour déterminer les spécifications de travaux de réhabilitation. Or l'essentiel de la flotte de poids lourds circulant à Madagascar, notamment sur le réseau structurant en cours de réhabilitation, consiste en véhicules de seconde main importés qui ne répondent pas à ces normes. Dans certains cas, le conditionnement des produits transportés impose d'ailleurs des PTRA supérieurs aux limites réglementaires ; c'est particulièrement le cas pour les conteneurs.</p> <p>Il existe à Madagascar 4 ponts-basculer pour le contrôle des charges à l'essieu, mais ceux-ci ne sont pas actuellement opérationnels et la Direction des Transport Terrestres, notamment pour la raison évoquée ce-dessus, ne fait pas du contrôle des charges à l'essieu une priorité. Les contrôles techniques auxquels sont soumis les poids lourds ignorent la réglementation sur le PTRA.</p>

I14	Existence of cost recovery procedures, for instance petrol taxes	Cf. Question 2
I15	Budget amounts dedicated to maintenance (actual expenditures, during the evaluated period)	Cf. Question 2
I16	Maintenance needs of the maintainable network compared to the public resources dedicated to transport	Cf. Question 2
I17	Maintenance status of infrastructure in the field	Cf. Question 2
C11	The partner Government has undertaken institutional reforms aiming at improving transport effectiveness and efficiency	Cf. Question 2
I18	Evidence of new laws, regulations and organization procedures	Comme noté plus haut (Cf. Question 2), la création des agences autonomes de transport, que la Banque Mondiale (sinon la CE) considère comme une mesure essentielle, garante de l'irréversibilité du processus de réforme, est incertaine. Après la création d'une Agence du Transport Aérien, qui semble ne se démarquer que formellement de la Direction du Transport Aérien qui la précédait, et la création avortée d'une Agence Maritime, Portuaire et Fluviale, qui n'existe que sur le papier, les créations annoncées d'une Agence des Transports Terrestres et d'Agences Routières n'est plus à l'ordre du jour. L'affirmation, dans le dossier constitué pour la Conférence nationale des transports de mai 2003, que « L'Etat ne sera plus un Etat-Entrepreneur en matière d'infrastructures, mais un Etat qui définit les besoins, organise leur satisfaction et s'assure que tous les intervenants ont respecté les règles dans leur mise en place et leur gestion » est compatible avec la création des agences routières comme avec le maintien de la maîtrise d'ouvrage sous la responsabilité de la VPM-MITPAT.

C12	The partner Government has undertaken reforms to ensure the commercialisation of activities such as construction, maintenance and delivery of transport services	Cf. Question 2
I19	Existence and effective use of competitive procurement procedures	Cf. Question 2
I20	Evidence of competition between transport suppliers	Cf. Question 2
I21	Size of the road fund compared to the public resources dedicated to transport	Cf. Question 2
I22	Status of the staff in charge of transport services and infrastructure maintenance (is it public or private?)	Cf. Question 2
I23	Bias in competition between transport enterprises or modes	Cf. Question 2
C13	The partner Government has undertaken sectoral reforms to ensure cost recovery from infrastructure users	Cf. Question
I13	Ratio recovery price to actual cost of infrastructure maintenance or service delivered	Cf. Question 2
I14	Existence of cost recovery procedures, for instance petrol taxes	Cf. Question 2

C14	There are training scheme on transport sector programming and management	Cf. Question 2
I24	Existence of training programmes	Cf. Question 2
C30	Regional transport policies and standards are being harmonised	Cf. Question 5
I48	Signs of EC supported regional harmonisation of rules and procedures (texts, meetings minutes, etc...)	Le développement du commerce entre les îles de l'Océan Indien est soutenu par des financements de l'UE (PRIDE). Madagascar est pilier du programme (siège).
C35	Staff in public institutions in charge of transport have adequate capacity	Madagascar dispose potentiellement des ressources humaines requises pour assurer un fonctionnement satisfaisant des institutions publiques en charge du secteur du transport. Mais le personnel en place est relativement âgé, mal rémunéré, peu motivé et déqualifié. De ce point de vue, la création d'agences autonomes, pour autant qu'elles fassent largement appel à un personnel nouveau et offrent des conditions de travail motivantes, apparaît comme un moyen de lever cette difficulté.
I51	Frequency of maintenance operation	Jusqu'en 2003, l'entretien n'a été réalisé que ponctuellement en fonction des ressources budgétaires générales. La mise en place de ressources bien identifiées pour le FER permet d'envisager un financement adéquat de l'entretien tant courant que périodique des infrastructures routières « entretenables ». Toutefois, la mise en œuvre du programme d'entretien risque de se heurter à un défaut de capacité des entreprises de travaux publics. En 2002, la capacité totale des entreprises moyennes susceptibles de réaliser des travaux d'entretien périodique était évaluée à 30 milliards FMG (70 milliards en incluant les petites entreprises), chiffre qui se compare à un volume de travaux d'entretien périodique de 180 milliards FMG.
I52	Staff and skill mix of the public transport administration	Le personnel en charge de l'Administration du secteur souffre de nombreux problèmes. Le premier est l'héritage de népotisme et de la corruption à tous les niveaux qui implique, pour l'un, la faible pression pour une mise en œuvre efficace des activités d'une administration dépourvue de moyens et, pour l'autre, des niveaux de rémunération très bas. Elle est également marquée par un vieillissement marqué de ses effectifs, lié à l'absence de recrutement imposé par les PAS successifs. Elle est enfin handicapée par un manque de professionnalisation, malgré des formations de base correctes et des aptitudes, dû pour beaucoup aux années passées de sous activité. Des lourdeurs sont également attribuables aux positions hiérarchiques acquises à l'occasion de nombreux remaniements et réorganisations au sein du ministère.

I53	Budget of the ministry of transport or local authorities in charge of transport infrastructure	La capacité contributive des maîtres d'ouvrage hors Etat central est actuellement insignifiante. Il est distinguer deux types de maîtres d'ouvrage : les Provinces autonomes et les CTD (collectivités Territoriales Décentralisées, i.e. les communes). Les premières ne disposent pas de sources de financement propres tandis que les secondes ont des capacités de recouvrement de la fiscalité locale qui leur permettent difficilement de faire face à leur budget de fonctionnement (à part quelques rares communes urbaines).
C36	The number of accidents is monitored and under control	La sécurité routière ne s'impose comme une priorité que depuis début 2003, sous l'impulsion directe du VPM. Un service de la sécurité routière vient tout juste d'être créé au sein de la Direction des Transports Terrestres. Ce service s'emploie en priorité à actualiser et compléter la réglementation en matière de sécurité. Une étude est en cours sur financement de la Banque Mondiale pour identifier les statistiques disponibles, en apprécier la qualité et définir un plan d'action pour compléter la couverture statistique du secteur, stocker les données et les exploiter. Des handicaps sont identifiés à tous les niveaux : formation des chauffeurs routiers, code de la route, parc de véhicules, organisation, contrôle et application de la réglementation.
I54	Statistics of accidents	Des statistiques des accidents sont produites par les services de police et par les compagnies d'assurance. Mais ces données ne sont pas actuellement exploitées, fut-ce pour l'identification des points noirs.
C41	Traffic related accidents is a concern of EC interventions	Le problème de la sécurité routière n'a pas été jusqu'à présent une préoccupation sérieuse des autorités malgaches. Il existe une Direction de la Sécurité Routière au sein du ministère de la Défense (gendarmerie), dont l'activité consiste essentiellement dans le contrôle technique des véhicules. Un service de la sécurité routière vient tout juste d'être créé au sein de la Direction des Transports Terrestres de la VPM-MITPAT. Pour le moment ce service se préoccupe principalement de faire évoluer la réglementation. Toutefois, le DSRP prévoit la mise en oeuvre sur la période 2003-2006 d'un programme d'éducation à la sécurité routière à l'intention des écoliers et des transporteurs. Il n'y a pas d'audit des projets routiers du point de vue de la sécurité. Mais la sécurité routière est prise en compte lors de la conception par le bureau d'étude des projets de réhabilitation de route financés par la CE. Par ailleurs, les enquêtes et consultations réalisées par les ONG en charge des actions d'accompagnement des projets financés par la CE mettent en évidence des préoccupations en matière de sécurité des populations riveraines des routes en cours de réhabilitation. Les actions d'accompagnement proposées prennent ces préoccupations en compte: créations d'aires de stationnement, installation de barrières de séparation entre la route et les espaces piétonniers dans les zones sensibles (proximité d'école), etc.

I54	Statistics of accidents	Les projets de la Délégation ne considèrent pas directement la sécurité routière comme une moindre priorité que les impératifs financiers et de liaison interurbaine. Les normes de circulation et les mesures usuelles de signalisation verticale sont prises en compte dans la conception des projets. La sécurité par les populations riveraines fait partie des mesures d'accompagnement mises en œuvre par des ONG. L'absence de suivi des accidents ne permet toutefois pas d'apprécier l'impact de ces mesures.
C42	Pedestrian and other NMT users are targeted by safety measures	Au même titre que les autres aspects relatifs à la sécurité du transport, les besoins propres aux piétons et aux moyens intermédiaires de transport (MIT) et l'intérêt qu'il peut y avoir à isoler ces usagers du flux de la circulation motorisée n'ont suscité que peu d'attention. Toutefois, un volet du projet de Transport Rural concerne la promotion des MIT ; un certain nombre d'opérations pilote ont été programmées.
I59	Observable adaptation of infrastructure supported by the EC aiming at protecting pedestrians	La sécurité des piétons et des moyens de transport non motorisés ne fait pas l'objet de mesures spécifiques dans les interventions de la CE. Compte tenu de la topographie de Madagascar, l'élargissement des routes réhabilitées de manière à créer des voies réservés aux piétons et aux MIT entraînerait un sensible renchérissement des projets. Les actions d'accompagnement des projets 8 ^{ème} FED offrent toutefois la possibilité de financer des aménagements intéressant la sécurité des piétons et des MIT s'ils sont demandés par les populations riveraines.
C43	Safety related regulatory frameworks are improved and enforced	Un service de la sécurité routière vient tout juste d'être créé au sein de la Direction des Transports Terrestres de la VPM-MTTPAT. Ce service s'est donné pour première tâche d'adapter et compléter le corpus réglementaire. Les capacités de mise en application des dispositions réglementaires sont toutefois défailtantes, tant par manque de moyens qu'en raison de la corruption endémique des agents en charge de faire respecter la réglementation.
I60	Evidences of EC support given to enforcement of safety regulations	Dans la répartition des domaines d'intervention, le volet sécurité routière est appuyé par la BM. Le cadre réglementaire est obsolète et doit être remis à jour.

Question 7: To what degree have the Commission strategies, programmes and projects contributed to improvements in health and safety and in environmental impact ?

C37	Environment is a concern guiding EC interventions	<p>Depuis 1999, la législation malgache (Décret de mise en conformité des investissements avec l'environnement) fait de la réalisation d'une étude d'impact environnemental, validée par l'Office National de l'Environnement, une condition préalable à la délivrance du permis de construire de tout projet susceptible d'avoir un impact sur l'environnement du fait de sa nature technique, de son ampleur ou de la sensibilité du milieu d'implantation. Cette obligation s'applique en particulier à tout projet de construction ou aménagement de route, revêtue ou non, et à tout projet de construction et aménagement de voie ferrée. L'étude d'impact conduit à un Plan de Gestion de l'Environnement (PGE) dont les recommandations sont incorporées dans le cahier des charges des travaux à réaliser.</p> <p>Une difficulté non résolue tient à ce que le PGE inclut fréquemment des dispositions à prendre après l'achèvement du projet alors qu'il n'y a plus de bureau de contrôle pour s'assurer que ces dispositions sont effectivement prises.</p> <p>Le Service des Etudes d'Impact Environnemental du Ministère des Travaux Publics a été promu en 2003 au rang de Direction de la VPM-MITPAT. Au-delà de l'environnement au sens strict, cette direction a vocation à prendre en compte les aspects sociaux des projets et la prévention du SIDA.</p> <p>Les procédures nationales d'étude d'impact environnemental et de mise en compatibilité environnementale sont prises en compte dans les interventions financées par la CE. L'importance des moyens financiers et humains mobilisés par rapport aux procédures nationales en élargit la portée et en garantit la mise en œuvre.</p>
I55	Existence of environmental assessments and monitoring data	<p>En application de ses propres procédures, la CE fait réaliser des études d'impact environnemental des projets d'investissement qu'elle finance. L'étude d'impact environnemental réalisée en préparation de projet 8MAG45 de réhabilitation de route mettait l'accent sur la protection des paysages et des espèces végétales et animales, ainsi que sur la nécessité de prendre des mesures adéquates pour éviter que les modifications apportées par l'infrastructure routière à l'écoulement des eaux de pluie n'aggrave les phénomènes d'érosion.</p>
C38	The design of EC interventions includes measures to protect the environment	<p>Les mesures prévues par le PGE et incluses dans le cahier des charges des projets portent notamment sur l'adoption de mesures de nature à prévenir les dommages causés à l'environnement en cours de chantier (épuisement et/ou pollution des ressources d'eau, pollution des sols par les déchets du chantier, prélèvements opérés sur des ressources forestières fragiles, destruction d'espèces végétales ou animales rares) en fin de chantier (réaménagement des carrières et autres espaces exploités pendant la durée du projet) ou du fait de l'infrastructure (modifications du régime d'écoulement des eaux susceptible de provoquer des phénomènes d'érosion).</p> <p>Les actions d'accompagnement mises en œuvre dans le cadre des projets financés sur le 8^{ème} FED peuvent également inclure des actions de protection de l'environnement si de telles mesures sont demandées par les populations riveraines.</p>

I56	Observable measures aiming at preventing or mitigating environmental damages of EC financed transport interventions	Le cahier des charges des projets d'investissement financés par la CE impose aux entreprises contractantes de prendre des mesures de protection de l'environnement, à charge pour le bureau de contrôle de vérifier que ces spécifications sont respectées. Ces exigences sont exprimées en termes de résultat à atteindre, le choix des moyens étant laissé au contractant. Ainsi, par exemple, dans le cas du projet 8MAG45, il est demandé à l'entreprise contractante de prendre toutes mesures pour éviter une pollution de l'environnement par le rejet d'huiles usées. Les moyens à mettre en oeuvre pour se conformer à cette exigence (stockage des huiles usées dans une citerne enterrée ou collecte, transport et traitement de ces huiles par une unité spécialisée) étaient encore en discussion entre les parties intéressées, dont la Délégation de la CE, lors de la visite du projet par la mission.
C39	The EC supports the mitigation of the direct impact of infrastructure on populations (especially women)	L'essentiel des projets financés par la CE concerne des réhabilitations de liaisons routières interurbaines avec des impacts directs limités sur les populations. Ces impacts n'en sont pas moins identifiés préalablement et font l'objet de contrats de mise en oeuvre des mesures d'accompagnement. L'axe d'intervention de ces mesures est la dimension « genre et développement » qui implique d'analyser de manière différentielle les effets du projet sur les hommes et sur les femmes. Comme indiqué plus haut (Cf. C.37) la Direction des études d'impact environnemental de la VPM-MITPAT a vocation à prendre en compte les incidences des investissements d'infrastructure sur les populations (impacts sociaux).
I57	Observable resettlement conditions	Le projet Petit Boulevard à Antananarivo, composante du projet 8MAG 30, implique de nombreuses expropriations de propriétaires locaux ou d'occupants de fait. Le retard mis par le gouvernement malgache à engager les opérations d'expropriation a été le principal facteur de blocage de l'ensemble du projet. La procédure d'expropriation est désormais en cours ; un site de recasement a été aménagé à relative proximité de la zone expropriée et des indemnités sont versées par le gouvernement malgache aux personnes déplacées, quel qu'ait été leur statut d'occupation des zones expropriées. Dans le cadre du projet 8MAG45 les déplacements de population sont peu nombreux, le tracé de la route réhabilitée s'inscrivant pour l'essentiel dans l'emprise de la route existante. Quelques habitations ont cependant dû être déplacées. Des terrains ont été aménagés pour la relocalisation des cases déplacées, mais la reconstruction de celles-ci a été laissée à la charge des familles concernées.
C40	The EC supports the mitigation of the environmental impact of traffic	Les impacts du trafic sur l'environnement ne sont pas sérieusement pris en compte par l'administration malgache. La contrainte majeure à cet égard est dans la capacité de contrôle. Il y a à Madagascar 13 centres de contrôle technique des véhicules. Les contrôles sont obligatoires tous les 6 mois pour les véhicules utilitaires et une fois par an pour les véhicules particuliers.. Mais, faute d'équipement, seul le centre de contrôle d'Antananarivo procède à des mesures sur les gaz d'échappement. En outre, dans ce domaine comme dans d'autres domaines relevant de la mise en application des réglementations, l'effectivité des contrôles est très amoindrie par la corruption des contrôleurs. Cet aspect de la politique des transports n'est pas concerné par les interventions de la CE.

I58	EC supported measures to mitigate noise or gas emissions	La CE n'est intervenue dans ce domaine ni par des interventions spécifiques ni par des dispositions particulières au niveau des projets d'infrastructure qu'elle finance.
C41	Traffic related accidents is a concern of EC interventions	Cf. Question 6
I54	Statistics of accidents	Il existe des statistiques d'accident (au moins à Antananarivo), dont les sources sont la police et les compagnies d'assurance, mais qui ne sont pas actuellement exploitées, ne serait-ce que pour l'identification des points noirs. Les études de politique des transports actuellement en cours sur financement de la Banque Mondiale, qui portent notamment, l'une sur la sécurité et l'autre sur la constitution d'une banque de données relatives au transport, devraient formuler des propositions pour une meilleure prise en compte de cette question.
C42	Pedestrian and other NMT users are targeted by safety measures	Cf. Question 6
I59	Observable adaptation of infrastructure supported by the EC aiming at protecting pedestrians	Le design des routes réhabilitées sur financement de la CE ne prévoit aucune disposition particulière de nature à sécuriser la circulation des piétons et des transports non motorisés. Toutefois, lorsque la topographie le permet, ce qui est par exemple le cas pour la route Sambava-Antalaha (8MAG45), la largeur des accotements stabilisés (1,50 mètre de part et d'autre de la voie bitumée) offre la possibilité aux piétons et MIT de circuler à l'écart du flux des véhicules motorisés.
C43	Safety related regulatory frameworks are improved and enforced	Cf. Question 6
I60	Evidences of EC support given to enforcement of safety regulations	Il n'y a pas eu, pendant la période sous revue, d'intervention de la CE dans le domaine de la réglementation relative à la sécurité ou dans à sa mise en application. S'agissant des mesures visant à améliorer la sécurité sur les routes réhabilitées, la mission n'a observé aucune signalisation au sol ou par panneaux, pas même à des endroits dangereux (virage sans visibilité débouchant sur un pont à une voie) sur 25 km de la route entre Sambava et Vohemar réhabilitée en 2002 sur financement de la CE. L'explication donnée est que les panneaux de signalisation sont volés pour récupération du métal.
C44	The EC is concerned by the impact of transport interventions on health	La politique de désenclavement promue par le gouvernement malgache vise notamment à faciliter l'accès des populations rurales aux établissements de santé. Les interventions de la CE dans le secteur des transports financées sur les 7 ^{ème} et 8 ^{ème} FED portent sur les principales liaisons routières interurbaines et constituent un préalable au désenclavement des zones rurales.
I61	Monitoring data of the impact of EC infrastructure on health	Il n'est pas prévu d'indicateurs de suivi des impacts des projets financés par la CE en matière de santé, qu'il s'agisse de la prévalence des MST et du SIDA ou de la fréquentation des établissements de soins.

C45	Specific measures of health protection are taken when transport infrastructure reaches isolated populations	Le dispositif de lutte contre le SIDA récemment mis en place par le gouvernement malgache (Cf. plus bas, C.46) considère que, dans un pays à faible prévalence du virus, comme l'est Madagascar, la démarche la plus judicieuse consiste dans la mise en oeuvre d'interventions différentielles suivant le niveau de risque, une attention particulière étant portée aux zones de forte concentration d'hommes jeunes et mobiles séparés de leur partenaire sexuel régulier, aux zones de passage de groupes professionnels mobiles, aux zones de programme de développement économique, ainsi qu'aux groupes de population à risque (travailleurs de sexe). Les interventions de la CE dans le secteur transports comportent, à travers les actions d'accompagnement, des mesures spécifiques pour lutter contre les MST et le SIDA.
I62	Evidences of health protection / AIDS programmes supported by the EC	L'information/sensibilisation des populations sur les risques de diffusion du SIDA et les mesures de précaution à prendre font partie des actions que doivent entreprendre les ONG en charge des actions d'accompagnement des projets financés par la CE. Les entreprises en charge des travaux de réhabilitation de routes financés par la CE, dans le cadre des services médicaux mis en place pour leur personnel (infirmierie de chantier), engagent des actions d'information et de prévention des MST (distribution de préservatifs) en direction du personnel qu'elles emploient. Ces actions sont engagées par les entreprises de leur propre initiative mais ne leur sont pas imposées par le cahier des charges.
C46	The EC supports AIDS/HIV programmes for those that can be affected by the transport intervention	En octobre 2002, le gouvernement malgache a renforcé le dispositif national de lutte contre le SIDA. Le Comité National de Lutte contre le VIH/SIDA est directement rattaché à la Présidence de la République. Son Secrétariat Exécutif a des antennes dans chacune des 6 provinces. Par ailleurs, une Direction Générale de la lutte contre le SIDA a été créée au Ministère de la Santé. L'option retenue privilégie des interventions de proximité, sous-tendues par une démarche participative et multisectorielle, axées sur la commune, entité administrative de base.
I62	Evidences of health protection / AIDS programmes supported by the EC	Cf. plus haut I.62.

Question 8: How far have strategies, programmes and projects sponsored and funded by the Commission, and the conditions and context of such funding, contributed to ensuring a gender sensitive access to transport services, as well as equal access to members of minority or disadvantaged populations ?

C6	Non-governmental stakeholders (traders, transporters, minority groups, women, ...) have been involved at different stages of the intervention cycle	Cf. Question 1
I10	Evidence of consultations, discussion groups, community councils, public debate notably in local press, etc. at the different stages	<p>Au stade de l'identification et de la conception des projets, des échanges ont lieu avec les autorités locales et les groupes de pression directement intéressés. La dimension genre n'est pas prise en considération à ce stade.</p> <p>Dès lors que le projet commence à être mis en œuvre, il y a une volonté réelle (i) de prévenir les effets négatifs que l'infrastructure pourrait avoir sur les populations directement affectées ; (ii) d'amplifier les impacts positifs que pourrait induire le projet (par exemple en complétant la réhabilitation de route nationale par la restauration de pistes rurales menant à cette route) ; (iii) d'assurer une appropriation de l'infrastructure par les populations riveraines par des actions d'intérêt collectif local (création d'équipements villageois : école, crèche, point d'eau, marché, etc.).</p> <p>L'identification des actions d'accompagnement à entreprendre pour atteindre ces objectifs repose sur des consultations des populations. Il est recommandé aux ONG en charge de cette identification de prendre expressément en compte la dimension genre. A cet effet, une formation à l'approche genre est dispensée aux animateurs de ces associations par une institution spécialisée (IGED) financée par la CE.</p>
C8	Stakeholders feel their views have been taken into account and have contributed to improve the project's impact	Cf. Question 1
I11	Subjective perception expressed by the stakeholders of effective participation to the decisions	<p>Dans le cadre des projets pour lesquels sont prévues des actions d'accompagnement (8MAG30, 8MAG45) la liaison entre le projet principal et les actions d'accompagnement se fait à travers une Commission Environnement animée par le chef de mission du Bureau de Contrôle.</p> <p>Cette expérience, qui ne fait que débiter (les ONG contractées pour réaliser ces actions d'accompagnement viennent tout juste de terminer la phase d'identification) devra être évaluée.</p>

C39	The EC supports the mitigation of the direct impact of infrastructure on populations (especially women)	Cf. Question 7
I57	Observable resettlement conditions	Les actions d'accompagnement des projets routiers financés par la CE dans le cadre du 8 ^{ème} FED devraient inclure la création de marchés villageois et la réinstallation sur ces marchés des commerces installés en bord de route. Ces commerces sont fréquemment tenus par des femmes.
C45	Specific measures of health protection are taken when transport infrastructure reaches isolated populations	Cf. Question 7
I62	Evidences of health protection / AIDS programmes supported by the EC	Les actions d'accompagnement des projets routiers financés par la CE dans le cadre du 8 ^{ème} FED incluent des actions de sensibilisation et de prévention des risques de propagation des MST et du SIDA liées à l'exécution des chantiers.
C47	National and sectoral policies are conducive to transport interventions sensitive to gender and minority issues	L'opinion commune est qu'il n'y a pas ou peu de discriminations à l'endroit des femmes à Madagascar. Cependant, les Indices de Développement Humain évalués à l'occasion de la préparation du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté révèle l'existence d'une disparité significative avec des IDH de 0,481 et 0,460 respectivement pour les hommes et pour les femmes au niveau national. De fait, la dimension genre a été prise en compte dans la préparation du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP). En particulier, parmi les 8 ateliers thématiques organisés pour la préparation de ce document, un atelier a été consacré au thème « Inégalité entre hommes et femmes ». Le ministère malgache de la Population a par ailleurs initié en 2003 un Plan National d'Action Genre et Développement (PANAGED) d'une durée de 5 ans.
I63	Gender and minority issues are incorporated into the national development and/or transport strategy	On relève que la contribution des femmes au petit commerce et aux transports liés à l'activité agricole est importante. L'amélioration des conditions de transport leur est donc favorable.
I64	Existence of indicators and gender disaggregated data collection system	Les indicateurs de suivi du Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP) incluent la proportion des filles dans le système éducatif formel et non-formel, l'indicateur sexo-spécifique de développement humain (ISDH) ou encore le pourcentage de naissances assistées par du personnel médical.

C48	Project design is gender sensitive, notably in the case of labour intensive works	Certains observateurs soulignent que les chantiers de travaux à haute intensité de main d'œuvre (HIMO) emploient une proportion importante de femmes mais que, paradoxalement, ce n'est pas le cas des chantiers de cantonnement.
I65	Evidence of gender sensitivity in baseline studies or impact monitoring of EC financed programmes (notably labour intensive works)	La CE finance à Madagascar depuis 1999 une institution (Initiatives Genre et Développement - IGED) spécialement consacrée à la promotion de l'approche genre dans les projets. L'IGED développe des outils méthodologiques et dispense des formations, notamment aux animateurs des ONG en charge de la conception et de la mise en œuvre des actions d'accompagnement des projets financés par la CE. Les cahiers des charges de ces actions d'accompagnement demandent expressément aux ONG de prendre en compte la dimension genre dans l'identification des activités proposées. On note également que le projet de réhabilitation de la RN 6 (9 ^{ème} FED) a donné lieu à la réalisation d'une étude sociologique et analyse de genre dans la région traversée par le projet.

Question 9: To what extent has the design of Commission-sponsored strategies, programmes and activities, especially the choice of beneficiaries, funding instruments and donor mix (including EIB) facilitated the achievement of specific objectives established for the sector?

C1	EC interventions are designed and carried out in the framework of a national sectoral policy	Cf. Question 1
I1	Existence of a sectoral policy document	<p>A travers les études qu'il initie, le Secrétariat Exécutif du PST, institué par la Banque Mondiale, exerce une influence importante sur le développement de la politique de transport et sur sa mise en oeuvre. Les contributions de la Cellule d'Appui Institutionnel, créée par la CE, sont de nature plus technique.</p> <p>Pour autant, les différents documents nationaux de politique de transport convergent avec la politique promue par la CE. Les huit grands axes de la déclaration de politique nationale de transports, par exemple, trouvent des équivalents dans la communication COM (2000) 422 final (par exemple en termes de réforme institutionnelle, de désengagement de l'Etat et de partenariat public-privé, de mise en œuvre de pratiques compétitives, de prise en compte de la dimension environnementale). Comme il ressort des réponses aux autres questions (entre autres la question 4) et comme le montrent les projets, un certain nombre de priorités au niveau européen n'ont pas reçu le même poids au niveau national. Ainsi, plus d'importance aurait pu être accordée aux aspects sécurité ou encore à l'utilisation des MIT. D'importants progrès restent à faire également en matière de collecte de « données cohérentes et fiables fondées sur des études » (COM (2000) 422 (la mise en place de systèmes de collecte de données est toutefois en cours).</p>
I2	Reference to national priorities in EC project documents	<p>Les projets d'infrastructure routière financés par la CE s'inscrivent pleinement dans les priorités du gouvernement. Ils visent à réhabiliter le réseau dit structurant des routes nationales primaires reliant la capitale aux trois ports principaux puis, dans un second temps, à désenclaver les zones dont le potentiel de production est sous-exploité du fait de l'absence de moyens de communication.</p> <p>De même, la mise en place d'un dispositif pérenne de financement de l'entretien des routes, que la CE assiste financièrement et techniquement, est une priorité affirmée du gouvernement malgache.</p>
I3	Delegation organises/ participates in relevant coordination meetings with partner Government	<p>La Commission est un acteur essentiel de la politique des transports à Madagascar et entretient des relations étroites avec le gouvernement, notamment avec la VPM-MITPAT, qui est le principal acteur national en matière de transport (infrastructures et services), et avec le Fonds d'Entretien Routier.</p>

I4	Delegation organises/participates in relevant coordination meetings/activities with other donors	CE et Banque Mondiale sont les deux principaux bailleurs de fonds dans le secteur du transport. Des contacts et des échanges de vues ont lieu entre la Délégation et la représentation de la Banque à Antananarivo, ainsi qu'avec les missions des experts transport de la Banque. Il y a par ailleurs un Secrétariat multi-bailleurs de fonds avec des groupes de travail spécialisés et auquel participe la Délégation. Il y a eu dans ce cadre un groupe de travail Pistes Rurales, présidé par la Commission Européenne.
I5	There is a MTEF and an annual budget	Dans le cadre de la préparation du budget, le gouvernement malgache élabore un Programme de Dépenses Publiques (PDP) couvrant les dépenses de fonctionnement et d'investissement pour les deux années précédentes, l'année budgétaire et les deux années suivantes. Le PDP fournit le cadrage du Programme d'Investissements Publics (PIP).
C2	Inter-sectoral linkages have been properly identified	Cf. Question 1
I6	Existence of multisectoral policy papers in which transport is identified	Dans le cadre des 7 ^{ème} et 8 ^{ème} FED, les investissements en infrastructures de transport financés par la CE ont porté sur les principaux axes routiers et sont de nature à bénéficier à l'ensemble des activités économiques de l'île. On notera également que la CE, arguant à juste titre du fait que la réhabilitation des grands axes routiers est une condition préalable à la commercialisation des produits agricoles d'exportation, a financé sur fonds Stabex des travaux de réhabilitation de routes nationales. Dans les zones géographiques de concentration des projets 9 ^{ème} FED, le lien devrait être plus explicite entre projets routiers et projets de développement local.
C3	The delegation plays an active role to promote and lead coordination and complementarity with other donors specially MS and the WB	Cf. Question 1
I4	Delegation organises/participates in relevant coordination meetings/activities with other donors	Cf. plus haut, C1, I4. Le Secrétariat Exécutif du Programme Sectoriel Transport, création de la Banque Mondiale, ambitionne de coordonner et gérer les interventions des principaux bailleurs de fonds. La Délégation fait valoir que le Secrétariat Exécutif du PST est actuellement trop occupé par la gestion de projets financés par la Banque pour exercer utilement cette fonction de coordination. La Délégation estime par ailleurs que le SE-PST ne joue pas pleinement le jeu en matière d'échanges d'informations.

I7	Agreement of common donor approach	Depuis le début des années 90, la Banque Mondiale a exercé un leadership unilatéral en matière de formulation de la politique de transport. La Délégation a pu en concevoir un certain agacement. Mais il n'y a pas de divergence significative entre la CE et la Banque quant aux orientations à promouvoir. A noter cependant que la Délégation est réservée sur la faisabilité du programme de construction de pistes rurales financé par la Banque.
C5	Road boards or similar institutions at national and sub-national level exist and have a real influence on the sector policy	Cf. Question 1
I9	Existence of activity reports or meeting minutes of road boards, community councils or other institutions bringing together different stakeholders	Il n'existe pas d'institutions permanentes réunissant les différentes parties prenantes au secteur des transports. Des journées d'étude (Conférence Sectorielle Transport) rassemblant les diverses parties intéressées, dont les bailleurs de fonds, devraient être organisées annuellement. La première conférence nationale s'est tenue en mai 2003, organisée par le Secrétariat Exécutif du PST.
C6	Non-governmental stakeholders (traders, transporters, minority groups, women,...) have been involved at different stages of the intervention cycle	Cf. Question 1
I10	Evidence of consultations, discussion groups, community councils, public debate notably in local press, etc. at the different stages	La consultation des populations est la base même de sélection des actions d'accompagnement des projets routiers financés sur le 8 ^{ème} FED.
C8	Stakeholders feel their views have been taken into account and have contributed to improve the project's impact	Cf. Question 1
I11	Subjective perception expressed by the stakeholders of effective participation to the decisions	Cf. Question 1
C9	Maintenance of transport infrastructure and equipment is ensured	Cf. Question 2

I12	Measures (such as funding being interrupted) have been taken by the EC when the partner Government has not fulfilled its obligations notably in terms of maintenance and management of infrastructure	La Commission Européenne subordonne la mise en œuvre de ses projets au respect par le gouvernement malgache d'engagements spécifiques à chaque projet. Ainsi, le démarrage du projet 8MAG30, dont la convention de financement a été signée en février 2000, a été retardé de deux ans faute pour les autorités malgaches d'avoir procédé aux expropriations nécessaires à la réalisation du « Petit Boulevard » à Antananarivo. On relève que le non-respect d'une conditionnalité relative à un des volets du projet a entraîné le blocage de l'ensemble du projet. A l'automne 2002, le Fonds d'Entretien Routier (FER) a été soumis à un audit. Suite aux résultats négatifs de cet audit, la CE a bloqué une partie importante des fonds (25 milliards de FMG).
I13	Ratio recovery price to actual cost of infrastructure maintenance or service delivered	La question ne se pose pas de manière aiguë dans l'immédiat pour le réseau des routes nationales structurantes dans la mesure où celles-ci sont en cours de réhabilitation. De fait, des ressources du Fonds d'Entretien Routier ont été utilisées (et le sont encore), en contradiction avec le règlement du Fonds, pour financer des travaux de réhabilitation. Les fonds mis à la disposition des collectivités locales pour l'entretien des routes relevant de celles-ci sont inférieures aux demandes, mais il est probable qu'une partie importante de ces routes ne sont pas « entretenables » et relèvent en fait de la réhabilitation.
I14	Existence of cost recovery procedures, for instance petrol taxes	Il existe un Fonds d'Entretien Routier dont les ressources sont constituées par une redevance d'usage levée sur les usagers par le biais d'un prélèvement sur les produits pétroliers, par une fraction de la taxe sur les produits pétroliers, par une subvention du budget de l'Etat et par une aide financière de la CE. La redevance d'usage, qui transitait par le Trésor Public, et dont le versement au FER a été suspendu en 2002, est aujourd'hui directement versée au FER.
I15	Budget amounts dedicated to maintenance (actual expenditures, during the evaluated period)	Cf. Question 2
I16	Maintenance needs of the maintainable network compared to the public resources dedicated to transport	Cf. Question 2
I17	Maintenance status of infrastructure in the field	Cf. Question 2
C10	The delegation plays an active role to ensure commitment from partner country to guarantee adequate management and maintenance of infrastructure	Cf. Question 2 Comme noté plus haut (critère C1), l'élaboration de la déclaration de politique sectorielle de transport a eu lieu sous l'égide de la Banque Mondiale, de même que la révision de ce texte actuellement en cours. Cela dit, la politique sectorielle converge avec la politique promue par la CE.

I3	Delegation organises/participates in relevant coordination meetings with partner Government	Cf. Question 2
I8	Sectoral approach agreed with the Government	Cf. Question 2
I12	Measures (such as funding being interrupted) have been taken by the EC when the partner Government has not fulfilled its obligations notably in terms of maintenance and management of infrastructure	Cf. ci-dessus C.9.
C11	The partner Government has undertaken institutional reforms aiming at improving transport effectiveness and efficiency	Cf. Question 2
I18	Evidence of new laws, regulations and organization procedures	Cf. Question 2
C12	The partner Government has undertaken reforms to ensure the commercialisation of activities such as construction, maintenance and delivery of transport services	Cf. Question 2 La CE appuie le processus de commercialisation des travaux d'entretien routier par un programme de formation des cadres des divisions provinciales des travaux publics, des entreprises de travaux et des bureaux d'étude qui vise à développer les capacités locales de programmation (divisions provinciales des TP), de réalisation (entreprises) et de surveillance et contrôle des travaux d'entretien (bureaux d'étude).
I16	Maintenance needs of the maintainable network compared to the public resources dedicated to transport	Cf. Question 2
I19	Existence and effective use of competitive procurement procedures	Cf. Question 2
I20	Evidence of competition between transport suppliers	Cf. Question 2

I21	Size of the road fund compared to the public resources dedicated to transport	Cf. Question 2
I22	Status of the staff in charge of transport services and infrastructure maintenance (is it public or private?)	Cf. Question 2
I23	Bias in competition between transport enterprises or modes	Cf. Question 2
C13	The partner Government has undertaken sectoral reforms to ensure cost recovery from infrastructure users	Cf. Question 2 La CE a contribué à la création du Fonds d'Entretien Routier, notamment à travers la réalisation en 1997 d'une « Etude de la capacité de financement de l'entretien routier à Madagascar. Textes de création d'un fonds d'entretien routier ». Après la création du FER, fin 1999, la CE a fourni et continue de fournir une contribution essentielle à la pérennisation de la politique d'entretien du réseau routier par son assistance financière et technique au FER, par les contributions de la Cellule d'Appui Institutionnel à la programmation et au suivi de l'entretien, enfin par la formation des cadres des divisions provinciales des TP, des entreprises de travaux et des bureaux d'étude.
I13	Ratio recovery price to actual cost of infrastructure maintenance or service delivered	Cf. Question 2
I14	Existence of cost recovery procedures, for instance petrol taxes	Cf. Question 2
C14	There are training scheme on transport sector programming and management	Cf. Question 2
I24	Existence of training programmes	Cf. question 2
C49	Recommendations of past sector and project evaluations have been implemented	Il n'y a pas eu récemment d'évaluations des interventions de la CE dans le secteur des transports. Le chef de la section Infrastructures de la Délégation se propose de faire procéder prochainement à une évaluation d'ensemble des opérations de réhabilitation d'infrastructures financées par la CE.
I66	Changes in EC practices, policies and strategies have been formulated or updated	La mise en oeuvre d'actions d'accompagnement au bénéfice des populations riveraines des projets d'investissement routier est une innovation introduite à l'occasion des projets financés sous le 8ème FED. Ces actions sont élaborées en étroite concertation avec les populations concernées et avec le souci qu'elles contribuent à une appropriation de l'infrastructure par ces populations.

I67	Project documents are filed and accessible for reference and evaluation purposes	Tous les documents relatifs aux projets sont disponibles à la Délégation de la CE.
I68	Feasibility studies	Une étude de faisabilité est menée avant chaque projet d'investissement.
I69	Assessment of indirect environmental impact	La législation malgache (Décret MECIE) fait de la réalisation d'une étude d'impact environnemental une condition préalable au lancement de travaux d'infrastructure, qu'il s'agisse de travaux de réhabilitation ou de construction neuve. La CE assure la réalisation des études d'impact environnemental des projets d'infrastructure routière qu'elle finance. Ainsi le projet de réhabilitation/construction de la RN5a entre Sambava et Antalaha (8 ACP MAG 045) a été précédé par une étude d'impact environnemental financé sous le FED 6 (ACP MAG 121).
I70	Assumptions and risk clearly stated	Les conventions de financement des différents projets contiennent en annexe une section "hypothèses et risques" visant à identifier les éléments extérieurs au projet susceptibles d'avoir un impact sur la réussite de celui-ci, ainsi que les facteurs de viabilité du projet. A titre d'exemple, la convention du projet 8 ACP MAG 045 relève que la réussite du projet suppose que trois hypothèses soient réunies: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Le maintien d'un cadre économique et social favorable permettant de dégager les ressources suffisantes pour l'entretien routier ; ▪ La poursuite de la mise en œuvre par le Gouvernement de la politique sectorielle des transports ; ▪ La mobilisation en temps utile par le Gouvernement des contreparties constituées par les taxes. En termes de risques sont évoqués : <ul style="list-style-type: none"> ▪ L'irruption possible des cyclones en cours de chantier ; ▪ Des difficultés des collectivités pour mobiliser leur contrepartie au coût de réhabilitation des voiries connexes.
C50	Projects are designed according to PCM and EcoFin and according to the transport sector guidelines	Les documents de projets examinés satisfont aux exigences du manuel de Gestion de projet et aux instruments ECOFIN. Les projets eux-mêmes s'inscrivent dans les orientations sectorielles communautaires. Le suivi-évaluation des projets et de leur mise en œuvre ne fait pas l'objet d'une attention systématique.
I71	The problem addressed by the intervention has been clearly and explicitly identified	Les conventions de financement des projets contiennent un résumé qui décrit le contexte dans lequel l'intervention s'inscrit et les difficultés auquel elle entend remédier. Ainsi, la convention du projet 8 ACP MAG 045 stipule que l'intervention entend appuyer la politique d'entretien routier afin de remédier au problème d'un réseau routier qui s'est considérablement dégradé pendant les années 90 faute d'un entretien suffisant et efficace. L'analyse des conséquences de cette dégradation n'est toutefois pas présentée en détail.
I72	The objective of the project is clearly stated and explicitly addresses the problem identified	Les conventions de financement définissent des objectifs globaux et spécifiques de l'intervention. Dans le cas du projet 8 ACP MAG 045, par exemple, le problème identifié est la dégradation du réseau routier, les objectifs spécifiques étant d'assurer de meilleures conditions de circulation et de transport et de fournir un réseau correctement entretenu et l'objectif global la réduction de la pauvreté par la croissance économique.

I73	Overall objectives and project purpose are clearly and correctly differentiated	La distinction est clairement faite entre les objectifs généraux du projet et son objectif spécifique.
I74	The objectives of the project are quantifiable and are effectively quantified	<p>Les objectifs globaux auraient pu être quantifiés, mais ne le sont pas. Au demeurant, la CE n'est pas seule à poursuivre ces objectifs (développement des échanges intérieurs et extérieurs, désenclavement des régions à fort potentiel de développement, etc.), qui sont partagés par le gouvernement et les autres bailleurs de fonds. Apprécier la contribution des uns et des autres à la réalisation de ces objectifs est ainsi pratiquement impossible. Il serait cependant intéressant d'apprécier dans quelle mesure ces efforts conjoints permettent d'atteindre les objectifs poursuivis.</p> <p>Les principaux résultats attendus en regard des objectifs spécifiques des projets sont quantifiés dans certains cas. Pour le premier objectif spécifique du 8 ACP MAG 045 (voir I72), les résultats attendus sont (les deux premiers pouvant être considérés comme quantifiés) :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Le réaménagement des 79 kilomètres de la RN5a entre Sambava et Antalaha; ▪ Le réaménagement du port d'Antalaha au standard de port de cabotage secondaire avec deux postes à quais pour bateaux de 300T; ▪ La réhabilitation et le classement dans le réseau des collectivités concernées des voiries connexes au réseau principal d'exportations le long des RN5a et RN3b.
I75	Project identification and formulation documents	<p>Les entreprises de travaux en charge des investissements routiers se plaignent de ce que les études préalables sont de qualité très insuffisante et fondent sur cet argument des demandes d'augmentation du budget alloué aux travaux. Dans le cas du projet 7ACP MAG33 les budgets initiaux ont dû être réévalués, selon les lots, de 54% à 94%.</p> <p>Il est possible que l'argument de faiblesse des études préalables soit fondé dans certains cas. Dans d'autres cas, les conditions peuvent avoir changé entre le moment où l'étude de faisabilité a été réalisée et le moment où commencent les travaux ; en l'absence d'entretien, l'état de dégradation des routes peut en effet s'aggraver sensiblement en quelques années. Mais il est également possible que le gonflement des budgets de travaux soit la conséquence, au moins en partie, d'une insuffisante rigueur des bureaux de contrôle.</p>
I70	Assumptions and risk clearly stated	Cf. ci-dessus C49.
I76	PCM/ECOFIN conformity of the structure of financial proposal and of the project implementation and monitoring documents, including ToR	Les conventions de financement des différents projets reprennent les différentes sections et sous-sections imposées du format de base, en l'occurrence : résumé, intervention, mise en œuvre, suivi et évaluation. La section hypothèses est reprise en annexe. L'équipe d'évaluation ne dispose pas de tous les TdR, mais les TdR du projet 7 ACP MAG 188 suivent en grandes lignes les règles imposées par la GCP.

C50	Project managers are well aware and understand correctly tools such as PCM and ECOFIN	
I76	PCM/ECOFIN conformity of the structure of financial proposals and of the project implementation and monitoring documents including ToR	Cf. le critère C50 ci-dessus.
I77	QSG reports on the use of tools	Rapports non disponibles sur place.
I78	PCM and ECOFIN Help Desk reports on the use of tools based on their Help Desk experience	Rapports non disponibles sur place.
I79	PCM and ECOFIN Help Desk reports on awareness and understanding of tools based on their training experience	Rapports non disponibles sur place.

Annexe 1 – Liste des personnes rencontrées

Date	Institution / Organisme	Personnes rencontrées	Fonction
1/09/2003	Délégation de la Commission Européenne	M. Denis THIEULIN	Premier Secrétaire Chef de la Section Infrastructures et Transport
1/09/2003	Vice-Primature Ministère des Transports, des Travaux Publics et de l'Aménagement du Territoire (VPM-MITPAT)	Mme Ioly ROBINSON	Coordonnateur Général des Projets Chargé du Suivi, de l'Evaluation et de l'Amélioration de la Qualité (Présidente du Conseil d'Orientation de l'Entretien Routier)
1/09/2003	Cellule de Gestion des Grands Travaux VPM-MITPAT	M. Pascal RAMANAMISATA M. Francis THOMAS	Chef de Projet Assistant Technique
2/09/2003	Direction Générale de la Planification des Investissements VPM-MITPAT Direction Générale des Opérations VPM-MITPAT	M. BAYLATRI M. MAHATOVO	Directeur Général Directeur Général
2/09/2003	Programme Sectoriel Transport VPM-MITPAT	M. Jean Berchmans RAKOTOMANIRAKA	Secrétaire Exécutif
2/09/2003	Cellule d'Appui Institutionnel VPM-MITPAT	M. Joël NEUBERT	Assistant Technique
3/09/2003	Fonds d'Entretien Routier (FER)	M. Josué RAZAFINTSALAMA	Secrétaire Général
3/09/2003	Délégation de la Commission Européenne	M. Jacques LEGROS	Section Infrastructures et Transport
4/09/2003	Direction des Transports VPM-MITPAT	M. Jean Honoré ALSON M. Tina Rigobert RAKOTOARINIRINA	Directeur Chef du Service de la Sécurité Routière
4/09/2003	Direction des Etudes d'Impacts Environnementaux VPM-MITPAT	Mme Félicie RALALAHARIMIADANA	Directeur des Etudes d'Impacts Environnementaux
4/09/2003	Cellule Initiative Entretien Routier		Chef de la CIER
5/09/2003	MADARAIL	M. Patrick STEVENAERT	Directeur Général
5/09/2003	COLAS	M. Frédéric ROUSSEL	Directeur Général
5/09/2003	ONG Lalana	Mme Vero RAZAFINTSALAMA	Présidente Chef de Département Social

Date	Institution / Organisme	Personnes rencontrées	Fonction
		M. Jessé RANDRIANARISOA	et Economie
5/09/2003	Aviation Civile de Madagascar (ACM)	M. Venant RANDRIAMALANDY	Directeur de la Navigation et des Bases Aériennes
7/09/2003	Réunion de lancement de la visite du projet de réhabilitation de la RN5a Sambava-Antalaha: Direction Provinciale des TP d'Antsiranana COLAS Bureau de Consultants SERING S.A.	M. Roland BADADY M. ZAFINDRAPAOLY M. Jeannot RANDRIANAIVOARIVONY M. Clovis JAOMIFIDY M. Haingo ANDRIAMASY M. Yves MORTEL M. Gianni GUALDI	Sénateur Député Député Député Adjoint du Directeur Directeur de Chantier Réhabilitation RN5a Ingénieur Chef Mission de Contrôle RN5a
8/09/2003	Groupement National des Exportateurs de Vanille de Madagascar (GNEV)	M. Jean Georges RANDRIAMIHARISOA	Président du GNEV
8/09/2003	Réunion avec les élus locaux Direction Provinciale des TP d'Antsiranana	M. Roland BADADY M. ZAFINDRAPAOLY M. Jeannot RANDRIANAIVOARIVONY M. Haingo ANDRIAMASY	Sénateur Député Député Adjoint du Directeur
8/09/2003	Association des Femmes "TIAKO"	Mme DOROTHE	Présidente
8/09/2003	Association ANDRY Développement (Antalaha)	Mme Marie Hélène KAM HYO ZSCHOCKE	Présidente
8/09/2003	Commune d'Antalaha	M. Gaston JEAN	Président de la Délégation Spéciale (Maire)
8/09/2003	CARE	M. Mark Meyers DRIPCHAK	Conseiller Technique Principal
9/09/2003	Banque Mondiale Direction des opérations	Mme Susanne HOLSTE	Chargée de Projet PRRST
10/09/2003	Cellule de Coordination Fonds STABEX	M. Johan PIETERS	Assistant Technique
11/09/2003	Société HOLCIM	M. Jean François GUILLAUME	Directeur Commercial
11/09/2003	Ministère des finances	Mme	Coordination de l'aide extérieure
11/09/2003	Vice Premier Ministre	M. Zaza RAMANDIMBIARISON	Vice Premier Ministre
12/09/2003	CARE	M. Didier YOUNG	Coordinateur de Programme
12/09/2003	Délégation de la Commission Européenne	M. Denis THIEULIN M. Jacques LEGROS	Premier Secrétaire Chef de la Section Infrastructures et Transport

Annexe 2 - Liste des principaux documents consultés

Auteur	Titre	Date
Commission Européenne		
Commission Européenne. Direction Générale du Développement	Programmation du 8ème FED. Document de stratégie. Madagascar	1996
Commission Européenne. Direction Générale VIII Développement	Cadre de la coopération Madagascar/Communauté européenne. Programme Indicatif National	1997
République de Madagascar, Communauté Européenne	Stratégie de coopération et programme indicatif pour la période 2002-2007	
Commission Européenne. Direction Générale VIII Développement	Framework of regional cooperation Indian Ocean/European Union. Regional Indicative Programme	1997
Commission Européenne. Direction Générale VIII Développement	Region of Eastern and Southern Africa and the Indian Ocean Regional Strategy Paper and Regional Indicative Programme for the Period 2002-2007	2002
Délégation de la Commission Européenne	Coopération entre l'Union européenne et La République du Madagascar. Rapport annuel.	1995
Délégation de la Commission Européenne	Rapport sur la coopération 1996-1997	
Délégation de la Commission Européenne	Partenariat entre L'Union européenne et Madagascar. Rapport année 1998	1999
Délégation de la Commission Européenne	Coopération entre l'Union européenne et La République du Madagascar. Rapport annuel 2000	
Projets de l'échantillon		
8 ACP MAG 030		
	08ACP MAG 030 Programmes de réhabilitation des infrastructures routières et d'entretien routier - appel d'offre: Astreinte de réparation rapide de dégâts post-cycloniques route RN 2 Antananarivo - Toamasina et RN 7 Antananarivo Fianarantsoa.	2003
Cellule d'appui aux Réformes Institutionnelles et à L'entretien Routier	PROJET FED 8 MAG 030 Cellule d'Appui aux Réformes Institutionnelles et à l'Entretien Routier Etude de planification d'ensemble du réseau principal (RNP & RNS). Rapport final.	2002
Vice-Primature chargée des Travaux Publics Ministère des Transports, Travaux Publics et de l'Aménagement du Territoire	Projet FED 8 MAG 030 Chantier pilote de protection génie biologique.	2003

Auteur	Titre	Date
Fonds Européen de Développement VIIIème FED Madagascar	Programme de réhabilitation des infrastructures routières et d'entretien routier Projet présenté au Comité du FED du ...1999 Convention de financement n°6251/MAG signée le 4 février 2000 Explication de l'Avenant n°2	
Commission Européenne	Convention n° 6251/MAG Convention de financement entre la Commission des Communautés européennes et la République de Madagascar Programme de réhabilitation des infrastructures routières et d'entretien routier	2000
Commission Européenne	Note à l'attention de Mme Lindemans-Maes, Secrétariat du Comité FED-Unité AIDCO/03 Madagascar: Projet 8 Mag 30 Réaménagement interne de la Convention de financement no. 6251 MAG portant sur un Programme de réhabilitations des infrastructures routières et d'entretien routier (MAG 7004/003) Avenant n°2 à la Convention de Financement n°6251 MAG	2002
Ministère des Finances et du Budget Secrétariat Général Direction de la Coordination des Aides Extérieures	Projet N° 8 ACP MAG 30 Programme de réhabilitation des Infrastructures Routières et d'Entretien Routier Projet d'avenant à la convention de financement	2002
Délégation de la Commission Européenne à Madagascar	Note de dossier 004/DT/MAD du 15/09/00 Point sur les conditionnalités de la CF 8 MAG 030	2000
Délégation de la Commission Européenne à Madagascar	Fax au Chef Unité DG DÉV/C/4 Projet 8 MAG 30 - Programme de réhabilitation des infrastructures routières. Augmentation du plafond de la convention de financement	2000
Ministère des Travaux Publics, Bureau de Coordination Générale des Projets	Etude sociologique et analyse de genre dans la région traversée par le projet routier RN6 entre Port-Berger et Ambanja	2003
Ministère des Travaux Publics	Compagnonnage cyclonique. Entretien courant. Rapport sur la formation/assistance technique des chefs cantonniers et cantonniers	
	Programme d'intervention cyclonique sur projet 8 MAG 030 Montants	
Cellule d'appui aux Réformes Institutionnelles et à l'Entretien Routier	Rapport d'activités	sept-02

Auteur	Titre	Date
7 acp mag 118		
Commission Européenne	VIIème FED Convention N°5887/MAG Convention de financement entre la Commission Européenne et la République de Madagascar Elaboration d'un plan national de transport (MAG/7004/005) VIIème FED	2002
Commission Européenne	Information succincte sur un projet inférieur à 2 millions d'Euros 7ème FED Elaboration du Plan National de Transport de Madagascar Mag/7004/005	2002
Commission Européenne	Termes de référence pour l'élaboration d'un plan national de transport à Madagascar pour 2003-2015	2001
Commission Européenne	Proposition de financement 8ème fed Programme d'appui à l'entretien routier et au désenclavement de la région de SAVa	2000
Commission Européenne	Fax du chef de délégation au chef d'unité AIDCO Projet 8 MAG 045 - Volet d'appui au Fonds d'Entretien Routier (FER) Projet de protocole d'accord pour l'appui budgétaire au FER	2002
Ministère des finances et de l'Economie Secrétariat Général Direction de la Coordination des Aides Extérieures	Lettre au chef de délégation Projet 8 ACP MAG 045 - Programme Communautaire d'Appui à l'Entretien Routier et au désenclavement de la région de SAVa Audit du FER	2002
Commission Européenne	Convention N° 6443/MAG Convention de financement entre la Commission des Communautés européennes et la République de Madagascar Programme d'appui à l'entretien routier et au désenclavement de la région de SAVa	2001
WWF	Projet 6.ACP.MAG.121 Appui à la restructuration institutionnelle du secteur routier Travaux de renforcement du réseau prévus dans le cadre du 8ème FED: RN5a Etude d'impact environnemental	
8 ACP MAG 045		
Commission Européenne	Proposition de financement 8ème FED Programme d'appui à l'entretien routier et au désenclavement de la région de SAVa	2000

Auteur	Titre	Date
Commission Européenne	Fax du chef de délégation au chef d'unité AIDCO Projet 8 MAG 045 - Volet d'appui au Fonds d'Entretien Routier (FER) Projet de protocole d'accord pour l'appui budgétaire au FER	2002
Ministère des Finances et de l'Economie Secrétariat Général Direction de la Coordination des Aides Extérieures	Lettre au chef de délégation Projet 8 ACP MAG 045 - Programme Communautaire d'Appui à l'Entretien Routier et au désenclavement de la région de SAVA Audit du FER	2002
Commission Européenne	Convention N° 6443/MAG Convention de financement entre la Commission des Communautés européennes et la République de Madagascar Programme d'appui à l'entretien routier et au désenclavement de la région de SAVA	2002
WWF	Projet 6.ACP.MAG.121 Appui à la restructuration institutionnelle du secteur routier Travaux de renforcement du réseau prévus dans le cadre du 8ème FED: RN5a Etude d'impact environnemental	
7 ACP MAG 033		
Commission Européenne	Convention N° 5385/MA Réhabilitation des infrastructures routières VIIème FED (MAG/7004)	2002
Ministère des Travaux Publics, Secrétariat Général, Direction des Infrastructures, Service des Routes Groupement d'entreprises d'Etudes	Etude détaillée de la RN 7 Du PK 620 au PK 659 (Plateau de l'Horombe) et élaboration du dossier d'appel d'offres Rapport d'étude économique	
Ministère des Travaux Publics	Projet 7 ACP-MAG 033. Réhabilitation des infrastructures routières en 3 lots. Gestion, contrôle et surveillance. Rapport de synthèse	1999
Ministère des Transports, des Travaux Publics et de l'Aménagement du Territoire		
Ministère des Transports et de la Météorologie Ministère des Travaux Publics	Déclaration de politique nationale de transport	2000
Ministère des transports et de la Météorologie Ministère des travaux publics	Déclaration de stratégie routière 2000 - 2008	2000
Ministère des Transports et de la Météorologie Ministère des Travaux Publics	Déclaration de politique et de stratégies de transport en milieu rural	2001

Auteur	Titre	Date
Ministère des Transports et de la Météorologie Ministère des Travaux Publics	Avenant à la Déclaration de Politique Nationale de Transports et de Stratégie Routière du 6 Avril 2000 et à la Déclaration de Politique et Stratégies de Transport en Milieu Rural du 30 Mai 2001 lié à la Mise en Œuvre du Projet de Transport Rural	2002
République de Madagascar	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté	2002
Ministère des Transports, des Travaux Publics et de l'Aménagement du Territoire	Conférence sectorielle "transports" 21-22 mai 2003 Antananarivo. Documentation.	2003
Ministère des Travaux Publics, des Transports et de l'Aménagement du Territoire	Recensement des opérations et des engagements contractuels	2003
Ministère des Travaux Publics, des Transports et de l'Aménagement du Territoire	Organigramme de la Vice-Primature Chargée des Programmes Economique, Ministère des Transports, des Travaux Publics et de l'Aménagement du Territoire	2003
Fonds d'Entretien Routier		
République de Madagascar	Loi N° 97-035 portant Création DU Fonds d'Entretien Routier (FER)	1997
Ministère des Travaux Publics, Secrétariat Général	Décret N°98/268 Portant statut du Fonds d'Entretien Routier	1998
Ministère des Travaux Publics, Secrétariat Général	Décret N° 2000 – 262 Modifiant et complétant certaines dispositions du Décret N° 98-268 du 26 Mars 1998 Portant Statut du Fonds d'Entretien Routier (FER)	2000
Ministère des Travaux Publics, Secrétariat Général	Décret N° 2002-577 portant refonte du statut et des modalités de fonctionnement du Fonds d'Entretien Routier (FER)	2003
Vice-Primature chargée des Programmes Economiques Ministère des Transports, des Travaux Publics et de l'Aménagement du Territoire	Projet de Décret N° 2003 / 411 Modifiant et complétant certaines dispositions du Décret N° 2002-577 du 04 juillet 2002 portant refonte du statut et des modalités de fonctionnement du Fonds d'Entretien Routier (FER)	
Fonds d'Entretien Routier Conseil d'Orientation de l'Entretien Routier	Audit Financier et Organisationnel du Fonds d'Entretien Routier (FER) Rapport d'audits. Version provisoire.	2002
	Synthèse de la mission d'audit technique des maîtres d'ouvrage ayant bénéficié en 2001 de financements du FER	

Auteur	Titre	Date
Fonds d'Entretien Routier Conseil d'Orientation de l'Entretien Routier	Audit technique des procédures et travaux financés par le fonds d'entretien routier (FER) rapport provisoire	2002
FER	Le FER. Présentation.	2003
FER	Situation des ressources du FER	2003
FER	Le FER. Les travaux du FER par type de financement et les nouveaux engagements	2003
FER	Fonds d'Entretien Routier (FER.). Nomenclature des travaux routiers	2003
Autres Documents		
AGRICONSULTING Europe	Evaluation opérationnelle et Audit comptable de la mise en œuvre des COM STABEX 1991 - 1992 -1993 à Madagascar	2001
CONSORTIUM LUX- DEVELOPMENT S.A.	Audit de la matérialité des dépenses et coûts supplémentaires engendrés par les travaux de réhabilitation des aires aéronautiques des aéroports principaux de Madagascar Mission Audit 01/II/00	
International Monetary Fund	IMF Country Report N° 03/203 Madagascar: Third Review Under the Poverty Reduction and Growth Facility - Staff Report; Staff Statement; and Press Release on the Executive Board Discussion	2003
The World Bank Group	Countries (Madagascar) (internet Madagascar - Engagements et paiements annuels par instrument UE	
IMF	Madagascar Selected Issues and Statistical Appendix	2002
World Bank	Country Study Madagascar - An agenda for growth and Poverty Reduction	1999
World Bank	Sub-Saharan Africa Transport Policy Program The World Bank and Economic Commission for Africa SSATP Working Paper N° 65 Progress Report for the year 2001	2002
World Bank	Report No: 23352-MG Project appraisal document on a proposed credit in the amount of SDR 60.7 Million (USD 80.0 Million equivalent to the Republic of Madagascar for a rural transport project in support of the second phase of the transport sector reform and rehabilitation programme	2002
World Bank	Rapport d'activité de l'IGR	2002

Annexe 3 – Fiches de projet

**Annexe 3a – Réhabilitation des infrastructures routières (7ACP
MAG 33)**

Title	Réhabilitation des infrastructures routières (MAG/7004/) VIIème FED
Number	7 ACP MAG 033
Budget line	FED
Financing decision	20 juillet 1994
Date of Financing agreement	8 septembre 1994
Start date	Appels d'offre : juin à novembre 1994 Démarrage des travaux : février 1995
Planned end-date	Mise en service des axes routiers et ouvrages d'art : octobre 1996
Actual end-date	Les travaux ont commencé entre mars 1996 et mai 1997. Les dates de réception provisoire s'échelonnent entre juin 1998 et novembre 1999. Des retards non justifiés ont été observés dans plusieurs projets.
Total Budget	
EC Budget (committed)	72,5 MECU
EC Budget contracted as of end December 2002	<ul style="list-style-type: none"> - Marché total (hors TVA): 241.072.705.534 FMG - Avenant total (hors TVA): 400.807.574.918 FMG - Estim. finale (hors TVA, y compris révision, pénalité): 392.716.399.990 FMG
Disbursements as of end December 2002	69,4 MECU <ul style="list-style-type: none"> - Réalisation (hors TVA, y compris révision, pénalité): 385.663.851.929 FMG - Projet FED : 418.365.399.990 FMG ou 69,5 MEURO, soit 174% du marché initial
Beneficiary	Ministère des Travaux Publics (MTP), à présent : Vice-Primature Ministère des Transports, des Travaux Publics et de l'Aménagement du Territoire (VPM-MTTPAT)
Operator (if different from Beneficiary)	

Breakdown of the budget (ECU)

- Travaux de réhabilitation des routes	56.735.000
- Travaux de réhabilitation des ponts	2.917.000
- Contrôle et surveillance	5.703.000
- Réhabilitation bâtiments/équipements	500.000
- Evaluation	100.000
- Imprévus (10%)	6.545.000
	72.500.000

Project identification and design

Le programme s'inscrit dans la politique sectorielle de développement des transports convenue dans les programmes indicatifs de Lomé III et Lomé IV entre le Gouvernement malgache et l'Union Européenne, lesquels prévoient des actions de réhabilitation des infrastructures routières.

L'objectif global est d'appuyer par ce biais la politique poursuivie par le pays en matière d'ajustement en développant les échanges intérieurs et extérieurs par accroissement de la mobilité des biens et des personnes. Le Programme National de transport privilégie le développement des routes et du transport aérien.

Le pays est confronté à un manque chronique d'entretien routier dont les causes sont multiples (institutionnelles et réglementaires, financières et économiques, techniques).

L'approche sectorielle élaborée avec l'appui des principaux bailleurs de fonds concernés depuis 1992 vise à casser la poursuite de ce processus « réhabilitation-dégradation sans réparation ». Cette approche s'appuie sur le tryptique : réhabilitation des routes revêtues constituant la trame principale du réseau, réorientation du rôle du Ministère des Travaux Publics (M.T.P.) dont les tâches doivent se concentrer sur les fonctions de programmation, gestion, contrôle, suivi, organisation d'un système d'entretien préventif basé sur une pérennisation des ressources financières qui lui sont affectées.

Le présent programme en liaison avec ceux d'autres bailleurs de fonds (Banque Mondiale et Banque Africaine de Développement) permet de réhabiliter 3 axes vitaux reliant la capitale au Nord (RN4), au Nord-Est (RN5a-RN3b), et au Sud-Ouest (RN7), revitalisant ainsi 3 zones à forte potentialité économique. Outre la réhabilitation de tronçons d'une longueur de 502 km, il permettra la reconstruction de 2 ponts principaux et la réhabilitation et redynamisation (bâtiments, dotation petits équipements) des 4 subdivisions des Travaux-Publics concernées par le présent programme.

Project overall objective

L'objectif global est d'appuyer par ce biais la politique poursuivie par le pays en matière d'ajustement en développant les échanges intérieurs et extérieurs par accroissement de la mobilité des biens et des personnes.

Issues addressed - Specific Objectives

L'objectif spécifique est d'améliorer la qualité et la durabilité des axes routiers des 2 zones de concentration des interventions de l'U.E. (zone Nord-Est : riziculture, vanille, café, girofle, canne à sucre, coco, coprah, et zone Sud : élevage et productions vivrières) qui présentent un potentiel de développement économique important, et de la RN4, l'axe principal de Madagascar reliant la capitale aux régions du Nord-Ouest et du Nord.

Activities / outputs : expected and delivered

Activités attendues

- Travaux de réhabilitation de la RN4 (153 km en 2 tronçons) et de la RN7 (90 km sur un tronçon), travaux de reconstruction ;
- Travaux de reconstruction de la majeure partie (144 km) de la RN 5a et remise en état de la RN 3b (97 km) par des interventions ponctuelles sur les sections en mauvais état ;
- Reconstruction de 2 ponts principaux (le pont de Manambery sur la RN5a et le pont de Kamolandy sur la RN4) ;
- Travaux de réhabilitation des bâtiments des 4 subdivisions des Travaux Publics concernées ;
- Dotation minimale en équipements pour ces subdivisions (moyens logistiques, matériels de contrôle du trafic, matériels de bureau) ;
- Surveillance/contrôle des travaux et appréciation/évaluation des indicateurs de mise en œuvre du programme.

Activités réalisées et/ou état d'avancement¹

- Lot 1 : Travaux de réhabilitation de la RN4 entre Antananarivo et Mahajanga et reconstruction du pont sur la Kamolandy ;
- Lot 2 : Travaux de réhabilitation de la RN5a Sambava - Vohemar et de la RN3b Sambava – Andapa ;
- Lot 3 : Travaux de réhabilitation de la RN7 Ankaramena - Ihosy avec renforcement partiel des tronçons revêtus ;
- Lot 4 : Travaux de reconstruction du pont sur la Manambery ;
- Lot 5 : Travaux de reconstruction de la route digue de Tsaramandroso (RN4) ;
- Lot 6 : Reconstruction et/ou élargissement de 18 ponts sur la RN4 : projet en cours.
- Lot 7 : Supervision des travaux.

Les activités des lots 1 à 5 ont été achevées, les activités du lot 6 sont en cours. Le rapport de synthèse de 1999 conclut de manière générale au sujet du projet 7 ACP MAG 033 que, malgré des difficultés rencontrées à l'exécution, notamment sur le lot n°1², le projet s'est déroulé d'une manière satisfaisante :

- Des solutions ont été trouvées à tous les problèmes rencontrés, tant techniques qu'administratifs ou financiers;
- Les travaux sont généralement de bonne facture, en conformité avec les spécifications et suivant les règles de l'art;
- Les prestations ont été réalisées dans des délais tolérables, malgré les prolongations de délais et les retards non justifiés (et pénalisés);
- Les composantes réalisées répondent correctement aux besoins des usagers et aux attentes du Maître d'ouvrage.

Results : expected and achieved

Résultats attendus

Pour les travaux de réhabilitation d'un total de 502 km et la reconstruction de deux ponts principaux endommagés par des cyclones en 1991 et 1992 :

- « Assurer la pérennité du patrimoine collectif que représentent les investissements réalisés et diminuer les coûts de transport ».

Pour la réhabilitation des bâtiments des 4 subdivisions des Travaux Publics concernés et la dotation en équipements :

- « Plus grande autonomie des subdivisions provinciales des Travaux Publics afin de leur permettre d'assurer à leur échelon leur rôle de suivi et de contrôle du réseau routier ».

¹ Voir MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS, BCEOM – DINIKA, *Projet 7 ACP-MAG 033. Réhabilitation des infrastructures routières en 3 Lots. Gestion, contrôle et surveillance. Rapport de synthèse*, décembre 1999.

² L'exécution du projet, prévue dans un délai de 18 mois, puis de 30 mois après actualisation, a été réalisée en définitive en 45 mois avec une augmentation de 67% du coût des travaux pour un accroissement linéaire de 10%.

Résultats atteints

De par le volume des prestations réalisées, leur étendue et leur diversité, le projet 7 ACP MAG 033 constitue la plus importante opération d'infrastructures routières jamais réalisée jusqu'alors à Madagascar.

Le projet portait sur trois axes nationaux primordiaux pour le pays et a permis de réaliser (voir le rapport de synthèse sus-mentionné) :

- la liaison permanente de la Capitale aux deux ports de Mahajanga et Toliara,
- le désenclavement de la riche région du Nord-Est.

En termes d'efficacité, le rapport de synthèse souligne que par le lancement simultané des 3 (premiers) lots, « les marchés ont été attribués dans des conditions de vive concurrence, ce qui a permis de bénéficier de prix assez bas (20% au moins en dessous des niveaux de prix pratiqués à Madagascar) et de réaliser une économie d'échelle ».

Impacts : expected and produced

La Convention financière ne précise pas quels sont les impacts attendus.
Le rapport de synthèse n'a pas pour objet l'étude d'impact.

**Annexe 3b – Elaboration d'un plan national de transport (7 ACP
MAG 188)**

Title	Elaboration d'un plan national de transport (MAG/7004/005) VIIème FED
Number	7 ACP MAG 188
Budget line	FED
Financing decision	21 mai 2002
Date of Financing agreement	8 août 2002 – 30 juin 2004 Date limite de démarrage de la Convention: 31 décembre 2002
Start date	Mai 2003
Planned end-date	Juin 2004
Actual end-date	
Total Budget	1.000.000 € (1.200.000 Taxes comprises)
EC Budget (committed)	1.000.000 €
EC Budget contracted as of end December 2002	
Disbursements as of end December 2002	
Beneficiary	Vice Primature Ministère des Transports, des Travaux Publics et de l'Aménagement du Territoire (VPM-MTTPAT)
Operator (if different from Beneficiary)	Secrétariat Exécutif du Plan Sectoriel Transport placé auprès de l'actuelle VPM-MTTPAT

Breakdown of the budget

Etude pour l'élaboration du Plan National de Transport	960.000 €
Imprévus chiffrés	40.000 €
Taxes (Gouvernement)	200.000 €

Project identification and design

Une politique sectorielle des transports a été mise en place officiellement en avril 2000 avec la signature par le Gouvernement d'une déclaration de politique nationale des transports et d'une stratégie routière. Ces documents ont été complétés en mai 2001 par la signature d'une politique de transport en milieu rural.

Un certain nombre d'étapes importantes ont été franchies au cours des dernières années dans la mise en œuvre de la politique sectorielle, avec l'appui des bailleurs de fonds, comme, par exemple, la création de l'agence autonome Aviation Civile de Madagascar ou encore la mise en place d'un fonds d'entretien routier en 1999.

Un certain nombre de problèmes restent toutefois à résoudre :

- L'entretien des infrastructures reste faiblement efficace et les réformes institutionnelles marquent le pas;
- Les besoins en réhabilitation/reconstruction des infrastructures restent importants pour contribuer de manière décisive au désenclavement;
- L'absence d'une vision structurée du secteur à long terme, la méconnaissance des coûts de transport, ainsi que la méconnaissance du poids du secteur dans l'économie malgache;
- L'insuffisance de coordination entre les différents modes de transport;
- Le rôle encore faible que jouent le secteur privé et les usagers dans le management du secteur;
- L'inconnue que représente la création des Provinces Autonomes pour une bonne gestion des enjeux du secteur à l'échelle nationale.

Dans ce contexte, l'objectif spécifique du projet est d'améliorer les conditions de mise en œuvre de la politique sectorielle transports, à partir d'un cadre de référence partagé par le Gouvernement, les Provinces Autonomes et les usagers en réalisant une étude et en organisant des actions de sensibilisation associées.

Project overall objective

Contribuer au développement social et économique du pays, et donc à la lutte contre la pauvreté, par une gestion plus efficiente du secteur des transports.

Issues addressed - Specific Objectives

Améliorer les conditions de mise en œuvre de la politique sectorielle transports, à partir d'un cadre de référence partagé par le Gouvernement, les Provinces Autonomes et les usagers.

Activities / outputs : expected and delivered

Activités ayant débuté

- Appel d'offres pour le recrutement du consultant;
- Etude pour l'élaboration du PNT et des plans sous-sectoriels associés (recueil de données, analyse et prospective);
- Concertation avec les parties concernées (Gouvernement, Provinces Autonomes et usagers).

Results : expected and achieved

Résultats attendus

- Existence d'un Plan National de Transport validé par le Gouvernement
- Existence d'une vision structurée du secteur sur le long terme et des critères permettant d'arbitrer les priorités entre les investissements
- Connaissance des coûts de transport et du poids du secteur dans l'économie
- Meilleure coordination entre les différents modes
- Connaissance des enjeux et des rôles à jouer pour chaque Province Autonome, en particulier pour les deux Provinces du sud, zones de concentration pour le 9ème FED et clarification du rôle des usagers et du privé.

Impacts : expected and produced

La Convention financière ne précise pas quels sont les impacts attendus.
Les travaux ayant débuté il y a peu, des impacts ne peuvent pas encore être observés.

Annexe 3c – Programme de réhabilitation des infrastructures routières (8 ACP MAG 30)

Title	Programme de réhabilitation des infrastructures routières et d'entretien routier (MAG/7004/003) VIIIème FED
Number	8 ACP MAG 030
Budget line	FED
Financing decision	21 décembre 1999
Date of Financing agreement	4 février 2000 – 31 mars 2005 Date limite de démarrage de la Convention: 1 juin 2000
Start date	
Planned end-date	
Actual end-date	
Total Budget	84.000.000 €
EC Budget (committed)	67.000.000 €
EC Budget contracted as of end December 2002	
Disbursements as of end December 2002	
Beneficiary	Vice Primature Ministère des Transports, des Travaux Publics et de l'Aménagement du Territoire (VPM-MTIPAT)
Operator (if different from Beneficiary)	Cellule technique de gestion des travaux pour les grands marchés Cellule d'appui aux réformes institutionnelles et à l'entretien routier pour l'appui institutionnel du programme

Breakdown of the budget (EURO)

<u>CONTRIBUTION CE</u>		
1. <u>Travaux de renforcement</u>		
- RN7	40 km	4.000.000
- RN4	23 km	1.850.000
- RN2 pont Brickaville		3.050.000
- RN2	60 km	8.600.000
- Rn7/RN4 petit boulevard Tana		5.000.000
- Entretien périodique structurant		14.000.000
- Entretien périodique export N12/13/10		5.500.000
- Activités sociales en faveur de la population		<u>900.000</u>
Sous-total		42.900.000
2. <u>Provisions cyclones</u>		
		<u>5.500.000</u>
Sous-total		5.500.000
3. <u>Appui institutionnel</u>		
- AT Contrôle travaux		3.000.000
- AT cellules d'appui (2at)		1.500.000
- Plan soc. Restruct, Min TP		400.000
- Contrat cadre (bur, AT)		500.000
- Formation à entretien		2.000.000
- Etudes		2.000.000
Sous-total		9.400.000
4. <u>Divers et imprévus</u>		
		<u>9.200.000</u>
Sous-total		9.200.000

TOTAL CE **67.000.000**

Contribution de l'Etat Malgache

Contribution de l'Etat malgache sur ressources propres **17.000.000**

Project identification and design

Le secteur des Transports représente environ 17% du PIB et est dominé, pour les échanges intérieurs, par le transport routier.

Le **réseau structurant**, 1800 km (RN 2, 4 et 7) relie la capitale à trois ports principaux et constitue l'épine dorsale du réseau routier. Il supporte plus de 60% du trafic total du pays et draine la plupart des flux d'importation, d'exportation et les principaux produits alimentaires. Ce réseau est structurellement faible et relie mal les pôles économiques desservis.

Le **réseau d'exportations**, 800 km (RN5, 5A, 12, 10 et 13) draine les principaux produits alimentaires des zones rurales vers le réseau structurant. Sa discontinuité et fragilité, en raison notamment des conditions climatiques, empêchent le transport des personnes et des biens en toute saison.

La proposition vise la réhabilitation d'une partie de ces deux réseaux, les autres parties devant être couvertes par des interventions complémentaires de l'UE et des autres bailleurs de fonds.

En parallèle des actions de réhabilitation, un appui institutionnel sera apporté à la mise en œuvre des réformes institutionnelles dans le secteur routier, et notamment en ce qui concerne l'entretien routier.

Une provision financière est également prévue pour faire face aux cyclones et pluies tropicales qui endommagent le réseau routier.

Project overall objective

Contribuer au développement social et économique du pays par l'amélioration des conditions de circulation et de désenclavement des régions, permettant une meilleure compétitivité (diminution des coûts de transport) des activités d'importation et d'exportation et un meilleur accès aux zones rurales.

Issues addressed - Specific Objectives

Assurer, pour plus d'1/3 de la population malgache concernée par les réseaux routiers, structurant et d'exportation, réhabilités et entretenus correctement, des meilleures conditions de circulation des produits et des personnes.

Activities / outputs : expected and delivered

Activités attendues

- Exécution d'un programme de travaux de réhabilitation et renforcement des sections dégradées des réseaux structurant et d'exportation;
- Identification des besoins en formation technique, administrative et juridique en entretien routier et exécution de programmes de formation appropriés;
- Appui au secteur routier au travers de deux Cellules, la *Cellule d'appui aux réformes institutionnelles et à l'entretien* et la *Cellule pour la gestion technique des grands travaux*. Leurs tâches sont les suivantes :

Cellule d'appui institutionnel :

- Faciliter, la mise en œuvre des réformes structurelles relatives à la Charte routière, à la maîtrise d'Ouvrage et à la réorganisation du Ministère des travaux publics;
- Rendre opérationnel le FER par la mise en place d'une redevance pétrolière;
- Développer des capacités de maîtrise d'œuvre du MTP;
- Développer la consolidation et la création d'unités de productions dans un esprit PME;
- Mettre en œuvre un programme de formation;
- Appuyer le plan social de reconversion conséquent à la restructuration du MTP;
- Mener des actions de sensibilisation des usagers de la route;
- Gérer le contrat de formation et le contrat-cadre d'expertise ponctuelle;
- Mobiliser une enveloppe financière (5,5 MEURO) pour mener des actions préventives.

Cellule de gestion technique :

- Assurer la maîtrise d'œuvre des grands travaux;
- Appuyer le suivi et la validation technique des études;
- Appui à la préparation des appels d'offre;
- Appui à la préparation et gestion des contrats des travaux et des services;
- Appui à conseiller le Maître d'ouvrage sur des questions techniques et financières.

Etat d'avancement

L'ensemble de la convention a été bloqué en raison d'un projet (le projet « petit boulevard » visant à établir une liaison rapide entre les axes de pénétration nord et sud dans la capitale) ne satisfaisant pas aux conditionnalités. En effet l'opération nécessitait des expropriations importantes qui ont posé d'importants problèmes politiques. Les problèmes n'ont pu être réglés qu'après les élections présidentielles de décembre 2001.

Pour l'instant les appels d'offres suivants ont été lancés :

- Lot 1 : entretien périodique sur la RN2 (60 km), bitumage sur la RN7 (40 km), entretien périodique entre Antsirabe et Fianarantsoa ;
- Lot 2 : Aménagement du petit boulevard : les expropriations sont en cours ; Les prix des offres pour ces deux lots dépassent toutefois de 20 à 30% les estimatifs. Les deux lots sont en cours d'analyse à Bruxelles pour obtenir un aval à la passation d'un gré à gré;
- Lot 3 : deux ponts sur l'axe reliant la capitale (Antananarivo) au principal port du pays (Tamatave), 30 km d'entretien périodique, aménagement de 5 km d'accès à un port;
L'appel d'offre a été fructueux et le contrat est en cours de négociation;
- Le volet cyclonique : les opérations ont concerné la réouverture de routes coupées dans le NE, la reconstruction de 12 ponts détruits, etc.;
- Les deux Cellules, la *Cellule d'appui aux réformes institutionnelles et à l'entretien* et la *Cellule pour la gestion technique des grands travaux* sont en place et ont lancé leurs activités. En particulier, la Cellule d'appui a organisé ses activités en cours selon le canevas suivant³ :
 - activités de relance et d'organisation de l'entretien routier
 - activités de formation
 - actualité (sortie de crise) ponts & cyclones
 - appui à la réorganisation
 - actions support fonctionnel du MTP (informatique, bd, cartographie, ...)
 - étude de réhabilitation du bâtiment MTP Anosy
 - appui à la programmation/planification
 - partenariat avec la société civile
- Gestion administrative et financière déléguée.

³ Voir MTP/BCGP/SPDS, Cellule d'Appui aux Réformes Institutionnelles et à l'Entretien Routier, *Rapport d'activités*, septembre 2002.

Results : expected and achieved

Résultats attendus

- Amélioration des réseaux routiers structurant et d'exportation et conservation en bon état.
- Amélioration de la formation technique, administrative et juridique du personnel de l'administration, des PME et des bureaux d'études locaux.
- Réalisation des autres réformes institutionnelles envisagées dans le secteur routier.

Impacts : expected and produced

La Convention financière ne précise pas quels sont les impacts attendus.
Les travaux ayant débuté il y a peu, des impacts ne peuvent pas encore être observés.

Annexe 3d – Programme communautaire d'appui à l'entretien routier et au désenclavement de la région de SAVA (8 ACP MAG 45)

Title	Programme communautaire d'appui à l'entretien routier et au désenclavement de la région de SAVA (MAG/7004/004) VIIIème FED
Number	8 ACP MAG 045
Budget line	FED
Financing decision	4 juillet 2001
Date of Financing agreement	13 juillet 2001 – 31 octobre 2007
Start date	22 mai 2003 (pour la réhabilitation de la RN5a Sambava-Antalaha)
Planned end-date	
Actual end-date	
Total Budget	48.276.000 € (42.000.0000 CE, 6.000.000 Gouvernement pour les taxes, 276.000 communautés locales)
EC Budget (committed)	42.000.000 €
EC Budget contracted as of end December 2002	
Disbursements as of end December 2002	
Beneficiary	Ministère des Travaux Publics (MTP), à présent : Vice Primature Ministère des Transports, des Travaux Publics et de l'Aménagement du Territoire (VPM-MTTPAT)
Operator (if different from Beneficiary)	- Cellule de Gestion des Grands Travaux de l'actuel VPM-MTTPAT pour la composante infrastructures dans la région de SAVA et des actions correspondantes. - La Direction de la Programmation du MTP pour la composante appui logistique. - Secrétaire général du FER pour le contrat d'assistance technique au FER

Breakdown of the budget

L'estimation globale des coûts et leur financement se présente comme suit (montants en €) :

Union Européenne

Travaux

- Route Sambava – Antalaha	19.300.000
- Port d'Antalaha	
- Voiries connexes	2.760.000
- Contribution FER	8.560.000

Sous Total	31.770.000

Assistance Technique

- Études et contrôle des travaux	1.930.000
- Suivi environnemental	140.000
- Assistance technique au FER	290.000
- Audits techniques et financiers	600.000

Sous Total	2.960.000

Appui Logistique et Actions Auxiliaires

- Équipements FER et maîtres d'ouvrage	1.000.000
- Fonctionnement DRTP lié au travaux	120.000
- Actions sociales et d'environnement	400.000
- Formation FER + maîtres d'ouvrage	p.m.

Sous Total	1.520.000
Divers et Imprévu (environ 13%)	5.750.000

Total Général (Hors Taxes)	42.000.000
Gouvernement (taxes)	6.000.000
Collectivités Bénéficiaires	276.000

Project identification and design

Le secteur transport malgache (représentant 17% du PIB) est dominé pour les échanges intérieurs (90%) par le sous-secteur routier. Le réseau routier s'étant considérablement dégradé jusqu'au milieu des années 1990 faute d'un entretien efficace, une nouvelle politique d'entretien routier a été mise en place à la fin des années 1990, comportant notamment la création d'un Fonds d'Entretien Routier (FER), la privatisation des travaux d'entretien et la réforme du Ministère des travaux publics.

Le présent programme se propose d'appuyer cette politique, en particulier en ce qui concerne le FER, en synergie avec les actions menées par le programme de réhabilitation et d'entretien routier dans le cadre du 8 ACP MAG 030. Il prévoit deux composantes :

- Un appui à la remise en état du réseau existant et à la nouvelle politique d'entretien routier, à travers le FER, y compris une assistance technique et un appui logistique ;
- La réhabilitation d'infrastructures de transport dans la région SAVA, en cohérence avec le développement des cultures d'exportation soutenu avec succès par l'UE.

Project overall objective

L'objectif global est la réduction de la pauvreté, à réaliser grâce à la croissance économique résultant d'une meilleure compétitivité des produits d'exportation, d'un meilleur accès aux zones rurales et d'un rééquilibrage de la balance des paiements du pays.

Issues addressed - Specific Objectives

Les objectifs spécifiques sont les suivants :

- Assurer aux habitants de la région de SAVA des meilleures conditions de circulation pour eux-mêmes et de transport pour leurs produits, en particulier la vanilla;
- Soutenir la nouvelle politique d'entretien routier pour assurer la pérennité des infrastructures et fournir ainsi à l'ensemble des usagers de la route un réseau correctement entretenu.

Activities / outputs : expected and delivered

Pour le premier objectif spécifique:

Activités ayant débuté

- Appui technique aux collectivités pour l'émergence des projets de financement relatifs aux voiries connexes et la sélection des projets à financer par le programme;
- Études et élaboration des dossiers d'appel d'offres ainsi que la mobilisation des contreparties financières pour la réhabilitation des voiries connexes (100 km de pistes et 3 km de voies urbaines);
- L'attribution des marchés de travaux et de contrôle, la gestion des contrats et la réalisation des travaux d'aménagement de la RN5a entre Sambava et Antalaha et des travaux d'aménagement du port d'Antalah;
- Les actions spécifiques pour le soutien à la politique du genre et pour la protection de l'environnement.

Activités attendues

- L'évaluation du programme.

Pour le second objectif spécifique :

Activités ayant débuté

- L'appui budgétaire annuel dégressif pour 2001-2002-2003 aux ressources du FER;
- La mise en place d'une assistance technique au FER, sous forme d'un contrat de consultant, permettant de mobiliser des expertises ponctuelles ciblées pour le suivi et les problèmes particuliers d'ordre juridique, financier ou organisationnel;
- La réalisation d'audits techniques, financiers et organisationnels indépendants relatifs aux activités du FER.

Results : expected and achieved

Résultats attendus

Pour le premier objectif spécifique:

- La route RN5a est réaménagée au standard de route nationale secondaire revêtue ;
- Le port d'Antalaha est réaménagé au standard de port de cabotage secondaire avec deux postes à quais pour bateaux de 300T ;
- Les voies connexes au réseau primaire d'exportation de la région de SAVA sont réhabilitées et classées dans le réseau des collectivités concernées.

Pour le second objectif spécifique :

- L'amélioration du niveau d'entretien courant et de conservation du réseau routier existant en bon état ou réhabilité;
- L'amélioration de l'efficacité du FER et de sa capacité de financement ;
- Le renforcement des capacités techniques et de gestion des maîtres d'ouvrage Etat et collectivités locales.

Impacts : expected and produced

La Convention financière ne précise pas quels sont les impacts attendus.

Bien que les travaux n'aient été commencés que fin mai 2003, on observe en Septembre 2003 une diminution du prix de trajet en taxi-brousse entre Sambava et Antalaha de 75.000 FMG à 20.000 FMG. Sur la même période, la durée de trajet a été réduite de 6-10 heures à 2 heures. Les observateurs locaux notent une très nette augmentation du trafic sur cette route.

**Annex 6 - Country mission report
Russia**

**Evaluation of the EC
interventions in the transport
sector in third countries**

Country Report - Russia

October 2003

Revised January 2004

This report has been prepared with the financial assistance of the European Commission.

The views expressed are those of the Consultant and do not represent the official views of the Commission.

Table of Contents

1.	INTRODUCTION	9
2.	THE TRANSPORT SECTOR	11
2.1	MAIN FEATURES OF THE TRANSPORT SECTOR	11
2.1.1	Road transport.....	15
2.1.2	Rail transport	16
2.1.3	Inland water transport.....	16
2.1.4	Maritime transport.....	17
2.1.5	Aviation	18
2.1.6	Urban transport.....	18
2.2	INSTITUTIONAL SET-UP.....	19
2.2.1	The Russian railways.....	19
2.2.2	Road Maintenance	20
2.3	GOVERNMENT'S TRANSPORT STRATEGIES, POLICIES AND PROGRAMMES	21
2.4	DONOR INTERVENTIONS IN THE TRANSPORT SECTOR AND THE ROLE OF THE EC.....	26
2.4.1	Donor Coordination.....	27
3.	EC INTERVENTIONS IN THE TRANSPORT SECTOR	29
3.1	THE EC COOPERATION STRATEGY AND THE PLACE OF TRANSPORT IN THIS STRATEGY.....	29
3.1.1	Policy documents	29
3.1.2	Programming documents.....	32
3.2	OVERVIEW OF EC INTERVENTIONS IN THE TRANSPORT SECTOR 1995-2001	34
4.	FINDINGS IN RELATION WITH THE EVALUATION QUESTIONS.....	37
	ANNEX 1 - PEOPLE MET	69
	ANNEX 2 - DOCUMENTS CONSULTED	73

Acronyms and Abbreviations

ASMAP	Association of Russian International Road Carriers
ATC	Air traffic control
CBC	Cross-Border Cooperation
CIS	Commonwealth of Independent States
CSP	Country Strategy Paper
DFID	Department for International Development (UK)
DG TREN	Directorate General for Transport and Energy
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EIB	European Investment Bank
ERTMS	European Rail Traffic Management System
FAA	Federal Aviation Authority (“ROSAVIATSIYA”)
FTP	Federal Target Programme
FY	Financial Year
GDP	Gross Domestic Product
GLONASS	Russian satellite system
GNSS	Global Navigation Satellite System
Goskomstat	State Committee of the Russian Federation on Statistics
GTZ	German Agency for Technical Cooperation
HDM-4	Highway Development and Management, software version 4
ICAO	International Civil Aviation Organisation
IDA	International Development Agency
IMF	International Monetary Fund
LFA	Logical Framework Approach
MADI	Moscow Automobile and Autoroad/Highway Institute/Technical University
MEDT	Ministry of Economic Development and Trade
MinTrans	Ministry of Transport of the Russian Federation
MIS	Management Information System
MPS	Russian Ministry of Railways
MTEF	Medium-Term Expenditure Framework

MTI	Moscow Transport Institute
NCU	National Coordinating Unit
NIP	National Indicative Programme
NIS	Newly Independent States
NMT	Non-Motorised Traffic/Transport
NWA	North West (Russia) Association
NWRD	North West (Russia) Regional Transport Development
PCA	Partnership and Co-operation Agreement
PMU	Project Management Unit
PSC	Port State Control
RAS	Russian Road Transport Union
RF	Russian Federation
RIP	Regional Indicative Programme
ROSAVIATSIYA	State Civil Aviation Service/Authority (Federal Aviation Authority)
ROSAVTODOR	State Road Service/Authority (State Highway Administration)
ROSAVTOTRANS	Automobile and Municipal Passenger Transport State Service
ROSMORFLOT	State Marine Fleet Service/Authority (Russian Maritime Administration)
ROSRECHFLOT	State River Transport Service/Authority
RWIS	Road Management and Weather Information System
SME	Small and Medium-sized Enterprise
TA	Technical assistance
TACIS	TACIS Programme
TC	Training Centre
TEN	Trans-European Networks
TRACECA	Transport Corridor Europe Caucasus Central Asia
USAID	United States Agency for International Development

1. Introduction

In the framework of the evaluation of the EC interventions in the transport sector in third countries, a field mission to the Russian Federation took place from 1 September to 12 September 2003.

The mission team was composed by:

- Senior Evaluation specialist and Economist / Team Leader: Ivory Yong
- Senior Transport Sector specialist: Jorgen Kristiansen
- Evaluation specialist and Economist: Jacek Walendowsky
- Local Evaluation and Transport Specialist: Elena Vitkovskaya
- Translator and logistical support: Masha Kozakova.

The present document reports on this mission. In accordance with the methodology developed in the first phase of the evaluation, and accepted by the evaluation unit of EuropeAid, this report is strictly factual. Its purpose is to present the information collected during the field mission, and not to provide an evaluation of EC interventions in the transport sector in Russia.

2 The transport sector

The following chapter provides a short description of some main features of the transport sector in the Russian Federation. The description includes a few statistical key figures, the institutional set-up at the ministerial level, the Government's transport related policies and programmes and the donor interventions in the transport sector.

2.1 Main features of the transport sector¹

The following map indicates the main geographical setting and extension of the Russian Federation:



Source: <http://www.lib.utexas.edu/maps>

¹ Goskomstat, 2002: Transport in Russia. Statistical handbook.

The vast geographical area of the Russian Federation requires extended transport networks. In 2001, the transport infrastructure network of the Russian Federation comprised 86,000 km of public railway lines in operation, 752,000 km of roads with hard surface, and 102,000 km of internal navigable waterways.

The relatively high level of transport activities and high volume of transport flows in the former Soviet Union was not only due to the long geographical distances. Logistic and transport requirements did not influence much the location patterns of the planned industrial development. This resulted in a relatively higher consumption of transport in relation to national income than in Western industrialised countries. To a certain extent, these characteristics are still reflected in the present-day transport sector in the Russian Federation. Thus the transport costs in Russia are often claimed to constitute a higher share of the overall production costs than in EU countries, this feature being explained by geographical and climatic conditions as well as by the inherited industrial location pattern. However, the mission team has not been able to retrieve specific statistical documentation supporting this view.

The contribution of the transport sector to the “gross value added” in the Russian national economy declined from 10-11% in 1995/96 to around 8% in 2000/01 (*source: Goskomstat, 2002, Table 1.1*). The transport sector is estimated to account for 7% of the annual number of employees in Russia.

Overall development of traffic

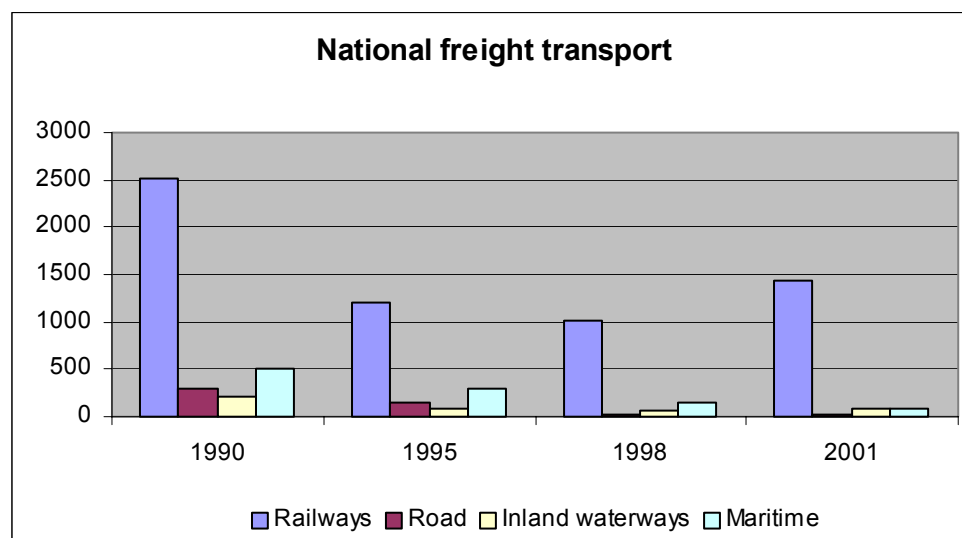
The following table presents some overall national figures of the development of freight transport during 1990-2001 including the distribution on modes:

Table 1 – National freight transport figures

Mode	1990		1995		1998		2001	
	Million tonnes	Billion tonne-km	Million tonnes	Billion tonne-km	Million tonnes	Billion tonne-km	Million tonnes	Billion tonne-km
Railways	2,140	2,523	1,028	1,214	835	1,020	1,058	1,434
Road*	(15,347)	(299)	1,441 (6,786)	31 (156)	593	21	561 (6,125)	23 (160)
Inland Waterways	562	214	140	90	94	66	113	76
Maritime		508	65	297	36	150	24	94

Source: Goskomstat, 2002, Table 2.1, 2.2 and 2.4

The figures in brackets for road transport in the table above include “enterprise property” activities and (from 1996) an estimation of non-licensed transport volumes. Freight transport figures by pipelines and air are not included in the table.



(unit: billion tonne-km)

From 1990 to 1995, the number of annually performed tonne-km dropped significantly for all modes, and the 1995-level of production was only around 50% of the 1990-level. Maritime transport has experienced a further drastic decline during 1995-2001, whilst road transport and inland waterways have sustained the 1995 level more or less. For railways and inland waterways the 1998-figures represent a minimum level of activity. In 2001, the railways produced 80% of the total annual tonne-km and road transport only contributed to 9%. The railways freight traffic in terms of tonne-km, which had been halved between 1990 and 1995, regained 20% during 1995-2001. Freight transport by road has not as yet started the growth cycle that was expected in the mid-1990s.

The table below presents some main figures of passenger transport development for selected modes at the national level during 1990-2001:

Table 2 - National passenger transport figures

Year	1990		1995		1998		2001	
	Mill pass	Bill pass-km	Mill pass	Bill pass-km	Mill pass	Bill pass-km	Mill pass	Bill pass-km
Urban tramway and trolleybus	12,020	40	16,015	52	16,366		15,958	51
Urban bus			18,522	109	19,091	103	17,490	88
Metro	3,695	41	4,150	46	4,146		4,205	51
Railways (incl. commuter trains)	3,143	274	1,833	192	1,471	209	1,306	158
Non-urban bus			4,295	80	4,012	69	3,393	67
Inland waterways	90	5	25	1	18	0,7	27	1
Aviation	91	160	32	72	23	56	26	61

Source: Goskomstat, 2002. Table 2.1, 2.6, 2.8 and 2.12
Units: First Column = Million passengers; Second Column = Billion passenger per km
Note: Statistical figures for passenger car transport have not been retrieved

Longer-distance passenger traffic by rail and buses has experienced a sharp decline. The annual number of passenger-km performed by the railways in 1995 was 70% of the 1990-level, and further declined in 2001 to less than 60% of the 1990-level.

Infrastructure maintenance, public budgeting and commercial investments:

The transport sector's share of total investments in fixed capital (by "large and medium-sized organisations" of the transport industry) has grown from 13% in 1995 to over 20% in 2000 and 2001 (*source: Goskomstat, 2002, Table 1.1*). Railways and road transport organisations and companies made the major part of these investments.

The transport sector of the Russian Federation has suffered from a drastic decline of public budgeting during the 1990s. As a result, the physical transport infrastructure has deteriorated during the period. However, in several geographical areas and sub-sectors, the physical infrastructure that was inherited from the Soviet era represents an over-capacity in relation to present-day needs. A large number of regional or local airports and some inland waterway ports have closed down or are facing economic problems due to drastically reduced traffic volumes since 1991. At the same time, due to the growth in international air transport and urban car traffic, the Moscow Sheremetyevo airport and the urban road networks in the largest cities are facing capacity problems and congestion during peak hours.

The mission team has not retrieved any specific information about public budget allocations to transport infrastructure. The overall picture is that the public budget for maintenance of the federal road network presently does not match the maintenance needs. At the regional level, the situation can vary widely. The maintenance status of road infrastructure has improved significantly in Moscow and St. Petersburg and in the Moscow and Leningrad Oblasts. Nevertheless, the Road Committee of the Leningrad Oblast reported that 30% of the roads have passed the time when they had to be maintained. The situation might be even less favourable in several other federal districts and subjects.

As regards railways, the need is accumulating for physical infrastructure rehabilitation and modernisation including the rolling stock. This issue is being addressed in the medium and longer term by the Russian railways restructuring programme 2001-2010 (see § 2.2.1).

As to airports, maritime ports and river ports, the maintenance situation is positive only in the cases of favourable commercial conditions. This applies to a few airports where traffic is increasing and which are in a stepwise process of separating airline and airport operations.

2.1.1 Road transport

Russia's road network covers approximately 910,000 km, of which about 80% is of poor quality². The road density is low compared to that in western countries but the capacity of the primary route network is thought to be adequate for current requirements. The vehicle fleet and traffic volumes are expanding rapidly and are expected to grow by one third during 2001-2010³ due to its role on economic development and effective connections.

There are already problems of congestion through and around major cities and a need for bypasses, for example around St. Petersburg where there is significant transit traffic via Finland.

Although the Russian Federation spends a relatively high amount of its public budget on roads, equivalent to around 2% of the GDP, the road administration and the institutional framework have been slow to adjust to the changing environment. The sector was traditionally financed from enterprise turnover taxes but this is now shifting to funding from road user based charges. Such charges have already been introduced on some federal roads although not yet at the regional level. All works on federal roads, including maintenance, are financed from the federal budget. Regional and territorial roads are financed from local ("subject"-level) government budgets but with support funds provided from the federal budget to help the regions. These federal funds go directly to the local government budgets and not through regional road funds. There has been a federal road fund that financed all kinds of works on the federal road network. However, since 2001 this fund has been liquidated. At the regional level, road infrastructure networks need improvement and the introduction of effective maintenance prioritisation and procedures.

Despite the economic decline, private car transport in urban areas started growing already in the first half of the 1990s. The total passenger car fleet grew from 14 million in 1995 to 21 million in 2001. This reflects that the overall passenger car density, in terms of number of cars per thousand inhabitants, increased from slightly less than 100 in 1995 to near 150 in 2001. Car densities in Moscow, St. Petersburg and other major cities are considerably higher than this level. In contrast, the total lorry fleet (including vans and pick-ups) has only grown modestly, from 3.1 million in 1995 to 3.3 million in 2001 (Goskomstat, 2002).

The lack of an adequate regulatory framework and the competition of railway prevented the early development of a road haulage industry relying on small companies using second hand lorries. At present, there is no plant in Russia manufacturing or assembling modern lorries and the high custom duties make it virtually impossible for Russian haulage companies to invest in imported equipment. Until conditions are becoming more favourable, road transport will not develop sufficiently to match the anticipated eventual upturn in demand and to meet western European operational and environmental standards.

² EBRD, 2002: Strategy for the Russian Federation.

³ EBRD, 2002: Strategy for the Russian Federation.

Road haulage services need also to be developed with the creation of support services such as lorry repair facilities, dedicated container handling and storage, distribution, re-packing and assembly areas. However, a significant development of commercial haulers and a growth in road haulage on shorter and medium distances have not started yet. This confirms the general lack of SMEs development in the Russian economy.

2.1.2 Rail transport

Railway transport is the main transport mode in Russia and in some regions it is even the only means of cargo and passenger transport. The significance of the Russian rail transport is proven first of all by traffic volume (ref. tables above). In 2001 it accounted for 81% of freight transport and for 43% of the passenger turnover. It is also important in terms of employment; the rail transport system presently employs around 1.6 million people, which is more than 2% of the able-bodied Russian citizens (*source: MPS, 2002*).

The Russian Federation railway network includes more than 86,000 kilometres of tracks, which is 7% of the world global railway network. In terms of the length of electrified main lines, the Russian railways are the world leader and the second after the USA in terms of route miles. As for the traffic volume, Russia takes the third place. The railway network is relatively denser in the European part and the Trans-Siberian railway ensures a connection from Central (European) Russia, through the southern parts of Siberia and the Far East, to Mongolia, China and the Pacific Ocean.

The Ministry of Railways (MPS) has been hitherto one of the most powerful state monopolies in Russia. The MPS is still responsible for the rail infrastructure and overall rail operations; regional rail companies under the MPS operate rail services (see Section 2.2 on the reform and modernisation of the railway sector). The total costs are estimated at US\$ 25 billion over the next ten years⁴.

2.1.3 Inland water transport

Russia has around 100,000 kilometres of inland waterways, which are suitable for bulk cargoes such as ores, coals and timber. It is difficult for the inland waterways to attract other types of cargo because they are slow and parts of the waterways are frozen for half of the year⁵.

The key figures of inland water transport were 562 million tonnes in 1990 and only 113 million tonnes in 2001. The total number of passengers was about 100 million in 1990 and only 27 million in 2001. With the concept of the North-South Corridor, the objective is to reach the transport level of 1990. The overall problem issue is the renewal and commercialisation of river fleet and ports.

⁴ World Bank, 2002: Memorandum of the President of the International Bank for Reconstruction and Development and the International Finance Corporation to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy.

⁵ EU, 2000: An Evaluation of the TACIS Country Programme in Russia, Final Report, Volume 2.

Shipping companies have been broken up or privatised and some of the companies have formed joint ventures with foreign firms. There are no government owned river-shipping companies any longer but currently (September 2003) 22 companies have government shares. This number is expected to be reduced to five in 2004.

All river ports, with the exception of the Kazan River Port at the Volga, have been privatised but some of them with a government share of 25%. According to the Government programme 2003, all those government shares will be sold out and only the basic physical structures such as the quay walls are not being privatised.

Goods transport on inland waterways has increased by 6-7% during 2001-2002. There will not be, however, any overall increase in 2003 for climatic reasons, as the Amur and Lena rivers were practically empty during part of the navigation season due to the lack of rainfall.

2.1.4 Maritime transport

At present, Russia has 43 seaports. However, few of them are suitable to serve international trade⁶. The main seaport outlets are Novorossiysk at the Black Sea, St. Petersburg at the Baltic Sea, Murmansk at the Barents Sea, and Vladivostok at the Pacific Ocean (see the overview map above). Maritime seaports have generally got ample physical capacity. The main obstacles to their development are within organisation, financial management, and delaying customs procedures. New and specialised ports have been constructed in Primorsk and Ust Luga both at the Finnish Bay.

Privatisation and commercialisation have gone a long way, especially in the case of shipping and commercial ports, though frequently resulting in a difficult coexistence of state and private ownership and control.

In addition to the organisationally related constraints to expansion of the port development, the linking road network is often poor and rail access is inefficient. There is also a need for modernisation and capacity expansion of existing facilities. Further steps need to be taken to develop ancillary services such as forwarders, consignees, shipping agents and stevedoring companies, which are necessary for the operation of a modern commercial seaport.

Several large and effective ports as well as a number of small and not economically efficient ones -especially in the northern regions- coexist in Russia. For this reason, in April 2003, ROSMORPORT was established as a commercial structure within ROSMORFLOT. One of the objectives of ROSMORPORT is to allocate all payments and revenues received from port taxes and from ships entering the port in one institution as a way to ensure funding to those ports, which are not able to cover their operating costs from own revenue. The first committee meeting with the Ministry of Transport was held in August 2003, and decisions are envisaged to be implemented at the beginning of 2004.

⁶ EBRD, 2002: Strategy for the Russian Federation.

2.1.5 Aviation

During the Soviet period, domestic air transport for passengers was cheap and the high level of demand led to a dense network of airports and an extensive fleet of aircraft. During the 1990s many aircraft became obsolete, but more recently some modern aircraft have been introduced into the fleets along with adherence to western safety standards. Aeroflot, the former state airline company serving the whole USSR, was further broken up into the present Russian Aeroflot company and a number of "babyflot" airliners both in the Russian Federation and in other CIS countries.

Air transport dropped remarkably from 91 million passengers in 1990 to 32 million in 1995 and 22 million in 1999. In 1995, the number of passenger-km performance was only 45% of the 1990-level, and in 2001 it had fallen below 40% of the 1990-level. Transport between the CIS countries (i.e. most of the former Soviet Union states) has imploded most dramatically and the overall level of transport on domestic routes has declined as well. As a result, new airliners have been facing considerable excess capacity and serious cash flow problems. On the other hand, although the number of passengers fell sharply following the financial crisis triggered by the rouble meltdown in August 1998, traffic on the international routes via Moscow and St. Petersburg has on average grown significantly since the beginning of the 1990s. As an example, the annual number of departing passengers at the Sheremetyevo airport in Moscow was around 3.5 million in 1993 (total of the domestic and international terminals); it reached 4,5 million in 1995 and 5,4 million in 2000 (*source: Goskomstat, 1995 and 2001*). Traffic has increased as well on a few of the domestic routes between Moscow and other major cities. Moreover, the overall level of air transport has increased again since 2001.

Civil aviation and airport infrastructure are, therefore, among the sectors, which still have to fully recover from the break-up of the Soviet Union. The priority is to modernise some of existing airports, which are estimated to about 200 (in the past there were around 2,500 airports) and not to build new ones. Substantial parts of the aviation industry have been denationalised and privatised. The institutional and regulatory environment is still evolving, which often complicates capital improvements and maintenance of key airside infrastructure.

2.1.6 Urban transport

Urban transport has been growing during the 1990s (see the table above). Tramways and trolleybuses increased their production by 30% from 1990 to 1995. This level has been sustained during 1995-2001. From 1990 to 1995, passenger transport by metro increased by 13%. The growth of urban mass transit by metro (mainly in Moscow and St. Petersburg) has continued, and in 2002 it was 25% higher than the 1990-level.

Urban road transport is being hampered by congestion in the major cities, as the growing passenger car traffic has not been matched by a similar increase of capacities on the urban road network or by effective regulatory measures. Public surface transport services are negatively affected as well. Urban traffic management and traffic safety constitute major challenges in the large cities.

The recorded number of road traffic accidents has stayed at the same level during 1995-2001 except for some fluctuations. In 2001, the total number of reported annual accidents was about 160,000; the number of injured and killed was 190,000 and 31,000 persons, respectively⁷. Although these figures might be underestimated, they still indicate a high accident level as compared to the western European countries.

The high number of “privileged” travellers having access to free public transport has constituted an economic problem to the public transport companies, which were forced to commercialise their operations without being adequately compensated by the state for the obligation to serve the privileged travellers. A positive result is that this regulation provides some low-income and disadvantaged groups with efficient access to urban mobility.

2.2 Institutional set-up

Since 1992, all transport sub-sectors –except for railways- are under the responsibility of a single **Ministry of Transport** (MinTrans). Most notably, the Ministry of Aviation, which was responsible for both military and civil aviation, was abolished and the civil aviation responsibilities were incorporated into the new MinTrans. The Ministry is responsible for policy, legislation and enforcement of regulations within all transport sub-sectors except for railways. It is organised in five federal authorities or services per sub-sector although there are some horizontal departments as well.

- Road infrastructure: ROSAVTODOR or State Road Service/Authority;
- Road transport services: ROSAVTOTRANS (Automobile and municipal passenger transport);
- Civil Aviation: ROSAVIATSIYA or State Civil Aviation Service/Authority;
- Maritime transport: ROSMORFLOT or State Marine Fleet Service/Authority;
- Inland waterways: ROSRECHFLOT or State River Transport Service/Authority.

MinTrans has its main departments and bodies located in Moscow and some regional offices have been established to serve the federal road network in each particular region. Regarding the regional and local network, most subject-level governments include a road administration responsible for the maintenance, rehabilitation and construction of regional/territorial roads. This is notably the case of Leningrad Oblast but there is no fixed pattern in terms of the institutional organisation of local governments.

2.2.1 The Russian railways

Until now, railways of the Russian Federation have remained under the **Ministry of Railways** (MPS). The MPS is still responsible for the rail infrastructure and overall rail operations, while regional branches (rail companies) under MPS manage the rail transport operations on specific parts of the overall railway network. MPS also includes a number of state or semi-state enterprises. The MPS is traditionally considered as one of the most powerful state monopolies with an important role in terms of defence. However, it has

⁷ Goskomstat (2002): Transport in Russia. Statistical handbook.

started in 2000 a 10-years reform programme in order to develop and modernise the railway transport system in the Russian Federation (presented in English as the “Railway Transport Reform for Industry, Country and People”).

The reform programme identifies the main weaknesses of the railway system as:

- The efficiency of the system and the services offered do not meet forecasted demand;
- The combination of the functions of economic activity and government regulation in one sectoral administrative body hampers the development of market relations and a competitive environment within the industry;
- The system of government control over the railways is not efficient enough;
- The normative base for the rail transport can be improved;
- Forecasted demand will need a level of investment that could not be met by the system as it stands now.

The reform programme concludes that the main obstacle for development of the railway system is the structure of the Railway Ministry itself, being the only national institution that combines functions of state regulation and economic management. The railway reform programme is expected to be completed in 2010. It is a gradual reform and organised in three main stages:

- The main purpose of the first stage (2001-2002) is to implement the separation of the functions of state regulation and economic management. The first task will be performed by the Railway Ministry, and the second task by the Joint Stock Company “Russian Railways” to be created and which will have 100% state ownership. Additionally, during this stage, specific actions will be taken to prepare for the two subsequent stages.
- The second stage (2003-2005) will provide conditions for an effective competitive environment. Private operators will be allowed to acquire shares in companies or establish companies of their own.
- The aim of the third stage (2005-2010) is to develop an advanced competitive market in the sphere of railway traffic. This implies that access of private operators will be expanded, and several new companies will be established on the basis of the “Russian Railways” company for subsequent privatisation by 2010.

2.2.2 Road Maintenance

A special mention should be made regarding **road maintenance**. A Federal Road Fund was established in 1992 as a separate institution at the federal level. The fund was part of the public budgeting system and thus it was not a new “2nd generation” Road Fund based on road user taxes. The fund was liquidated in 2001, partly as a consequence of the financial crisis of August 1998. At that time, most government agencies were faced with severe shortage of funds, the State Road Service not being an exception. Government subsidies shrank, inflation reduced the resources of the Road Fund to one third, and

international financing was slow. Therefore, since 2001 the federal budget has remained as the main source of financing the maintenance and construction of federal roads.

At the subject level, different arrangements are in place. For instance, Leningrad Oblast has a network of 12,000 km of roads, of which 10,000 km are regional/territorial and 1,300 km are federal roads. The Road Committee in Leningrad Oblast is in charge of maintenance, rehabilitation and construction of regional roads, and it is financed by federal (one third) and regional (two thirds) budgets. This federal subsidy is part of the “regional assistance” and it is used to maintain regional roads that interact with federal roads. Regional financing is organised through a regional Road Fund that is fed mainly (90%) by excise duties and transport taxes on owners of vehicles. It must be noted that there is no Road Fund Board as there is no separate institution. The Road Fund is an entry of the regional budget, which is prepared by a department of the Leningrad Oblast government.

2.3 Government's transport strategies, policies and programmes

Several documents give the normative and legal framework to actions in the transport sector during the period under evaluation. In summary, during the period 1995-2001, there were:

- (i) The Federal Law on the Federal Railway System (1995);
- (ii) The Regulation of the Government of the Russian Federation No. 1143 on Transport Policy (1997);
- (iii) The Aviation Code (1997);
- (iv) The federal target programme titled “Modernisation of Transport System (2002-2010)”.

Elaboration of the new Transport Strategy 2004-2020, which is currently under discussion, started beginning of 2003.

Additionally, it is worth mentioning the following general policy documents that also give guidelines for the transport sector in Russia:

- (i) The “Russian Federation Middle Term Strategy Towards the European Union (2000-2010)”;
- (ii) The “Medium Term Emergency Programme of Socio-Economic Development of the Russian Federation” (or “Gref Plan”);
- (iii) The Action Plan of the Government of the Russian Federation in the Area of Social Policy and Economic Modernisation for the Years 2000-2001;
- (iv) The “Medium-Term Programme for Social and Economic Development of the Russian Federation (2002-2004)”, which can be considered as the document reflecting the national development strategy.

All these are strategy or policy documents. No programme document is known by the mission team, except the reform programme of the railway sector briefly presented above under “The Russian railways” sub-section (§ 2.2.1 above).

The Federal **Law on the Federal Railway System** was adopted in 1995 and is still in force. It defines the economic, legal and organisational principles underlying the activity of the federal railway system. It defines the railways system as the foundation of the transport system in Russia and states that it shall provide its services according to the needs of the population, of the economy, and of the security of the state. It further affirms that the state shall regulate and control the activity of the railway system and the development of its material and technical base and, finally, that the railway shipments shall be seen as a natural monopoly. This law will be adapted due to the Programme of the Railway Transport Reform, which will entail the separation of regulatory and control functions from the functions of economic management, as stated in the Action Plan 2000-2001⁸ (Matrix of Measures, Measure No. 100).

The Regulation of the Government of the Russian Federation No. 1143 (dated 8 September 1997) is considered as the Concept document defining the **transport policy** for the evaluation period. The mission team takes note that, in spite of several efforts, it was unable to obtain a copy of Regulation No. 1143 or to retrieve further information about its main priorities for the development of the transport system from either Russian authorities or the EC Delegation. However, from interviews and secondary documentary sources, it is possible to state that the main objectives of the aforementioned Concept document have not changed, that several of the underlying priorities have been partially implemented while others have partially lost their significance due to changes in the social and economic conditions. It is also worth to mention that this Concept document was formulated during a period of economic/financial crisis in Russia.

A new **Aviation Code** was elaborated in 1997. A TACIS project provided support to this action. The Code gives the legal basis for the exploitation of the air space and for all activities in the field of aviation. Its objective is to guarantee the working of the economy and at the same time *“the defence and security of the State, the safeguarding of State interests, the safety of flights of aircraft, and aviation and environmental safety”*. The Aviation Code includes provisions and regulations notably on: exploitation of air space; aviation activities; state control; aircraft; aerodromes and airports; aviation personnel and crew; aviation entities; international flights; aviation security; liability of the carriers; etc. The Code does not rule the administrative and organisational procedures, such as it is the case for the railways. It should be noted that since the abolishment of the Ministry of Civil Aviation and other central bodies of state management, new institutions have been created to assume these responsibilities. These include the State Civil Aviation Service/Authority under MinTrans, the Interstate Aviation Committee, etc.

In December 2001, the Government of the Russian Federation ratified (by Decree No. 848) the federal target programme (FTP), entitled **Modernisation of the Transport System of Russia (2002-2010)**. This decree affects the Ministry of Transport and the Ministry of Railways, and it is designed in two stages: 2002-2005 and 2006-2010. The objective of the programme is to increase the balance, efficiency and safety of the transport system, ensuring vital national interests of Russia. It covers all modes of transport but the

⁸ Action Plan of the Government of the Russian Federation in the Area of Social Policy and Economic Modernisation for the Years 2000-2001.

priorities are: railway transport, highways, civil aviation, maritime transport and internal waterways. The main priorities include:

- To increase the level of coordination in the functioning and development of transport means as components of a joint transport system;
- To improve transport infrastructure;
- To replenish all kinds of transport by modern technical means meeting international standards;
- To improve the legislative, legal and normative base;
- To form and develop international transport corridors on the territory of Russia;
- To complete computerisation of transport on the basis of using modern navigation and telecommunication systems;
- To reform passenger transport of common usage;
- To increase safety of road traffic;
- To develop a uniform system of organisation of air traffic movement;
- To ensure the use of adequate scientific support for the transport system.

The implementation of the FTP was estimated at the amount of roubles 4,646 billion (approximately USD 150 billion). The contribution from the federal budget is determined at the amount of roubles 882.5 billion (19%), financed from the budgets of the subjects of the Russian Federation up to roubles 1,386 billion (30%). Other sources of financing will cover up to roubles 2,378 billion (51%)⁹ but no specification of these others sources are given.

With the frequent changes taking place in Russia and resulting in new conditions, the priorities for the development of the transport sector required clarifications. The forthcoming **Transport Strategy of the Russian Federation 2004-2020** covers all modes of the transport sector, and it is expected to be approved at the end of 2003. The new strategy was an initiative of the President of the Russian Federation (Mr. Putin) through the Presidential Council, which represents the highest consulting body. The highlights of the strategy document were presented during the 3rd Euro-Asian Transport conference organised in St. Petersburg in September 2003. The final version is scheduled to be discussed in the Federation Council in December 2003.

The new Transport Strategy of the Russian Federation is understood as the basis for a common vision of the modern role of transport by government and non-government stakeholders. It will:

- Determine the directions of transport system development, main objectives, forms and essence of the government activity in the transport sector;
- Establish a uniform system of priorities for the sector and determine the directions of their implementation for various transport modes;
- Constitute a basis for elaboration of transport policy decisions, the development of programmes in the transport sector and transport-related sectors.

⁹ According to the statement of department of governmental information dated 13.12.01, http://www.russiainmonitor.org/en/main.asp?menu_id=1_a_1182_1

The new strategy states that the main objectives of development of the transport system are directly associated with the realisation of the social and economic priorities of the country, which correspond to the transition of the economy to the phase of economic growth. It also puts forward the separation of the regulatory and operation functions. In particular, it reserves to the state the role of development of transport and the regulation of transport activities, further indicating that its intervention into the transport activity will be kept minimal. On the other hand, it states that the basis for functioning and development of the market of transport services is the competition between independent non-government operators and envisages the improvement of anti-monopolistic control. Finally, according to the new strategy, the financing of the infrastructure network will be secured by the state, and an effort will be made to attract loans and private sector investments.

Several interviewed stakeholders noted that the general objectives of the new strategy have not changed significantly compared with the transport policy document from 1997, as the main difference is in terms of the new culture of management.

The Ministry of Transport has established special working groups and involved different national and regional transport users associations and research institutes in the elaboration of the new Transport Strategy document. Notably the Moscow Automobile and Autoroad Institute (MADI), the Association of International Road Carriers (ASMAP) and the Russian Road Transport Union (RAS) confirmed their involvement to the mission team. No evidence was found of the participation of international donors present in Russia or of foreign specialists.

Another document giving guidelines for the transport sector in Russia, and directly related to the European Union, is the **“Russian Federation Middle Term Strategy Towards the European Union (2000 - 2010)”**. This is the written response presented in 2000 by the Government of the Russian Federation to the EU on the “Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia”. In this response, a number of transport sector priorities are presented (Section 6 – Development of the Pan-European Cooperation Infrastructure). They include:

- To develop the state transport policy in the Western direction;
- To encourage participation or shared participation of the Russian businesses in EU infrastructure projects and transport activities in Russia and in Europe;
- To promote cooperation in working out a common transport policy;
- To introduce efficient transport process technologies on the basis of approximation and harmonisation of the legal framework and the simplification of border crossing procedures;
- To continue developing the Pan-European transport corridors, specially the Pan-European Corridors No. 1, 2 and 9;
- To promote the idea of joint design and development of new air transport means, to seek agreement on the certification of Russian civil aircraft and to widen access of Russian aviation companies to European airports;
- To ensure that Russian interests are taken into account in INOGATE and TRACECA projects.

Finally, regarding national development policies (as opposed to sectoral policies), which frame the policies and activities in the transport sector, in July 2000 the Government approved the **“Medium Term Emergency Programme of Socio-Economic Development of the Russian Federation”** (better known as the “Gref Plan”). This programme sets the broad policy framework within a 10-year perspective, and with the objective to modernise the economy and to reform the functioning of the State with the support of the civil society.

The programme determines a set of short-term policy priorities for an 18 months period and an Action Plan to implement the programme. The **Action Plan of the Government of the Russian Federation in the Area of Social Policy and Economic Modernisation for the Years 2000-2001** (Resolution No. 1072-R of July 2000, later amended by Resolution No. 933 of July 2001) contains 119 measures in the areas of economic modernisation and social development. Regarding the transport sector, the Action Plan presents a number of objectives for the sector in the main document, while in the “Matrix of Measures” only the reform of the railway system is taken into account. The following priority objectives are presented in the main document:

- Ensuring safe transport operations; and reducing transport operations’ negative impact on the environment to a level corresponding to international standards;
- Creating competitive international transport corridors maximising the benefits offered by the country’s geographical position;
- Promoting transport sector integration into the international transport system.

Regarding the last mentioned objective, it is proposed to: create mechanisms to promote fleet modernisation; bring customs requirements in conformity with international norms; develop ports infrastructure; consolidate the growth of Russian ports’ share in handling goods originating in Russia; and implement measures to support Russian airliner companies on the international aviation market.

Furthermore, the Action Plan states that the government intends to clarify the responsibilities of the federal government, the regions (subjects), bodies of local self-government and economic entities for the maintenance and development of general-purpose motorways/highways and man-made facilities thereon. The intention is to address the issues of entering into road concessions; introducing, in certain cases, user payment on selected parts of roads and man-made facilities; and enabling commercial land-use adjacent to the highways.

In July 2001, the Government approved the **“Medium-Term Program of Social and Economic Development of the Russian Federation for 2002-2004”**, which is a sort of successor to the “Gref Plan”. The programme description is a comprehensive document that covers a large range of macroeconomic and structural goals to be achieved by 2005, together with the reforms required to achieve these goals. It identifies the following six priority objectives for structural reforms:

- To reduce poverty levels and income differentials (by providing incentives for wage and employment growth and strengthening the targeting of social assistance);
- To achieve economic modernisation and improvement in enterprise efficiency (which will require eliminating subsidies);

- To improve the economy's innovative and technological potential;
- To create an institutional environment to encourage investment into the real sector and to develop financial intermediation (this implies the protection of property rights, the development of competitive markets, and an increased role for SMEs);
- To improve fiscal efficiency (focusing budget expenditures on the priority targets, improving control over the assets and liabilities of the state, streamlining the budgeting process and ensuring an effective tax system);
- To reduce regional differentiation in social and economic development and to strengthen the economic foundations of the Russian Federation (ensuring conformity of federal and sub-national legislation, clarifying the responsibilities and financial resources of federal and sub-national authorities).

The period covered by this programme is outside the scope of the evaluation. However, it gives policy orientations that will frame the transport sector in the near future.

2.4 Donor interventions in the Transport Sector and the role of the EC

Several **bilateral donors** are present in Russia, including: USAID, DFID, Germany, Finland, Switzerland, Sweden, Denmark, Norway, Italy, Canada and the Netherlands. Most of them aim to support the process of democratisation and transition to a market economy in Russia. The only exception is DFID, for which the aim is to reduce poverty. Their sectors of intervention vary widely, and only Finland and the Netherlands explicitly include the transport sector.

Regarding **multilateral donors**, the main institutions intervening in Russia are the EC (mainly through the TACIS Programme), the EBRD and the World Bank. The following table presents the estimated total amount of donor assistance from the TACIS Programme, EBRD and the World Bank over the 1995-2001 seven-year period, and the share of these resources allocated to transport:

Table 3 – Donor Assistance

Donor	Total assistance	Transport assistance	Transport share of total assistance budget
World Bank	US\$ 9.10 billion	US\$ 1.10 billion	12%
EBRD	Euro 4.08 billion	Euro 0.32 billion (2)	8%
TACIS	Euro 0.86 billion (1)	Euro 0.044 billion	5%

(1) This figure indicates the funds allocated through the TACIS National Action Programmes. It does not include the around Euro 0.67 million allocated to Russia through the TACIS Regional Cooperation Programmes.

(2) The figure includes the "Prop Tour and Ship" business sector.

The **World Bank** co-operates closely with the EBRD at the level of federal transport, including urban transport. For example, the World Bank is involved in works on some segments of the Don Highway in the South Corridor. In addition to this, it is involved in the Bridge Rehabilitation Project in Moscow and throughout the whole country. In the future, the World Bank is especially interested in working together with the EBRD and one project for potential cooperation is the subway in the city of Kazan.

The broad priority areas of the World Bank's revised strategy will be the support of structural reforms needed to make the current growth process sustainable and to create a favourable investment climate, social security programmes and human resource management. The role of programme conditionality is intended to be reduced but the size of the present financial assistance will continue to depend on the implementation of reforms.

The **EBRD** has provided financing and assistance to the modernisation of the transport system in Russia across all modes of transport i.e. railways, roads, aviation, ports and other water infrastructure facilities. However, the infrastructure represents a significantly lower share compared to other countries of EBRD interventions¹⁰.

With regards to the railways, the EBRD is engaged in a policy dialogue to support implementation of the sector reform programme. It assists in developing the legislative and regulatory framework and on the separation of the ownership, regulatory and operating functions.

In the road sector, the EBRD provides financing for sections of the St. Petersburg Eastern By-Pass and the Chita-Khabarovsk road in Eastern Siberia, and a series of both loan and grant-financed technical cooperation components. It has also been actively engaged in policy dialogue with the Government in order to define the policy for the entire road sector in the country. The EBRD has focused its assistance in two areas: (i) the reform of the road financing system with an emphasis on the introduction of a system of user charges reflecting the costs imposed on the road network by road users; and (ii) strengthening commercialisation in the provision of road services.

The EBRD's strategy in the aviation sector will promote the separation of ownership between the state owned airside assets and the mostly privately owned airfield assets and their respective investment and transition-related needs and priorities.

As far as ports and other waterborne infrastructure facilities are concerned, the EBRD is closely involved in the preparatory phases of several port projects on the Baltic and Black Sea coasts. The key objective of all these possible investments is to assist in the modernisation of the physical infrastructure and related services, and on the development of new specialised or multimodal ports.

2.4.1 Donor Coordination

Overall, there is no consultancy group that coordinates the activities of various donors in Russia. In the absence of such mechanisms, this leads to the situations with various donors taking the lead in a particular area without prior consultation. Therefore, it can be said that

¹⁰ EC (2002): Support to National Coordinating Unit: Report on Donor Coordination in Russia.

donor coordination does not formally exist in Russia. However, there are some informal exchanges of views during ad hoc meetings.

Generally, coordination is carried out through permanent contacts and meetings between the respective technical departments of the main institutions involved, either at headquarters or through their representation in Russia. Meetings and conferences on specific issues have also helped develop a better knowledge of the different initiatives¹¹. For instance, the EC reports that consultations during the 2002-2003 programming process have contributed to further improve the complementarity of the EC and bilateral activities¹².

In order to avoid duplications and ensure complementarity whenever possible, measures have been taken by the EC in 1997 to strengthen the coordination with the World Bank¹³. In 1998, donor coordination has been particularly strengthened, in the context of the Russian economic and financial crisis. However, the Country Strategy Paper 2002-2006 noted that US assistance generally favoured working directly with institutions and enterprises at the regional and local levels. The EC and EBRD have co-operated on the EC/EBRD Investment Preparation Facility, which has funded around Euro 60 million of technical assistance that has prepared or accompanied approximately Euro 1 billion of EBRD investment expenditure in Russia¹⁴.

According to a recent report on Donor Coordination in Russia¹⁵, there are four factors that contribute to the lack of overall coordination of donor assistance to Russia. First, the importance of Russia in the world: every agency wants to be involved in as many areas as possible. Second, the uniqueness of Russia's situation: different agencies have different ideas as to what the approaches to Russia's development should be. Third, the lack of a clear leadership: donors have limited influence on national policies because the Government does not want to see any agency running the country. Fourth, the size of Russia: the efforts of agencies are usually only able to focus on achieving coherence within their own programme. In this context, the donors co-operate with the Government in the framework of specific arrangements that are not always the same, e.g. the counter partner for the World Bank is not the MinTrans but the Ministry of Finance.

In summary, donor coordination in Russia can be characterised as ad hoc and informal. The mission team noted that some attempts had been made in establishing a platform for building active dialogue between donors, especially since the post-1998 financial and economic crisis. However, in the opinion of the authors of the recent report investigating donor coordination in Russia the challenge is: *“to move beyond submitting lists of priority projects, and to start thinking about their contribution to the dialogue in a more strategic manner: both in terms of the sequencing of the projects, and their contribution between donors”*¹⁶.

¹¹ TACIS, 1996: Action Programme, Russian Federation.

¹² Country Strategy Paper 2002-2006.

¹³ TACIS, 1998: Action Programme, Russian Federation.

¹⁴ EBRD, 2002: Strategy for the Russian Federation.

¹⁵ EC, 2002: Support to National Coordinating Unit. Report on Donor Coordination in Russia.

¹⁶ EC, 2002: Support to National Coordinating Unit. Report on Donor Coordination in Russia.

3 EC interventions in the transport sector

This chapter presents the EC cooperation strategy for the Russian Federation in relation to the transport sector, and an overview of EC interventions in the sector during 1995-2001.

3.1 The EC cooperation strategy and the place of transport in this strategy

EC policy and programme documents provide the main features of the EC cooperation strategy in Russia and the way it is adopted in the transport sector.

3.1.1 Policy documents

Two policy documents referring to the transport sector are relevant for the evaluation period (1995-2001), namely the Partnership and Cooperation Agreement (1997) and the Common Strategy (1999). The policy framework also relies on two TACIS regulations: a) the Council Regulation (Euratom, EC) No. 1279/96 of 25 June 1996 concerning the provision of assistance to economic reform and recovery of the New Independent States and Mongolia; and b) the Council Regulation (EC, Euratom) No. 99/200 of 29 December 1999 concerning the provision of assistance to the partner States in Eastern Europe and Central Asia.

Objectives: evolution and coherence

The **Partnership and Cooperation Agreement (PCA)**, which entered into force December 1997, established the core relationships between the EU and Russia, with the goal of promoting the integration of Russia into a wider area of cooperation in Europe. It aims notably at creating the necessary conditions for the future establishment of a free trade area between the EU and Russia. It provides a framework allowing for enhanced cooperation between Russia and Europe for promoting democracy, economic and political freedom, trade and investment, and cultural cooperation. The PCA is based on two documents: the Helsinki Final Act and the Charter of Paris for New Europe, which defines in particular democratic principles and human rights.

In order to strengthen the strategic partnership between the EU and the Russian Federation on the eve of the new century, the European Council adopted the **Common Strategy** 1999. This strategy aims at: a) consolidating democracy, the rule of law and public institutions in Russia; b) enhancing the integration of Russia into a common European economic and social space; and c) strengthening the stability and security in Europe. It makes a reference to the above-mentioned PCA.

The **TACIS regulations'** global objectives are very similar. The first TACIS Regulation No. 1279/96 of 25 June 1996 sets the objective to assist economic reform and recovery in the partner States, while the following regulation No. 99/200 of 29 December 1999 aims at promoting the transition to a market economy and reinforcing democracy and the rule of law in the partner States.

The later version of the regulation makes a reference to the PCA and Trade and Economic Co-operation Agreements, whereas the former refers to the Council Regulation (Euratom, EEC) No. 2053/93 of 19 July 1993 concerning the provision of technical assistance to economic reform and recovery in the Independent States of the former Soviet Union and Mongolia, and the Treaty establishing the European Community.

Reference to Russian strategy documents

Within the PCA, the parties undertake to promote various areas of cooperation with the aim of reinforcing the existing links, whereas the Common Strategy identified common challenges on the European continent. In addition to this, the earlier TACIS Regulation of 1996 makes a reference to the overall reform process: "*Assistance shall be concentrated on sectors, and where appropriate, on geographical areas in which the partner States have already taken concrete measures to promote reform and/or for which they can present a time-schedule*". However, none of these documents refers directly to a specific Russian strategy, policy and/or programme.

Focal sectors

The **PCA** identifies four main sectors: a) regulations and institutional support in fields such as competition or intellectual property rights; b) economic cooperation in various sectors including transport; c) cultural cooperation; and d) financial cooperation.

The **Common Strategy** focuses notably on nuclear safety, fight against organised crime and other judicial support, regional cooperation and cross-border infrastructure.

The **TACIS Regulation of 1996** quotes several sectors including transport as part of the infrastructure.

The **TACIS Regulation of 1999** identifies six "cross-cutting" areas of cooperation. These areas mainly deals with: a) the legal and regulatory framework and other contribution to the overall institutional building; b) private sector development; c) the social consequences of transition; d) training and employment; d) infrastructure networks, including transport; e) environment; and f) rural economy. In each country of the TACIS zone, the cooperation programme has to focus on three of these six areas at most. In the case of Russia, the programme has focused on the themes a), b) and c) of the above list, and not included any transport sector interventions in these themes.

Priorities within the transport sector

According to the **PCA**, the cooperation shall include:

- The modernisation of management and operations of road transport, railways, ports and airports;
- The modernisation and development of railways; waterways; roads; ports; airport and air navigation infrastructures, including the modernisation of major routes of common interest and the Trans-European links for the above modes;
- The promotion and development of multimodal transport;
- The promotion of joint research and development programmes;
- The preparation of the legislative and institutional framework for policy development and implementation including privatisation of the transport sector.

The **Common Strategy** focuses mainly on regional and cross-border cooperation and infrastructure. More specifically, the EU will, in particular, cooperate with Russia by:

- working more effectively within the various forms of regional cooperation and by enhancing cross-border cooperation with neighbouring Russian regions;
- enhancing cooperation and technical assistance in the areas of border management and customs;
- exploring the scope for working towards linking the Russian transport systems with Trans-European corridors and by seeking mutually satisfactory ways to address transport issues.

Regional concentration

The **Common Strategy** acknowledges the importance of regional concentration by giving the priority to enhancing cross-border cooperation with neighbouring Russian regions (including Kaliningrad especially in view of the EU enlargement, and including the framework of the Northern Dimension).

The two TACIS regulations also take into account the regional concentration. According to the regulation of 1996: “*Particular attention will be paid to border-crossing facilities on borders between the New Independent States and the Union, and the New Independent States and central Europe, as well as to measures on the Finish-Russian border comparable to those undertaken in this field between the Union and the PHARE countries*”¹⁷. The later regulation of 1999 sets the same goal: “*The programme shall aim to promote inter-State, inter-regional and cross-border cooperation between the partner States themselves, between the partner States and the European Union and between the partner States and Central and Eastern Europe*”¹⁸.

¹⁷ Council Regulation (Euratom, EC) No. 1279/96 of 25 June 1996.

¹⁸ Council Regulation (EC, Euratom) No. 99/200 of 29 December 1999.

Donor coordination

In 1999, the **Common Strategy** was the only EC policy document recognising the importance of donors' coordination. This was not always the case in particular during the period 1996-1999 at the mid-programming level that resulted in the National Indicative Programme (NIP) 1996-1999.

In March 2000, a memorandum of understanding was signed between the EC, the EBRD and the World Bank in order to enhance the coordination between these three institutions in the policy and sector dialogue.

3.1.2 Programming documents

The first group of medium-term (more than one year) programming documents includes: all National Indicative Programmes (NIPs), and Country Strategy Paper (CSP) 2002-2003. The group of annual programming documents relates to Action Programmes. Regional programming documents also include resources dedicated to the transport sector but most of them focus on the TRACECA sub-programme in which Russia has not been involved.

Objectives: evolution and coherence

Overall, the objectives of the NIPs do not differ significantly from these stated in the policy documents. Their purpose is to set out the framework, strategic objectives and guidelines for the assistance to the Russian Federation during the specific programming period. Subsequently, the documents refer to the relevant Council Regulation and the PCA.

Reference to Russian strategy documents

The first EC document, which takes into account and establishes links with Russian strategy, is the NIP covering the period 2004-2006: "*The NIP takes as its basis the current 'Medium term programme of social and economic development of the Russian Federation for 2002-2004', focusing on those areas with the strongest RF Government's commitment to reform*"¹⁹.

Focal sectors and budget

The transport sector was included into the NIP 1996-1999. The NIP 2000-2003 has been based on the TACIS Regulation of 1999, which defined six areas of co-operation of a cross-cutting nature, replacing the previous traditional sectors assistance, such as energy, environment, agriculture, transport/telecommunication, etc. As said above, three of these cross cutting sectors have been addressed by the NIPs 2000-2003 and 2004-2006:

- Support for institutional, legal and administrative reform;
- Support to the private sector and assistance for economic development;
- Support in Addressing the Social Consequences of Transition.

¹⁹ National Indicative Programme for the Russian Federation 2004-2006.

Transport was therefore excluded from interventions included in NIP 2000-2003, but at the same time it was recognised that: *“Activities in the traditional sectors will not be excluded, provided they comply with the systemic objectives of the new areas. It is also expected that many individual projects will have a cross-area character and will address issues related to two or even three areas of co-operation”*²⁰.

Subsequently, in the NIP 2004-2006, the transport sector has been re-introduced: *“In the transport sector, a number of issues of common interest justify an enhanced partnership in the near future in areas such as civil aviation, rail, road, maritime and waterways transport”*²¹.

Total budget allocations have decreased over the 1996-2003 period. The NIP 1996-1999 allocated ECU 600 million, NIP 2000-2003 allocated Euro 300-360 million, NIP 2002-2003 allocated Euro 184 million, whereas NIP 2004-2006 plans to allocate Euro 392 million. Based on the annual Action Programmes, the following amounts were dedicated to transport²²:

Action Programme	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Million Euro	11.5	11	11.5	6.5	0	0

The share allocated to the transport sector, which was about 10% of the annual budget during the three first years under evaluation, has decreased to nil since the year 2000. While the new National Indicative Programme 2004-2006 identifies transport sector issues in the “policy dialogue in specific domains”, the amount that will eventually be dedicated to the sector is unclear.

Regional concentration

The RIP 2000-2003 gives a general overview of TACIS regional concentration. More fundamentally speaking, whenever the regional concentration was mentioned it concerned the cross-border co-operation and the Northern Dimension part of Russia.

²⁰ National Indicative Programme for the Russian Federation 2000-2003.

²¹ National Indicative Programme for the Russian Federation 2004-2006.

²² In the action programmes, budgets for transports and telecommunications are merged.

3.2 Overview of EC interventions in the transport sector 1995-2001

The MONIS database includes the project identifications and monitoring reports for all projects supported by the TACIS Programme. The following table presents the overall list of TACIS transport sector projects that have been launched within the framework of the national Action Programmes of 1995-1999.

The projects are grouped mainly according to transport mode where possible. The list below also includes several projects from the Action Programmes 1993-1994, if they were not completed before 1996; thus the total contracted amount exceeds the Euro 44 million figure indicated in the table in Section 2.4.

Cluster	Project title	Contracted (Euro)
Urban	Inst. reform for public transport in medium-sized cities	1,386,210
Aviation	ATC training courses and distance learning	3,185,996
Aviation	ATC training programme development	3,896,720
Aviation	Civil aviation development planning	627,479
Aviation	Reorganisation of Russian airports	993,803
Aviation	TA to the FAA on aviation security	997,526
Aviation	Legal framework for air transport	572,250
Aviation	Privatisation of Pulkovo Aviation Enterprises	498,016
Aviation	Development of Irkutsk airport	498,441
Aviation	Sheremetyevo 2 emergency plan	198,432
Aviation	TA and training for Russian airliners	1,499,335
Aviation	Sheremetyevo 2 services facilitation	1,797,480
Aviation	Aeroflot training centre equipment	431,500
Satellite Navig.	GLONASS and GNSS satellite navigation	999,528
Inland waterways	Internal Russian waterways	4,246,460
Maritime	Implementation of electronic data	948,934
Maritime	2nd Year TA to St. Petersburg Sea Port	7,424,120
Maritime	TA to Novorossiysk Commercial Sea Port	820,965
Maritime	Study on Black Sea Secondary Ports	149,900
Maritime	TA to Port of St. Petersburg	198,247
Maritime	3rd Year TA to St. Petersburg Sea Port	2,234,479
Maritime	Kaliningrad port development	1,000,000
Maritime	Black Sea secondary ports Phase II (Azov, Taganrog)	878,588
Maritime	Russian maritime safety	2,240,000
Integrated	Regional transport policy seminars	249,990
Integrated	Transport aspects Kaliningrad FEZ	1,098,820
Integrated	North West regional transport development	5,279,165
Integrated	Nizhny Novgorod regional development	1,880,000

Cluster	Project title	Contracted (Euro)
Roads	Assistance to the development of private transport	997,029
Roads	Assistance to structuring commercial road haulage	237,824
Roads	Road transport development	1,809,673
Roads	Road transport safety	1,964,040
Roads	Leng. Oblast road maintenance development	290,000
Roads	Harmonisation of road standards	2,260,000
Roads	North West Russia road management (Arkhangelsk)	2,000,000
Rail	Management training of upper managers	1,095,313
Rail	TA to October Railways	338,650
Rail	Rail transport feasibility study	496,624
Rail	Study intro ERTMS on Railways Corridor 9A	199,822
Rail	Railways Corridor 9A passenger and freight services	1,512,421
Rail	Combined road-rail transport	1,989,376
Rail	Railways MIS	2,000,000
Multimodal	Freight transport on Black Sea routes	333,330
Multimodal	Multimodal freight terminal	224,945
Multimodal	Freight terminal Russia (Kazan, Moscow)	354,525
Multimodal	Training of transport complex personnel	1,150,000
Multimodal	Advice to the MinTrans on planning etc.	398,500
Multimodal	Transport of dangerous goods	996,140
Multimodal	Training in intermodal operations	1,740,000
Multimodal	Legal framework surface transport	1,960,000

Some of the contracted budgets are based on a project overview from November 1998, and the figures might have changed slightly since due to later contract amendments etc.

The only ongoing transport sector projects in 2003 are the Kaliningrad port development project and the North West Russia (Arkhangelsk) road management project. The rest of the projects have been completed or terminated, and as mentioned above no new transport sector projects are planned within the NIP 2000-2003.

Besides projects implemented, an important aspect of the EC interventions in the transport sector is the effort since 1998 to strengthen the relations between the EU and Russia. In particular, a Sub-Committee on Transport, Telecommunications and Space was set up in the frame of the PCA. The sub-committee has met approximately once a year. The sub-committee could be considered as the forum where a sectoral approach to partnership cooperation between EU and Russia could be discussed and defined, e.g. by establishing a special Working Committee on transport, but this has not yet been its role.

4 Findings in relation with the evaluation questions

This Chapter presents findings specifically related to the ten evaluation questions, their criteria and indicators.

During the first phase of the evaluation, a form or “evaluation question sheet” was prepared in order to guide the data collection process during the second phase of the evaluation. This form included, for each evaluation question: (i) the evaluation team’s comprehension of the question; (ii) the logic behind the question; (iii) several judgement criteria to answer the evaluation question; (iv) one or several indicators per criterion; and (v) a potential source of information for each indicator.

It was also specified that, first, judgement criteria could be country-specific or programme-specific and that some questions included both types of criteria and, second, that within the same question, criteria could be specific to a type of intervention or more in general to the geographical region where the intervention takes place. Therefore, it was concluded that not all criteria were meant to apply to all interventions under study.

The following pages present these “evaluation question sheets”. They have been used as check lists to collect information during the field mission and the results from desk work. Together with information from the other field missions and desk work, they provide a basis for forging an “overall judgement on the Commission’s past performance and the relevance of its current approach to programme design as well as findings and operational recommendations”, as requested in the TOR²³. Therefore, information presented in the following pages does not attempt to cover all the information necessary to answer the evaluation questions at country level.

The information presented is complementary to that in Chapters 2 and 3. When relevant, the logic behind the criteria, as proposed in Phase I of the evaluation, has been kept for clarity. When indicators or criteria are the same for more than one question, reference is made to the place where they first appear. Finally, some of the indicators or criteria have been considered not relevant in the case of Russia, given the nature of the interventions or the context of the country.

²³ Terms of Reference, page 4.

Q1. TO WHAT EXTENT WERE POLICY AND PROGRAMME DEVELOPMENT AT SECTORAL LEVEL CONDUCTED IN PARTNERSHIP WITH THIRD COUNTRIES SINCE THE PUBLICATION OF THE LAST MAJOR EVALUATION AND WITH WHAT EFFECT?		
	Criterion or Indicator	Information Collected
C1	EC interventions are designed and carried out in the framework of a national sectoral policy	<p>The possibility of elaborating a sector-wide strategy in the Russian Federation has been made more difficult by the fact that the transport sector has been traditionally covered by several ministries. A main institutional reform has put together the ministries of civil aviation, roads, inland waterways and marine transport. Railways are still under a separate ministry responsible for regulation and management but a far-reaching reform is already in place to separate those two functions and the incorporation of the after-reform ministry of railways to the ministry of transport is under discussion.</p> <p>The TACIS Monitoring Transport Sector Review of 1997 already indicated that “there is an extreme need for consistent legislative and regulatory framework in order to establish a transparent and coherent set of rules for transport sector activities to secure efficiency and market orientation in the sector. The transport sector being divided between the two ministries, the Ministry of Transport (MinTrans) and the Ministry of Railways (MPS), it does not create a sound basis for inter-modal solutions involving water, road and rail or for a much needed restructuring of and modernisation of the State railways”. This opinion is corroborated by the Evaluation of the TACIS Programme in Russia (Development Researchers’ Network, 2000): “The formulation of a comprehensive transport strategy for Russia is hampered by the fact that there are four separated agencies covering the different modes, namely: the MinTrans, the MPS, the federal road service, and the federal aviation authority”.</p>
I1	Existence of a sectoral policy document	<p>Several sectoral and non-sectoral documents provide the normative and legal framework of the transport sector during the period under evaluation. A list of these documents is presented below and a brief description is included in Section 2.3 of the present report. However, the mission was unable to collect from the Delegation any of these documents or information on their content.</p> <p>Sectoral documents:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Federal Law on the Federal Railway System (1995); ▪ Regulation of the Government of the Russian Federation No. 1143 on Transport Policy (1997); ▪ Aviation Code (1997); ▪ Modernization of Transport System (2002-2010); ▪ Transport Strategy (2004-2020), currently under discussion, this policy document is considered as a Russian Federation equivalent to the EU White Paper on transport. <p>Non-sectoral policy documents that also give guidelines for the transport sector:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Russian Federation Middle Term Strategy Towards the European Union (2000 - 2010), which is the written response presented in 2000 by the Government of the Russian Federation to the EU on the Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia; ▪ Medium-Term Emergency Programme of Socio-Economic Development of the Russian Federation (or “Gref Plan”), which can be considered as the document reflecting the national development strategy; ▪ Action Plan of the Government of the Russian Federation in the Area of Social Policy and Economic Modernisation for the Years 2000-2001, which is the plan to implement the Medium-Term Emergency Programme; ▪ Medium-Term Programme for Social and Economic Development of the Russian Federation (2002-2004), which can also be considered as the document reflecting the national development strategy and is an update of the Gref Plan.

12	Reference to national priorities in EC project or programming documents	<p>It emerges from documents and from the meetings with the Delegation that the TACIS Programme (1995-2001) was developed as a collection of individual projects with limited cohesion and little reference to Russian priorities. Several reasons explain this fact: It was explained that the lack of internal co-ordination within the EC and, more particularly, the separation between programming and implementation between different EC services after the reform of the EC has had a counter-productive effect. In addition to this, the EC Delegation has little access to Russian policy documents. For instance, the Delegation was not aware of the Transport Policy (1997) or the draft of the new Transport Strategy. In order to strengthen the dialogue between the Russian government and the EC, there is an ongoing discussion on establishing a Permanent Council in the framework of the Partnership and Co-operation Agreement (PCA).</p> <p>Reference to national priorities in EC documents is made in Action Programmes only since 2000. More particularly, reference to the Gref Plan is made in the “Country Update” section. However, regarding the determination of focal sectors of cooperation, they refer exclusively to the National Indicative Programme (NIP). Indicative programmes, in turn, refer to Russian priorities (Medium-Term Programme for Social and Economic Development of the Russian Federation (2002-2004)) only from 2004 (NIP 2004-2006).</p> <p>The NIP 2002-2003 was elaborated in partnership with the Russian authorities and the same will apply to the NIP 2004-2006. Before, the EU presented a complete proposal for the Russian authorities to react and discuss. However, this enhanced partnership did not result in the identification of any transport sector interventions. Furthermore, there have not been yet any joint working groups considered within the PCA Sub-committee on Transport, Telecommunications and Space (Sub-committee No. 4, SC4 in short) that could establish an effective dialogue on several transport sector issues.</p>
13	Delegation organises/participates in relevant coordination meetings with partner government	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meetings with partner government on transport matters are held on an ad hoc basis; there are no regular contacts between the Delegation and the Ministry of Transport (MinTrans) or Ministry of Railways (MPS). ▪ Discussions regarding the programming of interventions are held with the National Coordination Unit (NCU) at the Ministry of Economic Development and Trade (MEDT). They do not include MinTrans or MPS. It is the MEDT that carries out discussions with line ministries. ▪ The Delegation expressed regrets that the EC shows many different counterparts (RELEX, AidCo, DG TREN, plus specific higher-level contacts). Furthermore, the Delegation has little access to the Russian administration for meetings or even policy documents. <p>The relations between the Delegation and the various EC headquarters services, coupled with the difficulty of access to Russian documents and counterparts, hamper the elaboration of an EC strategy for supporting Russia to develop a sustainable sectoral strategy and realistic implementation programmes.</p>
14	Delegation organises/participates in relevant coordination meetings/activities with other donors	<p>There is lack of evidence suggesting that the EC Delegation plays an active role to promote and lead co-ordination and complementarity with other donors. There are several reasons that explain this situation:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Foreign development assistance to Russia is very limited and therefore donors are not key players at the policy level. In fact there is not a significant “donor community” in Russia and the term “donor” is not used by the Russian authorities or stakeholders. Donors who do work in Russia aim to enhance economic growth and reform or to reduce poverty. For example, the Russian government turned down a US\$ 400 million World Bank loan to finance the 2nd phase of the “Highway rehabilitation and maintenance programme”. ▪ Formal donor coordination meetings have not been carried out during the period 1995-2001, in general or in the transport sector in particular. Donor coordination takes place mainly on an informal basis in the form of ongoing exchange of information. Therefore, donor coordination in Russia can be characterised as ad hoc and informal. ▪ Moreover, in the transport sector, EC interventions have been relatively small in terms of budget figures as these interventions aimed at providing technical assistance. As a result, this did not contribute to give leverage to the EC to take a lead in the sector.

		<ul style="list-style-type: none"> ▪ The mission team noted that some attempts had been made in establishing a platform for building active dialogue between donors, especially since the post-1998 financial and economic crisis. ▪ TACIS has financed a study on “donor coordination”.
I5	There is a MTEF and an annual budget	A full annual budget process and multi-annual programming exist in Russia, although improving the budget process is part of the reform programme of the government. The arbitration between the different sectors is made by the Ministry of Finance but the mission did not collect detailed information on this aspect.
C2	Inter-sectoral linkages have been properly identified	
I6	Existence of multisectoral policy papers in which transport is identified	As stated above under C1/I1, several multi-sector documents were issued or in force during the period of evaluation. Some of them allude explicitly to the transport sector. Implicit reference to some transport aspects is, however, made in all of them, as transport development is viewed as a mean to integrate Russia into the world economy and to profit of the country’s geographical position. Therefore, emphasis is put on the development of transport corridors and the facilitation of trade. Policy documents that make explicit reference to transport priorities are: the Middle Term Strategy Towards the European Union (2000-2010) and the Action Plan for the Years 2000-2001. Note, however, that these documents are of a very broad nature and do not give detail on inter-sectoral linkages.
C3	The Delegation plays an active role to promote and lead coordination and complementarity with other donors specially MS and the World Bank	The sole example of project complementarity found is a World Bank loan for the purchase of new urban public transport buses, which was complementary to the TACIS project on institutional reform for public transport in medium-sized cities. EBRD loans can be complemented by TACIS as they often include an infrastructure and an institutional component. There is some coordination with EU for the grant part of some of the EBRD funded projects. However, TACIS procedures proved so slow (as far as coming too late to be of any use), that several potential combined projects were given up.
I4	Delegation organises/participates in relevant coordination meetings/activities with other donors	See comments under C1/I4.
I7	Agreement of common donor approach	Donor coordination in Russia is ad hoc and informal, regardless of the sector. Moreover, transport is not a priority sector for most of the donors. The only bilateral donors in the sector are Finland and the Netherlands and among the multilateral donors, the EC, EBRD and World Bank are present but do not consider transport as a top priority. Consequently, there is no donor agreement on a common approach in the transport sector.
C4	The Delegation plays an active role to enhance sector coordination with the government, who has the lead role	The identification of transport sector projects in the NIP 1996-1999 was not based on a policy dialogue or an agreed sectoral approach. The TACIS Programme Phase II (1996-1999) was partly a follow-up of the ad hoc based approach during Phase I (1991-95). Phase II tried to link the projects to sector objectives and strategies but not within the framework of an integrated sectoral approach. As from Phase III (2000-2006), the transport sector was not specified at all as a priority. Although the No. 99/2000 Council Regulation includes (among others) (a) support for institutional, legal and administrative reform; (b) support to the private sector; and (c) development of infrastructure networks (including transport networks) as main areas of cooperation within the TACIS Programme, neither the Russian nor the EC side identified the transport sector as relevant for this cooperation. As a result, the TACIS Programme support to the Russian transport sector was discontinued as from Action Programme 2000.
I3	Delegation organises/participates in relevant coordination meetings with partner government	See comments under C1/I3 above.

I8	Sectoral approach agreed with the government	The EC and the Russian government have not agreed on any sectoral approach except for the reference in the PCA to transport sector issues. The Russian government prepares and defines their own policies without any involvement of potential donors. On the other hand, the TACIS Programme Phases II and III have focused on transition issues (training, reorganisation, deregulation and commercialisation) and to a minor extent on transport corridor development, EU harmonisation of legislation, etc.
C5	Road boards or similar institutions at national and sub-national level exist and have a real influence on the sector policy	
I9	Existence of activity reports or meeting minutes of road boards, community councils or other institutions bringing together different stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> ▪ The Federal Road Fund has been liquidated in 2001 while subject level road funds still exist to some extent. It is the case of the Leningrad Oblast, where road maintenance, rehabilitation and construction are financed by a Road Fund. However, this Road Fund is part of the regional budget and it is not managed by an independent Road Fund Board. ▪ Regional road user associations have been established and developed during 1995-2001, with particular TACIS support through the road transport development project. MinTrans has involved some of these associations in the elaboration of the new Transport Strategy, notably MADI (Moscow Automobile and Autoroad Institute; a state technical university), ASMAP (Russian Association of International Road Carriers) and RAS (Russian Road Transport Union). However, according to their view, their influence has been limited.
C6	Non-governmental stakeholders (traders, transporters, minority groups, women,...) have been involved at different stages of the intervention cycle	
I10	Evidence of consultations, discussion groups, community councils, public debate notably in local press, etc. at the different stages	For most TACIS projects the project partner (“beneficiary”) was a public institution or semi-public organisation, and thus they affected the general public in an indirect – although important- way. Therefore, the involvement of non-government stakeholders was not an issue. An exception is road users associations (see C8/I11). At the policy level, there is no evidence of consultation with non-governmental stakeholders for the new transport sector strategy, which is being elaborated at the present.
C7	Conflicting views about specific transport projects have been publicly expressed and the final decision has taken them into account -which does not mean accepted them	
I10	Evidence of consultations, discussion groups, community councils, public debate notably in local press, etc. at the different stages	No evidence of publicly expressed conflicting views has been presented to the evaluation team. No documentation has been obtained.
C8	Stakeholders feel their views have been taken into account and have contributed to improve the project’s impact	

I11	Subjective perception expressed by the stakeholders of effective participation to the decisions	The road user associations ASMAP (the Russian Association of International Road Carriers) and RAS (the country wide Russian umbrella association of regional road user associations) have confirmed that during recent years they have been invited by MinTrans for a policy dialogue. In particular, both ASMAP and RAS have been consulted by the MinTrans in relation to the elaboration of the new Transport Strategy (2004-2020). However, they consider that their influence on policy is weak on issues such as road safety, road sector reform and regional policy. On the other hand, the involvement of the project partner institution or organisation during all stages of the intervention, as well as the participation of Russian experts, has been strongly pointed out by several interviewees and monitoring reports as a key factor for the success of the project.
C50	Projects are designed according to PCM and EcoFin and according to the transport sector guidelines	All of the TACIS projects include: (i) detailed TOR prior to tendering, (ii) a proposal for "Organisation and Methods" submitted by the short-listed tenders, and (iii) following the selection of contractor, an inception report including a review of the logframe and a specified work plan in accordance with the TACIS standard reporting guidelines. None of the TACIS projects launched and carried out during 1995-2001 have been designed specifically according to the PCM, and only a few projects have systematically applied the logframe tool.
I70	Assumptions and risk clearly stated	The TOR for TACIS projects in Russia have not included a specific section on Assumptions and Risks. Sometimes, however, these were indirectly addressed in the introductory section of the TOR.
I71	The problem addressed by the intervention has been clearly and explicitly identified	In most cases the background and problems of the particular TACIS projects have been described in the TOR.
I72	The objective of the project is clearly stated and explicitly addresses the problem identified	Sometimes the concepts of projects' components were not clear before the start of the TACIS projects.
I73	Overall objectives and project purpose are clearly and correctly differentiated	The TOR present the key or overall project purpose, and specify the project objectives on this basis.
I74	The objectives of the project are quantifiable and are effectively quantified	In some of the TACIS projects, there have been a project synopsis and work plan presented that clearly describes the links between objectives, outputs and activities (inputs). However, several contractors did not apply these management tools effectively despite of detailed TACIS reporting guidelines, and this requirement was not specifically emphasized and pointed out in the project TORs.
I75	Project identification and formulation documents	The TOR are the key project document in TACIS projects. The TOR explain the background and formulates the project and its activities.
I76	PCM/ECOFIN conformity of the structure of financing proposal and of the project implementation and monitoring documents, including ToR	TACIS projects (for transport sector interventions in Russia) do not include a financing proposal and financing agreement as in the case of EDF projects. However, the TOR present and specify the project budget in the same detail as for a financing proposal.

Q2. TO WHAT EXTENT HAS POLICY COMMITMENT FROM PARTNER COUNTRIES BEEN SECURED SO AS TO ENSURE THE SUSTAINABILITY OF TRANSPORT STRATEGIES?		
C5	Road boards or similar institutions at national and sub-national level exist and have a real influence on the sector policy	
I9	Existence of activity reports or meeting minutes of road boards, community councils or other institutions bringing together different stakeholders	See comments under Question 1, C5/I9.
C9	Maintenance of transport infrastructure and equipment is ensured	A road maintenance policy for the Russian Federation does not exist as such. The new Transport Strategy 2004-2020 (still under discussion) defines as a principle of “ <i>Financing from the government budget allocated for maintenance and operation of the government owned objects ensuring safe and ecologically sustainable functioning of the transport system</i> ”. The Railway Transport Reform does include a chapter on maintenance. The objective is to encourage the participation of the private sector in the management and maintenance of the railway infrastructure.
I12	Measures (such as funding being interrupted) have been taken by the EC when the partner government has not fulfilled its obligations notably in terms of maintenance and management of infrastructure	The indicator is not relevant as TACIS Programme support to Russia has not included infrastructure investments and thus no maintenance issues are involved. The only TACIS project interrupted was the support to establish a railways management information system (MIS) with the Ministry of Railways (MPS) as partner. The project was prematurely terminated in February 2002 at the initiative of AidCo due to serious delays in implementation.
I13	Ratio recovery price to actual cost of infrastructure maintenance or service delivered	No information on this issue has been accessible to the evaluation team.
I14	Existence of cost recovery procedures, for instance petrol taxes	So far petrol taxes in Russia have not been dedicated to road infrastructure maintenance e.g. in the form of a Road Fund or a similar financial mechanism.
I15	Budget amounts dedicated to maintenance (actual expenditures, during the evaluated period)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Overall annual figures of investments in fixed assets by transport industry organisations are available in the statistical handbook of Transport (Goskomstat: Transport in Russia 2002, Table 1.15). They show a slightly increasing trend during 1995-2001, considering the inflation rates. There might also be a modest general growth in public budget revenues. However, the mission team has not retrieved any statistics on public budget figures allocated to transport infrastructure investments to prove such a growth. ▪ An interview with a North West Association (NWA) official confirmed that ROSAVTODOR has shown an interest in applying the HDM-4 software. HDM-4 that was introduced by the TACIS project on “North West Regional Transport Development” (NWRD) to the subject road administrations in the North-West Russia region. As a result, HDM-4 is being applied to some extent by the road administrations in the North West Russia (federal district). The TOR for the TACIS project on support to road management in Arkhangelsk Oblast (“North West Russia Road Management”) refers to this application. ▪ The mission team was not able to obtain any documentation on the extent to which this particular TACIS intervention has been sustainable. This would imply that the use of the HDM-4 is linked with an adequate database and with sufficient maintenance budgets. These provisions are necessary to enable the planning and optimisation of road maintenance at the federal and subject-level road networks.

I16	Maintenance needs of the maintainable network compared to the public resources dedicated to transport	<ul style="list-style-type: none"> ▪ The overall picture reflects that the public budget for maintenance of the federal road network does not presently match the maintenance needs. At the regional level, the situation can vary widely; the Road Committee of the Leningrad Oblast (Region) reports that 30% of the roads have passed the time when they had to be maintained. ▪ Presently there appears a lack of awareness on both the EC and Russian sides concerning the need to address the issues of infrastructure maintenance and user payments.
I17	Maintenance status of infrastructure in the field	<ul style="list-style-type: none"> ▪ The maintenance status of road infrastructure has improved significantly in Moscow and St. Petersburg and in the Moscow and Leningrad Oblasts. The situation might be less favourable in several other federal districts and subjects. ▪ As regards the railways, the need is accumulating for physical infrastructure rehabilitation and modernisation including the rolling stock. In the medium and longer term this issue is addressed by the Russian railways restructuring programme 2000-2010. ▪ As for airports, maritime ports and river ports, the maintenance situation is positive only in the cases of favourable commercial conditions. This applies to a few airports where traffic is increasing and which are in a stepwise process of separating airline and airport operations (e.g. Pulkovo Aviation Enterprise). ▪ As for inland waterways, a TACIS project has carried out a comprehensive study of the potentials and investment requirements of the river system that connects the Caspian Sea and Black Sea with the Baltic Sea and White Sea.
C10	The delegation plays an active role to ensure commitment from partner country to guarantee adequate management and maintenance of infrastructure	No comprehensive dialogue has been pursued between the EC and the Russian government concerning adequate infrastructure management and maintenance and the conducive budgeting and institutional reforms.
I3	Delegation organises/participates in relevant coordination meetings with partner government	During 1995-2001, the Delegation followed the implementation TACIS projects through on-site visits and through the reporting provided by the TACIS Monitoring Programme. Current consultations also took place on a regular basis between the Delegation officials and NCU transport sector specialists. These consultations provided inputs to the annual action programming but no specific maintenance strategy has been in the picture. In fact, the need for the establishment of a Road Fund based on road user payments was not identified in the PCA or the NIPs and annual Action Programmes covering 1995-2001. The possibility of introducing user payment, e.g. in the form of fuel levies and registration fees, is presently not being pursued by the Russian government, and no dialogue with the EC is ongoing on this issue.
I8	Sectoral approach agreed with the government	See comments under Question 1, C4/I8.
I12	Measures (such as funding being interrupted) have been taken by the EC when the partner government has not fulfilled its obligations notably in terms of maintenance and management of infrastructure	See comments under C9/I12 above.

C11	The partner government has undertaken institutional reforms aiming at improving transport effectiveness and efficiency	<p>During the 1990's, the transport sector, as most other sectors in the Russian economy, underwent an important process of privatisation. In most cases, this has led to a situation of private monopolies with a similar market position as in the past, or to a situation in which the former public enterprise is owned by shareholders composed by the staff and the government. In both cases, the privatisation process has progressed but without creating a competitive environment. At present there is an awareness of this problem, and the government has declared to be ready to tackle it.</p> <p>(This info is relevant to Criteria 11 to 14, which refer to the commitment of the partner government to undertake sectoral reforms to reach a sustainable transport sector).</p>
I18	Evidence of new laws, regulations and organisational procedures	<p>All modes: The new Transport Strategy 2004-2020, although beyond the period of the evaluation, shows the commitment of the government to pursue a sectoral reform on a line that is close to the White Paper approach of the EU. The strategy includes the separation of regulatory and management functions, the participation of the private sector, concepts such as concessions, "built-use-transfer" and other forms of private-public partnership, as well as realistic tariff policies (including an effort to reduce non-targeted subsidies and to finance them through the general budget).</p> <p>In the field of aviation, a TACIS project successfully supported the legal framework development, which resulted in a new Airport Act and Aviation Code. Other TACIS projects have facilitated the Russian government awareness of ICAO requirements. The TACIS project on legal framework for surface transport was less successful. This was probably due to contractor's inadequate approach in combination with the lack of capacity of the MinTrans to absorb, disseminate and exploit the results.</p> <p>Railways: The MPS is traditionally considered as one of the most powerful state monopolies. However, it started in 2000 a 10-years reform process in order to develop and modernise the railway transport system in Russia. The main objective of the reform is to separate the functions of state regulation and economic management; the first mentioned function will be reserved to the state, while the second function will be progressively opened to the private sector. The initiative by the Russian government and MPS to implement a structural reforming of rail transport indicates a new commitment at the top decision level to enhance the future efficiency and effectiveness of this mode of transport which is of crucial importance to Russia.</p> <p>Road transport: Several stakeholders have expressed the view that the present legislative framework in Russia is inadequate in order to support the development of SMEs in the transport services industry; an indicator is that domestic road haulage has been stagnating despite of significant economic growth in several regions.</p> <p>No TACIS Programme interventions have addressed the privatisation of road maintenance and private sector development in the construction and consultancy industry.</p> <p>Aviation: The TACIS project on technical assistance for the "Privatisation of Pulkovo Aviation Enterprises" revealed a certain degree of flexibility at the Russian government and State Duma levels. An indicator was the postponement of the decision to include Pulkovo Aviation Enterprise on the privatisation list, in order to ensure a sustainable restructuring process. The TACIS project on the development of Irkutsk Airport revealed the negative impact on airport commercial development as a result of the hasty privatisation that took place in the beginning of the 1990s.</p> <p>Waterborne transport: Several ports and river ports, or activities within the ports, have been privatised. However, the less successful TACIS intervention to support to the St. Petersburg Commercial Seaport showed that an adequate institutional, legislative and financial framework was not yet in place to enable any sustainable results.</p>

C12	The partner government has undertaken reforms to ensure the commercialisation of activities such as construction, maintenance and delivery of transport services	The transport sector in the Russian Federation is not homogeneous. There are differences according to mode of transport, geographical regions and type of service. For example, railways are one of the most powerful monopolies in Russia and there is no competition at all in this sub-sector. On the other hand, state-owned and private companies provide urban transport services and tariffs are different, although not completely free. The civil aviation sub-sector is under the process of commercialisation and privatisation, with more or less success according to the airline branch of Pulkovo Aviation Enterprise
I16	Maintenance needs of the maintainable network compared to the public resources dedicated to transport	See comments under C9/I16 above.
I19	Existence and effective use of competitive procurement procedures	Procurement procedures vary widely according to mode of transport and type of service. In some cases, as for railways, tendering procedures does yet exist. In civil aviation, airports and airlines are often part of the same company in some cases. However, a separation has been done or is ongoing in other cases.
I20	Evidence of competition between transport suppliers	Most of the freight and passenger services by road have been effectively privatised and/or commercialised during the 1990s. There is competition between e.g. road hauler companies, but an insufficient regulatory framework implies that monopoly positions prevail in several cases. As for international aviation, a competitive situation exists between Russian and western carriers serving the Sheremetyevo and Pulkovo international airport terminals. Competition between Russian carriers at the domestic market is mainly reflected through competition between airports. Railway transport has so far been considered as a “natural monopoly”, but the 10-years restructuring process that has been launched could eventually introduce some competition especially within freight transport by rail.
I21	Size of the road fund compared to the public resources dedicated to transport	This point is not relevant as there are no “2 nd generation” Road Funds established in Russia.
I16	Maintenance needs of the maintainable network compared to the public resources dedicated to transport	<ul style="list-style-type: none"> ▪ The overall picture reflects that the public budget for maintenance of the federal road network does presently not match the maintenance needs. However, the aggregated statistics (Goskomstat, 2002) indicates that national infrastructure budgets have been increasing during the latest years. At the regional level, the situation can vary widely, the Road Committee of the Leningrad Region reports that 30% of the roads have passed the time when they had to be maintained. ▪ Presently there appears a lack of awareness on both the EC and Russian side concerning the need to address the issues of infrastructure maintenance and user payments.
I22	Status of the staff in charge of transport services and infrastructure maintenance (is it public or private?)	Public and private enterprises coexist in the transport sector in Russia, and the status of the personnel varies accordingly. Several TACIS projects have successfully supported the training of staff and the development of training programmes for publicly owned transport sector institutions/organisations and private transport services providers. As more Russian transport organisations are being privatised, this also implies a transfer of the remaining staff to a private sector status.
I23	Bias in competition between transport enterprises or modes	Biases could appear, particularly in the case of the state railway monopoly, as well as in commercially enforced monopolies in ports and terminals controlled by private investors. An adequate legal and regulatory framework is still under preparation in order to support competition (e.g. in the form of unbiased and equal access by individual operators to common infrastructure facilities) and reduce biases, as well as to ensure enforcement.

C13	The partner government has undertaken sectoral reforms to ensure cost recovery from infrastructure users	Such a reform process has been launched within the railway sub-sector (<i>“the tariff policy in the sphere of passenger traffic will be carried on, taking into consideration people’s effective demand, with gradual reduction of passenger traffic cross subsidies at the expense of freight traffic”</i>) and is considered in the new Transport Strategy 2004-2020, which covers all modes of transport (<i>“Expansion of the collection and fee system in the use of the infrastructure in order to cover the relevant costs of maintenance”</i>). In both cases, the reform is at an early stage. A systematic dialogue with the EC, e.g. on the exchange of western experiences, has not been established. The user payment issues have been absent as well in TACIS transport sector interventions, although institutional reforming and private sector development are among the main priorities in the new TACIS Council Regulation that entered into force in 2000.
I13	Ratio recovery price to actual cost of infrastructure maintenance or service delivered	No information on this issue has been accessible to the evaluation team.
I14	Existence of cost recovery procedures, for instance petrol taxes	See comments under C9/I14 above.
C14	There are training scheme on transport sector programming and management	
I24	Existence of training programmes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Training programmes and the professional education level are generally well developed in the Russian Federation. This applies to all modes of transport and to the public as well as the private sector. The Training Centres (TCs) also provide a countrywide coverage, e.g. in the cases of the ASMAP TCs and air traffic controllers TCs. However, like in western countries, the private road transport industry in Russia suffers from an “image problem” resulting in a low level of competence and training in the SMEs offering road transport services. ▪ Training and the development of training programmes have been integrated as components in most of the TACIS transport sector projects implemented until 2002. These interventions have had a positive impact by making Russian officials and managers at different levels acquainted with EU legislation, procedures and experiences. This knowledge was particularly useful for the Russian side during the difficult transition period in the 1990s. ▪ Several of the TACIS training programme interventions have proved to be sustainable. This include TACIS support to MPS top-level managers, the development of an open distance learning system for air traffic controllers, support to the ASMAP TC and Pavlovsk road TC, intermodal training/education at Moscow Transport Institute (MTI), and TCs in waterborne transport and aviation. However, this successful area of intervention has suffered from the lack of TACIS Programme follow-up beyond the projects e.g. on facilitating twinning agreements with relevant western institutions and TCs.

Q3. HOW FAR HAVE COMMISSION STRATEGIES, PROGRAMMES AND PROJECTS CONTRIBUTED TO THE ACHIEVEMENT OF SUSTAINABLE ECONOMIC BENEFITS?		
C1	EC interventions are designed and carried out in the framework of a national sectoral policy	See comments under Question 1, C1.
I1	Existence of a sectoral policy document	See comments under Question 1, C1/I1.
I2	Reference to national priorities in EC project documents	See comments under Question 1, C1/I2.
I3	Delegation organizes/participates in relevant coordination meetings with partner government	See comments under Question 1, C1/I3.
I4	Delegation organizes/participates in relevant coordination meetings/activities with other donors	See comments under Question 1, C1/I4.
I5	There is a MTEF and an annual budget	See comments under Question 1, C1/I5.
C9	Maintenance of transport infrastructure and equipments is ensured	See comments under Question 2, C9.
I12	Measures (such as funding being interrupted) have been taken by the EC when the partner government has not fulfilled its obligations notably in terms of maintenance and management of infrastructure	See comments under Question 2, C9/I12.
I13	Ratio recovery price to actual cost of infrastructure maintenance or service delivered	See comments under Question 2, C9/I13.
I14	Existence of cost recovery procedures, for instance petrol taxes	See comments under Question 2, C9/I14.
I15	Budget amounts dedicated to maintenance (actual expenditures, during the evaluated period)	See comments under Question 2, C9/I15.
I16	Maintenance needs of the maintainable network compared to the public resources dedicated to transport	See comments under Question 2, C9/I16.
I17	Maintenance status of infrastructure in the field	See comments under Question 2, C9/I17.

C15	Taxes do not hamper trade and transport	
I25	Import and export tax as % of value of imports and exports	No specific information has been retrieved.
C16	Regulations do not hamper trade and transport	
I26	Existence of non-tariff barriers (such as export and import licences, ban from exporting “strategic” goods such as cereals, seed cotton, etc....)	Non-tariff barriers are still a feature of the Russian economy. However, this problem is being discussed in the frame of the accession of Russia to the WTO.
I27	Transport prices fluctuations show they are free and reflect open competition between transporters	See comments under Question 2, C12. In general, it cannot be said that the transport services is a competitive market yet, but Russia has started a far-reaching process of privatisation aiming to establish a competitive environment.
I28	Existence of road blocks	The only reports on road blocks refer to international borders, in particular the Finnish border. The Embassy of Finland receives complains in that sense, and is in discussions with the Russian government trying to ease the situation.
I29	Waiting time at berth	No info has been found by the mission on this aspect.
I30	Waiting time at border crossings	Several initiatives have been taken between the Russian and the Finnish government in order to reduce waiting time at the border. Waiting times at the crossing with other countries (e.g. with Belarus and Ukraine) are reported to become longer than in the past.
C17	Improving access to international markets is an explicit objective of the intervention	
I31	Quality of baseline and monitoring data. For example, inland transport or port cost as % of export fob price, waiting time to berth, loading delays, time and cost of red tape	No specific information has been retrieved.
C18	Better market efficiency is an explicit objective of the intervention	
I32	Quality of baseline and monitoring data. For example, inter-market price correlation for staple goods (food, fertilisers, etc.) or traffic volumes of passengers, goods, etc.	No specific information has been retrieved.
C19	International trade has increased after EC intervention	This criterion is relevant if the project aimed to increase international trade. However, none of the projects under study had this objective (although international trade has indeed increased in Russia.

I33	Import/export volumes before and after EC intervention	Not relevant for TACIS technical assistance projects.
I34	Traffic volumes of passengers and goods	Not relevant for TACIS technical assistance projects. See, however, comments under C23/I34 below.
C20	Prices of traded goods are closer to international levels after EC intervention	
I35	Market prices, export parity price (EPP) and import parity price (IPP)	Not relevant, as no projects aimed to improve infrastructure. Improvements on services were an indirect effect of some of the projects, but the final effect on overall prices is difficult to estimate. In Russia, prices are less dependent on access than on climate or regulation.
C21	Transport and transaction costs have decreased after EC intervention	
I36	Evolution of prices such as ton/km or passenger/km	Not relevant, as no TACIS project interventions aimed to improve infrastructure.
C22	Increased stability of prices of staple goods	
I37	Time series of prices of staple goods	Not relevant. No project had stability of prices as direct or indirect effect. In Russia, prices are less dependent on access than on climate (ref. also comment under C20/I35 above).
C23	Flows of goods and people have increased at local, regional and international levels after EC intervention	
I34	Traffic volumes of passengers and goods	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Most of the TACIS projects are technical assistance or institutional support projects, for which it is difficult to assess the actual contribution to traffic increase. ▪ Some of the TACIS projects which may have exerted an influence on traffic are: Sheremetyevo 2 airport services facilitation; Internal Russian waterways; North West regional transport development; Russian maritime safety; Railways Corridor 9A passenger and freight services; Combined road-rail transport; Railways MIS; Road transport development.
C24	New jobs have been created after EC intervention	This criterion is relevant only for infrastructure projects and therefore not in the case of Russia.
I38	Number of jobs directly created by the works (incl. duration)	TACIS projects are mostly technical assistance and therefore employment creation is minimal.

I39	Employment in new enterprises created due to improved access	Not relevant considering the portfolio of TACIS technical assistance projects in Russia (no projects aimed directly to improve access).
I40	New agricultural land open	Not relevant considering the portfolio of TACIS technical assistance projects in Russia.
C31	Effective regional transport corridors are in place and are used. In some cases they are connected with the TEN	<p>At the regional level, EC cooperation in the transport sector has focused on the TRACECA corridor, which had as original objective to support the political and economic independence of the Trans-Caucasian and Central-Asian countries and to foster regional co-operation among them.</p> <p>This initiative has been considered by the Russian Federation as explicitly against its interests. Russia's opinion was further reinforced by some EC official documents. For example, the "TACIS Regional Cooperation: Strategy Considerations 2002-2006 and Indicative Programme 2002-2003" state that: <i>"Most of the NIS wish to diversify their transport connections, against the background of their previous integration in the Soviet transport network. Alternative transport corridors provide lasting support to their political and economic independence and European countries get alternative access routes to NIS markets"</i>.</p> <p>The EC is considering to include Russia in future TRACECA interventions (<i>"TRACECA will (...) further explore the possibilities of linking the original corridor with transport networks in South Russia"</i>, TACIS Regional Cooperation Initiative Programme (2000-2003)). However, the climate is still one of mistrust.</p> <p>In practice and regardless of the appropriateness of proposing the NIS alternative corridors, this implies that Russia has not been allowed to benefit much of the main efforts made by the EU in the region to enhance economic and political integration across political and population boundaries.</p> <p>This situation arises in spite of the fact that, as it emerged from the interviews and several documents -including the new transport strategy - the development of international transport corridors is of particular importance to Russia. More accurately, there is a willingness expressed by the Russian authorities to match the Russian corridors with the European ones and integrate the Russian Federation into the world economy. In other words, one of the priority tasks of the Russian transport system is to increase the effectiveness of major export hubs of the country. This work can help to raise the Russian transit potential and improve the functioning of international transport corridors, notably those corridors crossing the Pan-European Areas.</p>
I30	Waiting time at border crossings	See under C16/I30 above.
I34	Traffic volumes of passengers and goods	See under C16/I34 above.
I49	Evidence of improvements on border infrastructure and administrative procedures	No specific information has been retrieved.
I50	Explicit links between MED and CIS transport infrastructure and the TEN	In Russia, only the TACIS projects that provided technical assistance related to the Railways Corridor 9A have addressed this issue. These interventions were relevant but too sporadic and not persistent, and they did not achieve any significant and sustainable impact.

Q4. HOW FAR HAVE COMMISSION STRATEGIES, PROGRAMMES AND PROJECTS CONTRIBUTED TO POVERTY REDUCTION BY IMPROVING ACCESS TO ESSENTIAL SERVICES?		
C1	EC interventions are designed and carried out in the framework of a national sectoral policy	See comments under Question 1, C1.
I1	Existence of a sectoral policy document	See comments under Question 1, C1/I1.
I2	Reference to national priorities in EC project documents	See comments under Question 1, C1/I2.
I3	Delegation organises/participates in relevant coordination meetings with partner government	See comments under Question 1, C1/I3.
I4	Delegation organises/participates in relevant coordination meetings/activities with other donors	See comments under Question 1, C1/I4.
I5	There is a MTEF and an annual budget	See comments under Question 1, C1/I5.
C6	Non-governmental stakeholders (traders, transporters, minority groups, women,...) have been involved at different stages of the intervention cycle	
I10	Evidence of consultations, discussion groups, community councils, public debate notably in local press, etc. at the different stages	See comments under Question 1, C6/I10.
C9	Maintenance of transport infrastructure and equipments is ensured	See comments under Question 2, C9.
I12	Measures (such as funding being interrupted) have been taken by the EC when the partner government has not fulfilled its obligations notably in terms of maintenance and management of infrastructure	See comments under Question 2, C9/I12.
I13	Ratio recovery price to actual cost of infrastructure maintenance or service delivered	See comments under Question 2, C9/I13.
I14	Existence of cost recovery procedures, for instance petrol taxes	See comments under Question 2, C9/I14.
I15	Budget amounts dedicated to maintenance (actual expenditures, during the evaluated period)	See comments under Question 2, C9/I15.
I16	Maintenance needs of the maintainable network compared to the public resources dedicated to transport	See comments under Question 2, C9/I16.

I17	Maintenance status of infrastructure in the field	See comments under Question 2, C9/I17.
C22	Increased stability of prices of staple goods	No TACIS project aimed at having stability of prices as direct or indirect effect, this criterion is not relevant. Furthermore, in some regions of the Russian Federation, prices might be less dependent on access than on climate and geographical location.
I37	Time series of prices of staple goods	Not relevant.
C25	Urban transport is provided at a price affordable for the poor	The criterion is relevant only if there are projects that aimed to support urban transport. This was only the case of the TACIS project on "Institutional reform for public transport in medium-sized cities", which provided some recommendations on this issue.
I41	Transport costs as a proportion of poor households expenditures	No specific information has been retrieved.
I42	Ratio average daily fare/minimum daily wage	Not relevant.
C26	Improving access to basic services was an explicit objective of the intervention	As none of the TACIS projects had the objective of improving access to basic services, the criterion is not relevant.
I43	Existence of reliable baseline studies and monitoring data about the use of public services	Not relevant.
C27	Access to basic services has improved	The criterion is relevant only if there are projects that aim to improve access to basic services, which is not the case (e.g. investments in improved infrastructure facilities), which has not been the case.
I44	Evolution of the time/cost spent to access public services	Not relevant.
I45	Evolution of the use of public services (school enrolment, rate of medically assisted births...)	Not relevant.
C28	Subsidies, if any, are targeted to the poor	Although there are subsidies in the transport sector in Russia, the criterion is relevant only if there are projects (e.g. infrastructure investments) that aimed to improve access to basic services, which is not the case.
I46	Forms of subsidies (targeted on transport companies or on specific users groups)	Not relevant.
C29	Negative impact on the poor have been considered and compensated	The criterion is relevant only if there are projects that aimed to improve access to basic services, which was not the case.
I47	Evidences of compensation or explicit mitigation of the negative impact of EC supported transport programmes	Not relevant.

Q5. HOW FAR HAVE THE COMMISSION STRATEGIES, PROGRAMMES AND PROJECTS CONTRIBUTED TO ECONOMIC AND POLITICAL INTEGRATION ACROSS POLITICAL AND POPULATION BOUNDARIES?		
C2	Inter-sectoral linkages have been properly identified	
I6	Existence of multisectoral policy papers in which transport is identified	See comments under Question 1, C2/I6.
C23	Flows of goods and people have increased at local, regional and international levels after EC intervention	
I34	Traffic volumes of passengers and goods	See comments under Question 3, C23/I34.
C30	Regional transport policies and standards are being harmonised	Refer also to comments about TRACECA under Question 3, C31.
I48	Signs of EC supported regional harmonisation of rules and procedures (texts, meetings minutes, etc...)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ One of the main objectives of the TACIS Programme is to support the reform and restructuring process. At the policy level, regional harmonisation issues have been raised during the annual meetings in the PCA Sub-committee on Transport, Telecommunications and Space. Examples are legislative approximation on railways, requirements to Russian international road haulers, and airlines operating in EU, maritime safety in the Baltic Sea and Pan-European Transport Corridors. ▪ Some Russian legislation has also been inspired by EC legislation e.g. the new Airport Act and the Aviation Code. ▪ Furthermore, although no discussions have been carried out with European sector authorities or experts during the elaboration of the new transport strategy, EU's White Paper had been translated to Russian and, reportedly, the Russian government administration has discussed it during the elaboration of their transport sector strategy 2004-2020. Moreover, transport authorities declared, during interviews with the mission team, to be willing to discuss with the EU in order to harmonise views, once their strategies are ready, and with a view to achieving a more harmonised transport sector in Europe and worldwide. ▪ At the project level, many TACIS projects have focused on the adjustment of regulations and legislation to international standards either through support to the relevant institutions or through training to operators. Some examples are: the introduction of English language training to air traffic controllers; introduction of Port State Control (PSC) procedures in maritime ports according to the Paris Memorandum; and harmonisation of road standards with particular focus on materials testing. ▪ Specific TACIS Programme interventions to support regional harmonisation have been absent in the Cross-Border Cooperation (CBC) sub-programme, except for the harmonisation of customs procedures at border posts at the Finland-Russia border and around the Kaliningrad Oblast enclave.
C31	Effective regional transport corridors are in place and are used. In some cases they are connected with the TEN	See comments under Question 3, C31.
I30	Waiting time at border crossings	See under Question 3, C16/I30.
I34	Traffic volumes of passengers and goods	See under Question 3, C16/I34.

I49	Evidence of improvements on border infrastructure and administrative procedures	No specific information has been retrieved (ref. Question 3, C31/I49).
I50	Explicit links between MED and CIS transport infrastructure and the TEN	See comment under Question 3, C31/I50.
C32	Corridors attract traffic from other routes	
I34	Traffic volumes of passengers and goods	No specific information has been retrieved. See comments under Question 3, C23/I34.
C33	Corridors allow for more effective transport services and thus reduce transport costs	
I36	Evolution of prices such as ton/km or passenger/km	No specific information has been retrieved.
C34	Regional transport agreements, if any, are incorporated into national laws, regulations and operational practices	See comments about aviation under Question 2, C11/I18. Discussions are still ongoing between EU and Russia concerning the mutual opening up of internal waterways for foreign ships.
I18	Evidence of new laws, regulations and organization procedures	No specific information has been retrieved.

Q6. HOW FAR HAVE COMMISSION STRATEGIES, PROGRAMMES AND PROJECTS CONTRIBUTED TO SPECIFIC SECTOR GOALS?		
C5	Road boards or similar institutions at national and sub-national level exist and have a real influence on the sector policy	
I9	Existence of activity reports or meeting minutes of road boards, community councils or other institutions bringing together different stakeholders	See comments under Question 1, C5/I9.
C9	Maintenance of transport infrastructure and equipments is ensured	See comments under Question 2, C9.
I12	Measures (such as funding being interrupted) have been taken by the EC when the partner government has not fulfilled its obligations notably in terms of maintenance and management of infrastructure	See comments under Question 2, C9/I12.
I13	Ratio recovery price to actual cost of infrastructure maintenance or service delivered	See comments under Question 2, C9/I13.
I14	Existence of cost recovery procedures, for instance petrol taxes	See comments under Question 2, C9/I14.
I15	Budget amounts dedicated to maintenance (actual expenditures, during the evaluated period)	See comments under Question 2, C9/I15.
I16	Maintenance needs of the maintainable network compared to the public resources dedicated to transport	See comments under Question 2, C9/I16.
I17	Maintenance status of infrastructure in the field	See comments under Question 2, C9/I17.

C11	The partner government has undertaken institutional reforms aiming at improving transport effectiveness and efficiency	See comments under Question 2, C11.
I18	Evidence of new laws, regulations and organization procedures	See comments under Question 2, C11/I18.
C12	The partner government has undertaken reforms to ensure the commercialisation of activities such as construction, maintenance and delivery of transport services	See comments under Question 2, C12.
I19	Existence and effective use of competitive procurement procedures	See comments under Question 2, C12/I19.
I20	Evidence of competition between transport suppliers	See comments under Question 2, C12/I20.
I21	Size of the road fund compared to the public resources dedicated to transport	See comments under Question 2, C12/I21.
I22	Status of the staff in charge of transport services and infrastructure maintenance (is it public or private?)	See comments under Question 2, C12/I22.
I23	Bias in competition between transport enterprises or modes	See comments under Question 2, C12/I23.
C13	The partner government has undertaken sectoral reforms to ensure cost recovery from infrastructure users	See comments under Question 2, C13.
I13	Ratio recovery price to actual cost of infrastructure maintenance or service delivered	See comments under Question 2, C13/I13.
I14	Existence of cost recovery procedures, for instance petrol taxes	See comments under Question 2, C13/I14.
C14	There are training scheme on transport sector programming and management	
I24	Existence of training programmes	See comments under Question 2, C14/I24.
C30	Regional transport policies and standards are being harmonised	See comments about TRACECA under Question 3, C31.
I48	Signs of EC supported regional harmonisation of rules and procedures (texts, meetings minutes, etc...)	See comments under Question 5, C30/I48.

C35	Staff in public institutions in charge of transport have adequate capacity	
I51	Frequency of maintenance operation	Not relevant.
I52	Staff and skill mix of the public transport administration	As mentioned under Question 2, C14/I24, the education level of Russian officials and staff is generally very high. However, some sectors (particularly railways, ports and airports) are still “over-staffed” as compared with similar western organisations. Due to social consideration and the decision to implement a <i>gradual</i> reform process, the down-sizing of staff is expected to take several years.
I53	Budget of the ministry of transport or local authorities in charge of transport infrastructure	The lack of sufficient public budgeting has been a major problem during 1995-2001. Low salary levels in combination with insufficient public budgeting hampered the exploitation of the human resources potentials in the organisations.
C36	The number of accident is monitored and under control	
I54	Statistics of accidents	<ul style="list-style-type: none"> ▪ According to the official statistics (Goskomstat, 2002), the recorded number of fatal road accidents was 31,000 in 2001. This figure is most likely grossly underestimating the actually number of killed persons in road traffic, but still it indicates a significantly higher level than in EU countries. According to information received from RAS, the figure had raised to 36,000 in 2002. The traffic police (GIBDD) are reporting the road accidents to the Ministry of Internal Affairs. From there the information is disseminated to Goskomstat (the Russian State Committee on Statistics) and to MinTrans. ▪ The evaluation team has not been able to obtain specific information about the reporting mechanism. However, the reporting system is apparently working effectively apart from the usual under-representation of statistically recorded accidents as compared with the actual number of accidents.
C41	Traffic related accidents is a concern of EC interventions	
I54	Statistics of accidents	<ul style="list-style-type: none"> ▪ The main problem issue is the absence of an official Russian road safety policy and the lack of effective enforcement measures, e.g. concerning speed management and control. There is no separate road safety programme that could ensure adequate financing and interventions and no specific black spot elimination sub-programme. ▪ The EC has not raised the road safety policy issue e.g. in the PCA Sub-committee on Transport, Communications and Space. No policy dialogue concerning road safety has taken place so far with the EC at the Russian government or MinTrans level either. ▪ Road safety strategies and urban traffic management (concerning safety measures or mobility management) have not been at the focus of any TACIS Programme intervention during 1995-2001, except for the TACIS project mentioned below. ▪ Although the Russian road accident level is significantly higher than in Western countries and on the increase, TACIS project interventions have only addressed this in a single case, i.e. through the “Road transport safety” project (Contract No. 98-0301) providing technical assistance to the road administrations in Krasnodar Krai (South Russia) and Leningrad Oblast. The ultimate objective of this project was to reduce road accidents and to improve road transport safety. This was to be achieved through the development of the necessary technical expertise within the relevant highway departments and through the introduction of modern road maintenance planning techniques. Apparently this intervention has not had a sustainable impact at the local level and no replication effects partly due to the lack of federal level backing. A secondary objective of the project was to assist in the implementation of an intelligence road weather information system (RWIS) in order to identify hazardous driving conditions.
C42	Pedestrian and other NMT users are targeted by safety measures	

I59	Observable adaptation of infrastructure supported by the EC aiming at protecting pedestrians	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Most of the pedestrian crossings and tunnels in larger cities stem from the Soviet period. Since private car traffic has soared during the 1990s, most infrastructure investments in urban areas have been directed at increased mobility for individual passenger cars, at the expense of the mobility, accessibility and safety of pedestrians and public transport passengers. As a consequence, the safety situation and congestion situation is worsening in urban areas. Safety on the highways suffers from the lack of speed limits control. ▪ No TACIS Programme interventions have supported the identification and introduction of pedestrian facilities and other NMT friendly infrastructure and solutions in urban traffic management.
C43	Safety related regulatory frameworks are improved and enforced	
I60	Evidences of EC support given to enforcement of safety regulations	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A Russian State Safety Committee exists. It includes representatives from various stakeholders, such as RAS (the Russian Road Transport Union). However, enforcement of any safety regulations is currently very weak, particularly concerning speed management and pedestrian safety in urban areas. As a consequence, the situation is worsening over the years due to unchecked and deteriorating car driver behaviour. ▪ There is no evidence of any improvement of the Russian regulatory framework and enforcement for improved road safety. EC support to the elaboration and enforcement of safety regulations in the road sub-sector has been absent as well. ▪ According to information received by the mission team during a meeting with RAS representatives, a 3-years targeted road safety programme was adopted in 1995, with a separate budget allocation. However, this programme was soon abandoned. Instead, road safety was included as a sub-programme only in the general road sector development programmes, and as a result without a specific budget allocation and resulting in less public awareness. ▪ Regarding other sub-sectors, safety related regulatory framework and their enforcement have improved. Some EC interventions on this area are: <ul style="list-style-type: none"> - Maritime Safety (Contract No. 99-0056): Since 1999, Russia was included on the so-called 'black list' of the Paris Memorandum of Understanding, because the number of Russian ships detained was higher than the threshold of 9%. With the support of the TACIS project, Russia managed to leave this list in 2002 and reduced the percentage of detentions to 7%. As a result of the project, Russian ship inspectors received necessary training, while ports were provided with communication equipment. - ATC training courses and distance learning (Contract No. 96-5512): As from 1 November 1995, a presidential decree established that the use of English language is obligatory within the control of airspace of international transit routes above 6000 meters. Therefore, the aim of the above-mentioned project was to provide training courses for Russian air traffic controllers, controller instructors and English language teachers, together with the development of an 'open distance-learning' (ODL) system, in order to improve air traffic control knowledge and knowledge of ATC-related use of English at ATC centres in the more remote regions of the Russian Federation. As a result, 4917 people were trained. More important, after the project was concluded, Russian authorities provided the necessary resources to continue with the training programme. Russian training centres have also established long-lasting relationships with similar centres in the EU. - ATC training programme development (Contract No. 97-0124): This project was complementary to the ATC training courses project. It was designed to assist in training air traffic controllers in the Russian Federation to improve their English language skills and aircraft control procedures. Support was also given by providing special language courses, on-the-job training, and by assisting in the development of the course curriculum at the ATC specialists College at Krasnoyarsk in Siberia.

Q7. TO WHAT DEGREE HAVE THE COMMISSION STRATEGIES, PROGRAMMES AND PROJECTS CONTRIBUTED TO IMPROVEMENTS IN HEALTH AND SAFETY AND IN ENVIRONMENTAL IMPACT?		
C37	Environment is a concern guiding EC interventions	In 1996, TACIS recognised that the previous policy was not working. Treating the environmental issues under their own sector heading and identifying free-standing actions that could support the integration of environmental considerations across the whole range of sectoral activities was a significant step forward. With regard to transport interventions, there were no EC interventions in infrastructure; therefore, environmental aspects have not been regarded as an area of concern. However, based on discussions with various stakeholders, the mission found that there is a strong interest in environmental projects related to transport. For instance, the representatives of the Administration of Saint Petersburg, Committee for External Relations, informed the mission team about the concept of a project on Oil spill prevention.
I55	Existence of environmental assessments and monitoring data	The TACIS Programme has supported 'soft interventions' including mainly training and technical assistance, and not infrastructure interventions. No TACIS project interventions had environmental impact assessment in the transport sector as a major component.
C38	The design of EC interventions includes measures to protect the environment	Not relevant.
I56	Observable measures aiming at preventing or mitigating environmental damages of EC financed transport interventions	Not relevant, due to lack of EC interventions in infrastructure.
C39	The EC supports the mitigation of the direct impact of infrastructure on populations (especially women)	Not relevant.
I57	Observable resettlement conditions	Not relevant, due to lack of EC interventions in infrastructure.
C40	The EC supports the mitigation of the environmental impact of traffic	Not relevant.
I58	EC supported measures to mitigate noise or gas emissions	Not relevant, due to lack of EC interventions in this area.
C41	Traffic related accidents is a concern of EC interventions	
I54	Statistics of accidents	See under Question 6, C41/I54, where the issue of safety is dealt with.
C42	Pedestrian and other NMT users are targeted by safety measures	
I59	Observable adaptation of infrastructure supported by the EC aiming at protecting pedestrians	See under Question 6, C42/I59, where the issue of safety is dealt with.
C43	Safety related regulatory frameworks are improved and enforced	
I60	Evidences of EC support given to enforcement of safety regulations	See under Question 6, C43/I60, where the issue of safety is dealt with.
C44	The EC is concerned by the impact of transport interventions on health	
I61	Monitoring data of the impact of EC infrastructure on health	Not relevant, due to lack of EC interventions in infrastructure.

C45	Specific measures of health protection are taken when transport infrastructure reaches isolated populations	
I62	Evidences of health protection / AIDS programmes supported by the EC	Not relevant, due to lack of EC interventions in this area.
C46	The EC supports AIDS/HIV programmes for those that can be affected by the transport intervention	
I62	Evidences of health protection / AIDS programmes supported by the EC	Not relevant, due to lack of EC interventions in this area.

Q8. HOW FAR HAVE STRATEGIES, PROGRAMMES AND PROJECTS SPONSORED AND FUNDED BY THE COMMISSION, AND THE CONDITIONS AND CONTEXT OF SUCH FUNDING, CONTRIBUTED TO ENSURING A GENDER SENSITIVE ACCESS TO TRANSPORT SERVICES, AS WELL AS EQUAL ACCESS TO MEMBERS OF MINORITY OR DISADVANTAGED POPULATIONS?		
C6	Non-governmental stakeholders (traders, transporters, minority groups, women, ...) have been involved at different stages of the intervention cycle	The mission did not identify EC interventions aimed at ensuring a gender sensitive access to transport services, nor equal access to members of minority or disadvantage populations. At the national level, it was also confirmed during meetings with various stakeholders responsible for the transport sector that these issues are not priorities for the Government of the Russian Federation. However, this is not to say that such problems do not exist only because they are not addressed.
I10	Evidence of consultations, discussion groups, community councils, public debate notably in local press, etc. at the different stages	Not relevant.
C8	Stakeholders feel their views have been taken into account and have contributed to improve the project's impact	
I11	Subjective perception expressed by the stakeholders of effective participation to the decisions	Not relevant.
C39	The EC supports the mitigation of the direct impact of infrastructure on populations (especially women)	
I57	Observable resettlement conditions	Not relevant.
C45	Specific measures of health protection are taken when transport infrastructure reaches isolated populations	
I62	Evidences of health protection / AIDS programmes supported by the EC	Not relevant.
C47	National and sectoral policies are conducive to transport interventions sensitive to gender and minority issues	
I63	Gender and minority issues are incorporated into the national development and/or transport strategy	Not relevant.
I64	Existence of indicators and gender disaggregated data collection system	Not relevant.
C48	Project design is gender sensitive, notably in the case of labour intensive works	
I65	Evidence of gender sensitivity in baseline studies or impact monitoring of EC financed programmes (notably labour intensive works)	Not relevant.

Q9. TO WHAT EXTENT HAS THE DESIGN OF COMMISSION-SPONSORED STRATEGIES, PROGRAMMES AND ACTIVITIES, ESPECIALLY THE CHOICE OF BENEFICIARIES, FUNDING INSTRUMENTS AND DONOR MIX (INCLUDING EIB) FACILITATED THE ACHIEVEMENT OF SPECIFIC OBJECTIVES ESTABLISHED FOR THE SECTOR?		
C1	EC interventions are designed and carried out in the framework of a national sectoral policy	See Question 1, C1.
I1	Existence of a sectoral policy document	
I2	Reference to national priorities in EC project documents	
I3	Delegation organises/participates in relevant coordination meetings with partner government	
I4	Delegation organises/participates in relevant coordination meetings/activities with other donors	
I5	There is a MTEF and an annual budget	
C2	Inter-sectoral linkages have been properly identified	See Question 1, C2.
I6	Existence of multisectoral policy papers in which transport is identified	
C3	The Delegation plays an active role to promote and lead coordination and complementarity with other donors specially MS and the World Bank	See Question 1, C3.
I4	Delegation organizes/participates in relevant coordination meetings/activities with other donors	
I7	Agreement of common donor approach	
C5	Road boards or similar institutions at national and sub-national level exist and have a real influence on the sector policy	See Question 1, C5.
I9	Existence of activity reports or meeting minutes of road boards, community councils or other institutions bringing together different stakeholders	
C6	Non-governmental stakeholders (traders, transporters, minority groups, women, ...) have been involved at different stages of the intervention cycle	See Question 1, C6.

I10	Evidence of consultations, discussion groups, community councils, public debate notably in local press, etc. at the different stages	
C8	Stakeholders feel their views have been taken into account and have contributed to improve the project's impact	See Question 1, C8.
I11	Subjective perception expressed by the stakeholders of effective participation to the decisions	
C9	Maintenance of transport infrastructure and equipments is ensured	See Question 2, C9.
I12	Measures (such as funding being interrupted) have been taken by the EC when the partner government has not fulfilled its obligations notably in terms of maintenance and management of infrastructure	
I13	Ratio recovery price to actual cost of infrastructure maintenance or service delivered	
I14	Existence of cost recovery procedures, for instance petrol taxes	
I15	Budget amounts dedicated to maintenance (actual expenditures, during the evaluated period)	
I16	Maintenance needs of the maintainable network compared to the public resources dedicated to transport	
I17	Maintenance status of infrastructure in the field	
C10	The delegation plays an active role to ensure commitment from partner country to guarantee adequate management and maintenance of infrastructure	See Question 2, C10.
I3	Delegation organizes/participates in relevant coordination meetings with partner government	

I8	Sectoral approach agreed with the government	
I12	Measures (such as funding being interrupted) have been taken by the EC when the partner government has not fulfilled its obligations notably in terms of maintenance and management of infrastructure	
C11	The partner government has undertaken institutional reforms aiming at improving transport effectiveness and efficiency	See Question 2, C11.
I18	Evidence of new laws, regulations and organization procedures	
C12	The partner government has undertaken reforms to ensure the commercialisation of activities such as construction, maintenance and delivery of transport services	See Question 2, C12.
I16	Maintenance needs of the maintainable network compared to the public resources dedicated to transport	
I19	Existence and effective use of competitive procurement procedures	
I20	Evidence of competition between transport suppliers	
I21	Size of the road fund compared to the public resources dedicated to transport	
I22	Status of the staff in charge of transport services and infrastructure maintenance (is it public or private?)	
I23	Bias in competition between transport enterprises or modes	
C13	The partner government has undertaken sectoral reforms to ensure cost recovery from infrastructure users	See Question 2, C13.
I13	Ratio recovery price to actual cost of infrastructure maintenance or service delivered	

I14	Existence of cost recovery procedures, for instance petrol taxes	
C49	Recommendations of past sector and project evaluations have been implemented	No transport-related TACIS project has been evaluated so far. A Transport Sector Review was carried out in 1997 by the TACIS Monitoring Programme Office in Moscow. More recently, an Evaluation of the TACIS Country Programme in Russia was completed in 2000 by Development Researchers' Network – Linden Consulting Partnership.
I66	Changes in EC practices, policies and strategies have been formulated or updated	<p>Some of the recommendations of the Evaluation of the TACIS Programme in Russia (2000) are of relevance also to the specific transport sector interventions. These recommendations included:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Improving the policy framework and shift from a focus on technical assistance to a focus on Partnership; ▪ Strengthening of the programming process by establishing a continuing dialogue; ▪ Medium-term programming decisions and a periodic global evaluation should be assigned to a high level joint committee; ▪ Strengthening donor coordination benefiting from the positive exchange of information and coordination of separate programmes among the most important donors; ▪ Improving databases and programme information is needed for greater accountability vis-à-vis the EU and easier access by potential beneficiaries in Russia. <p>Not much progress has been made on these recommendations so far. An exception is the programming process as the National Indicative Programme 2002-2003 was the product of a dialogue between the MEDT and the Delegation. However, this does not imply the existence of an overall strategy on either part.</p> <p>Regarding the transport sector, the main recommendation was to bring together relevant decision-makers from both the Russian and the EU sides, regional governments and other institutions including the IFIs, along with the private sector to establish a common agenda. The government is elaborating a new transport sector strategy, but the EU and other donors have not been involved. It is not clear what has been the actual participation of regional governments and other national institutions or associations.</p> <p>The need for a national transport sector strategy was already pointed out in the Transport Sector Review (1997) by the Monitoring Programme and in the Evaluation of the TACIS Country Programme in Russia (2000). However, the situation has not changed much. The government is currently elaborating a transport sector strategy but the EC was not able or willing to encourage the elaboration of such a strategy and to participate in the process.</p>
I67	Project documents are filed and accessible for reference and evaluation purposes	<p>No. It has been extremely difficult to obtain project documents in Brussels and in Russia. The only exceptions were monitoring reports as they are part of the MONIS database and can be accessed through the internet, and the TACIS project TORs that are filed in the AidCo contract unit.</p> <p>The filing system of the TACIS Programme and of the EC does not allow finding technical project documents once the project has been closed.</p> <p>There is no library or database established of the technical reports produced by the TACIS transport sector projects, although an attempt was made in 1998-99 by the technical assistance to the NCU. The TACIS Monitoring Programme has not sustained its supporting project files either.</p>
I68	Feasibility studies	Not relevant, due to a lack of EC interventions in infrastructure.
I69	Assessment of indirect environmental impact	Not relevant, due to a lack of EC interventions in infrastructure.
I70	Assumptions and risks clearly stated	See comment under Question 1, C50/I70.

C50	Projects are designed according to PCM and EcoFin and according to the transport sector guidelines	See under Question 1, C50.
I70	Assumptions and risk clearly stated	See comment under Question 1, C50/I70.
I71	The problem addressed by the intervention has been clearly and explicitly identified	See comment under Question 1, C50/I71. The short-listed bidders for a TACIS project (based on a publicised TOR) are supposed to carry out a field survey if needed, before they submit a proposal, and to include a logframe in the "Organisation and Methods" section of the proposal.
I72	The objective of the project is clearly stated and explicitly addresses the problem identified	Sometimes the concepts of projects' components were not sufficiently clarified before the start of the projects. In particular this lack of clarification applied to: 1) the rationale and degree of involvement of Russian stakeholders and specialists in project planning and implementation, and 2) a proactive dissemination strategy.
I73	Overall objectives and project purpose are clearly and correctly differentiated	Yes. In most cases, the concepts were correctly used in the TOR. See also comment under Question 1, C50/I73.
I74	The objectives of the project are quantifiable and are effectively quantified	See comment under Question 1, C50/I74.
I75	Project identification and formulation documents	See comment under Question 1, C50/I75.
I76	PCM/ECOFIN conformity of the structure of financial proposal and of the project implementation and monitoring documents, including ToR	See comment under Question 1, C50/I76. The implementation of all projects (over Euro one million) is systematically included in the external monitoring system. This monitoring follows a strict procedure, and reports and methods conform to the imposed standard. The monitoring reports are available in the MONIS database and at the Regional Monitoring Office based in Moscow.
C51	Project managers are well aware and understand correctly tools such as PCM and ECOFIN	
I76	PCM/ECOFIN conformity of the structure of financial proposal and of the project implementation and monitoring documents, including ToR	See above under C50/I76.
I77	QSG reports on the use of tools	Not relevant at this stage (<i>no interview with the QSG</i>).
I78	PCM and ECOFIN Help Desk reports on the use of tools based on their Help Desk experience	Not relevant at this stage (no interview with the Help Desk).
I79	PCM and ECOFIN Help Desk reports on awareness and understanding of tools based on their training experience	Not relevant at this stage (no interview with the Help Desk).

Annex 1 - People met

The evaluation team had interviews with the following people:

In Moscow:

Institution	Name	Position
EU Delegation	Constandinos Vardakis	Counsellor - Head of Science, Technology, Transport and Energy Section
	Magnus Ovilius	First Secretary - Head (ai) Operations Section
	Svetlana Potapova	Programme Officer -Operations Section
	Keith Little	Policy Advice Programme
Support to NCUs, Russia	Simon Paul	Team Leader
	Stephen Dewar	Adviser
Ministry of Transport - State Civil Aviation Authority (ROSAVIATSIYA)	Vitaly K. Pavliuk	Director of International Relations
	Valery M. Utkin	Head of Airport Activity Department
	Stanislav Y. Skripnichenko	Leading Scientific and Head of Department
	Viktor. I. Samokhin	Head Flight Service Department - Deputy Head Maintenance of Air Transport
	Valeria A. Polianina	Expert - Department Europe and America at Department International Relations
	Evgeny Konstantinovich Sherbakov	Head of Airtraffic Controllers' Training Logistics and Hardware Support Group
	Viktor J. Sokolov	General Director, Aeron Design
Federal Aviation Authority of Russia - State Research Institute (GOSNII) "Airnavigation" – Aeron Dizain (NIIGA)	Evgeny Konstantinovich Sherbakov	Head of Airtraffic Controllers' Training Logistics and Hardware Support Group, and Head of Resource and Development Centre of Air Traffic Control Open Distance Learning System.
	Viktor J. Sokolov	General Director, Aeron Design Ltd
TACIS and the Balkans / Cards Monitoring Programme - Regional Office Moscow	George Ivanoff	Regional Team Leader
	Yuri Yurishev	National Monitor
Ministry of Transport -State Highway Administration	V.V. Tsvanov	Head of Innovations and Technical Norms Department

Institution	Name	Position
(ROSAVTODOR)	Alexey Ivanovich Sklyadnev	Deputy Head of Innovation and Technical Norms Department
	Irina F. Rebrova	Head of Inspection and Technical-Financial Control Department
	C. B Poliakova	Head of Central Materials Controlling Laboratory
	Sergey Alexandrovich Beliaikov	Head of International Technical Assistance Section - Deputy Head Co-ordination Unit
Ministry of Economic Development and Trade (MEDT) - Department of Economic Development Programmes and Cooperation with IFIs	Irina Anatolevna Medvedeva	Head of International Technical Assistance Section - Deputy Director of NCU
	Dmitry Nikolaevich Popov	International Technical Co-operation Section
Moscow State Automobile and Highway/Roads Technical University (MADI Technical University)	Nikolay Viktorovich Bistrov	Head of the Construction Materials Chair
Moscow Transport (Automobile and Autoroad) Institute (MTI)	Mikhail V. Prokofiev	Professor at MADI TU and Project Coordinator of the TACIS project on Training in intermodal operations
	Alexandr. B. Chubukov	Vice Rector at MADI (Former Director of MTI)
	Vladimir B. Borisevich	Director (Dean) of MTI
Ministry of Railways (MPS) - International Relations Department	Sergey Sergevich Romanov	Deputy Head of International Relations Department
Embassy of Finland	Rene Nyberg	Ambassador
	Antti Nissinen	Counsellor Customs Affairs
Ministry of Transport -State Marine Fleet Service (ROSMORFLOT)	Alexander Ilich Frolov	Deputy Head of Maritime Policy Department
	Jury M. Suslov	Vice-President of Personnel and Maritime Institutions Department
	Ms. (to complete)	Expert on Maritime Policy - International Cooperation
Ministry of Transport -State Marine Fleet Service (ROSMORFLOT)	Capt. Mikhail I. Suslin,	Head of Maritime Department
	Peter Ermolaev	Deputy Head of Paris and Tokyo MoU Implementation Division – Department of Safety
Association of International Road Carriers, Training Consulting Centre (ASMAP)	Tatiana Minerva	Deputy Director
Ministry of Transport -Policy and Investment Department	Andrey M. Kechashin	Deputy Director of the Department

Institution	Name	Position
Association River Ports and Shipowners	Alexander Zaitsev	Director of the Association and former Head of Department in ROSRECHFLOT (Ministry of Transport -State River Transport Service), in charge of the TACIS project on Internal Russian waterways
EBRD	Eugene Ofrikhter	Principal Banker - Municipal and Environment Infrastructure Section
	Irakli Chogovadze	Associate Banker - Municipal and Environment Infrastructure Section
World Bank	Ricard L. Klifford	Deputy Director for Russia, Infrastructure / Transport
Russian Road Transport Union (RAS)	Gennadi P. Ivanovsky	Vice-President
	Ludmila N. Emilianenko	Deputy Chief

In St. Petersburg

Institution	Name	Position
Aviation Enterprise Pulkovo	Valery Petrovich Gorbatenko	Deputy Director, Economics and Finances, in charge of the TACIS project on Privatisation of Pulkovo Aviation Enterprises
TACIS Local Support Office	Vladimir Skorokhodov	Head of the Office
	Ekaterina Repetoun Anatolievich	Local Expert
Marine Computer Systems	Vladimir Semenov	Deputy Director General
	Vadim Yakovlev	Chairman of the Board of Directors
EC Delegation in St. P	Ane Kofod Petersen	Project Officer
North West Association (Assotsiatsiya Severo-Zapad)	Lev Nikolayev Radchenko	Department Director, in charge of the TACIS project on NWRTD
Administration of St. Petersburg - Committee for External Relations	Georgy Mikhailovich Psarev	Head of Section of Co-operation with the EC
	Tatiana Vladimirova	Adviser
Leningradskaya Road Committee	Sergei Petrovich Pyankov	Vice-Chairman
Leningrad Oblast Government – Committee for External Economic and International Relations	Sergei Naryshkin	Chairman

Annex 2 - Documents consulted

Development Researcher's Network (DRN), 2000: An evaluation of the TACIS Country Programme in Russia. Final synthesis report Volume 1.

Development Researcher's Network (DRN), 2000: An evaluation of the TACIS Country Programme in Russia. Final report Volume 2.

EBRD, 2002: Strategy for the Russian Federation.

EC Delegation in Russia, 2003: Policy Advice Programme. Programme Description (http://www.eur.ru/eng/neweur/user_eng.php?func=tpage&id=332).

EC, 1992: COM (92) 494/3. The Future Development of the Common Transport Policy. A global approach to the construction of a Community framework for sustainable mobility.

EC, 1994: Agreement on Partnership and Cooperation, Corfu 24 June 1994.

EC, 1995: Management guide to the organisation of the TACIS Programme.

EC, 1996: Council Regulation (EC, EURATOM) No 1279/1996 of 25 June 1996 concerning the provision of assistance to the partner States in Eastern Europe and Central Asia, OJ L165/1-11, 04/07/1996.

EC, 1996: Indicative Programme 1996-1999 - Russian Federation.

EC, 1996: TACIS Action Programme 1996 - Russian Federation.

EC, 1997: COM (97) 172 final. Trans-European Networks.

EC, 1997: TACIS Action Programme 1997, 2nd Part - Russian Federation.

EC, 1998: Evaluation of the TACIS Interstate Transport Corridor Europe Caucasus Central Asia (TRACECA) Programme, Tecnecon, June 1998.

EC, 1998: TACIS Action Programme 1998 - Russian Federation, Rev. 2 September 1999.

EC, 1999: Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia, 1999/414/CFSP, OJ 24.6.1999, L 157/1-9.

EC, 1999: Cooperation that counts: A focus on the European Union's TACIS programme.

EC, 1999: European Council Common Strategy of 11 June 1999 on Ukraine, 1999/877/CFSP. OJ 23.12.1999, L 331/1-9.

EC, 1999: TACIS Action Programme 1999 - Russian Federation, 60/DGIA/99.

EC, 2000: Action Plan for the Northern Dimension with external and cross-border policies of the European Union 2000-03.

EC, 2000: Council Regulation (EC, EURATOM) No 99/2000 of 29 December 1999 concerning the provision of assistance to the partner States in Eastern Europe and Central Asia, OJ L12/1-9, 18.1.2000.

EC, 2000: Guide to TACIS small project programmes and other support structures. What they are and how to benefit from them.

EC, 2000: Report from the Commission: The TACIS Programme Annual Report 1999, COMM (2000) 835, 20 December 2000.

EC, 2000: TACIS Action Programme 2000 - Russian Federation (plus 3 annexes), 20 October 2000.

EC, 2000: TACIS Core Action Programme 2000 - Russian Federation (plus 2 annexes).

EC, 2000: TACIS Indicative Programme 2000-2003 - Russian Federation.

EC, 2000: TACIS Regional Cooperation Indicative Programme 2000-2003 - Eastern Europe, Caucasus, Central Asian Republics.

EC, 2000: The European Union and the countries of Eastern Europe, the Caucasus and Central Asia.

EC, 2001: Country Strategy Paper 2002-2006 - National Indicative Programme 2002-2003 - Russian Federation, 27 December 2001.

EC, 2001: European transport policy for 2010: time to decide, White Paper. European Communities, 2001.

EC, 2001: Memorandum of Understanding on the development of the Pan-European Transport Corridor, in Thessaloniki, 15 March 2001.

EC, 2001: TACIS Action Programme 2001 - Russian Federation (plus three annexes).

EC, 2001: The EU and Kaliningrad (EC, Brussels 17.01.2001), EC, Brussels 17.01.2001.

EC, 2001: Transport and Energy Infrastructure in South Eastern Europe, Final Draft, 15 May, mimeo.

EC, 2002: Kaliningrad: Transit, EC, Brussels 18.9.2002.

EC, 2002: Status of the Pan-European Transport Corridors and Transport Areas, Developments and activities in 2000 and 2001. Transport Infrastructure Needs Assessment.

EC, 2003: National Indicative Programme 2004-2006 - Russian Federation, 21 May 2003.

EC, 2003: TACIS Regional Cooperation: Strategy Considerations 2002-06 and Indicative Programme 2002-03, 27 December 2001.

EC, 2003: TACIS Regional Cooperation: Strategy Paper and Indicative Programme 2004-2006, 11 April 2003.

EC, 2003: The Second Northern Dimension Action Plan, 2004-06, Commission Working Document, COM (2003) 343 final.

EC-Relex, 2003: Northern Dimension. Overview
(http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/index.htm)

EC-Relex, 2003: TACIS. Presentation
(http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/TACIS/index.htm)

EC-Relex, 2003: The EU's relations with Russia
(http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/index.htm)

EIB, 2001: Basic Infrastructure Investments in South-Eastern Europe - Regional Project Review. Report from the Regional Funding Conference for South-Eastern Europe, Brussels 29-30 March 2000.

EIB, 2001: Basic Infrastructure Investments in South-Eastern Europe - Regional Project Review. Report from the Regional Funding Conference for South-Eastern Europe, Brussels 29-30 March 2000.

Goskomstat, 2001: Rossiya v tsifrakh. Ofitsialnoye izdaniye.

Goskomstat, 2002: Transport in Russia. Statistical handbook (Moscow 2002).

Government of the Russian Federation, 1995: Federal Law on the Federal Railway System.

Government of the Russian Federation, 1997: Aviation Code.

Government of the Russian Federation, 1997: Regulation of the Government of the Russian Federation No. 1143 on Transport Policy.

Government of the Russian Federation, 2000: i) the “Russian Federation Middle Term Strategy Towards the European Union (2000-2010)”.

Government of the Russian Federation, 2000: (ii) the “Medium Term Emergency Programme of Socio-Economic Development of the Russian Federation” (or “Gref Plan”).

Government of the Russian Federation, 2000: Action Plan of the Government of the Russian Federation in the Area of Social Policy and Economic Modernisation for the Years 2000-2001.

Government of the Russian Federation, 2000: Russia’s response to Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia: The Russian Federation Middle Term Strategy towards the European Union (2000-2010).

Government of the Russian Federation, 2002: Modernisation of Transport System (2002-2010).

Government of the Russian Federation, 2003: Medium-Term Programme for Social and Economic Development of the Russian Federation (2002-2004) (draft).

Sankt-Peterburgskaya Kartograficheskaya Fabrika VSEGEI, 1999: Geograficheskij Atlas Rossij 8-9.

TACIS M&E Programme, 1997: Transport Sector Review, Moscow Office, May 1997

TACIS, 2002: Strategy Paper 2002-2006 & Indicative Programme 2002-2004 for Central Asia, 30 October 2002.

World Bank, 1998: Project Appraisal Document on a proposed loan in the amount of USD400 million equivalent to the Russian Federation for a Second Highway Rehabilitation and Maintenance Project (Report No. 17128 RU. Infrastructure Sector Unit, 20 November 1998).

World Bank, 1998: Second Highway Rehabilitation and Maintenance Project. Project Information Document, 05 February 1998.

World Bank, 2001(?): Moscow Urban Transport Project, Environmental Assessment.

World Bank, 2001: Moscow Urban Transport Project, Project Information Document, 29-Jan-01.

World Bank, 2001: Project Appraisal Document on a proposed loan in the amount of USD60 million equivalent to the Russian Federation for the Moscow Urban Transport Project, Report No. 20511-RU. Infrastructure Sector Unit. Russia Country Unit, 12 January 2001.

World Bank, 2002: Russian Federation Country Assistance Strategy 2002.

World Bank, 2003: Russian Economic Report - March 2003, The World Bank, Russia Country Department, Economics Unit.

World Bank, 2003: Russian Economic Report - August 2003, The World Bank, Russia Country Department, Economics Unit.