



# CADRE DE PARTENARIAT PAYS AVEC LA RÉPUBLIQUE DE MADAGASCAR POUR LA PERIODE 2017 -2021



**GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE**

Département de l'Afrique australe 2  
Région Afrique

Société financière internationale  
Région Afrique

Agence multilatérale de garantie  
des investissements



Ce document a une distribution restreinte et ne peut être utilisé par les destinataires que dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Son contenu ne peut être divulgué sans l'autorisation du Groupe de la Banque mondiale.

La dernière Note de stratégie intérimaire remonte au 21 février 2012.

### **EQUIVALENCES DES DEVISES**

Unité monétaire = MGA (Ariary)

3 178 MGA = 1 USD

(Taux de change en vigueur au 30 avril 2017)

### **ANNEE FISCALE**

Du 1er janvier au 31 décembre 2017



## ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

AFD	Agence Française de Développement	JICA	Agence japonaise de développement international
AGOA	Loi sur la croissance et les possibilités en Afrique	JIRAMA	Jiro sy Rano Malagasy (compagnie nationale d'eau et d'électricité)
AMPA	Mines artisanales et à petite échelle	Kwh	Kilowatt heure
ASS	Afrique subsaharienne	MIGA	Agence multilatérale de garantie des investissements
BAD	Banque Africaine de Développement	MSME	Micro, petites et moyennes entreprises
BCM	Banque Centrale de Madagascar	MTN	Maladies tropicales négligées
BEI	Banque Européenne d'Investissement	MW	Mégawatts
CPDN	Contribution prévue déterminée au niveau national	NSI	Note de stratégie intermédiaire
CPP	Cadre de partenariat pays	OMS	Organisation Mondiale de la Santé
DTS	Droits de tirage spéciaux	ONG	Organisation non gouvernementale
EDBM	Economic Development Board of Madagascar	ONN	Office National de la Nutrition
EDSP	Etude diagnostique systématique de pays	OPD	Opération de politique de développement
ENSOMD	Enquête nationale du suivi des objectifs du millénaire pour le développement	PAM	Programme alimentaire mondial
EPIP	Evaluation politique et institutionnelle pays	PEFA	Dépenses publiques et redevabilité financière
EPM	Enquête périodique auprès des ménages	PIB	Produit intérieur brut
ESG	Environnemental, social et gouvernance	PME	Partenariat Mondial pour l'Education
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	PME	Petites et moyennes entreprises
FEC	Facilité élargie de crédit	PND	Plan national de développement
FIDA	Fonds international pour le développement agricole	PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
FMI	Fonds Monétaire International	PPIAF	Facilité de conseil en infrastructure public-privé
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population	PPP	Partenariat public-privé
FSP	Fenêtre du secteur privé	RAA	Revue d'achèvement et d'apprentissage
GAVI	Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination	RPA	Revue de la performance et d'apprentissage
GBM	Groupe de la Banque mondiale	SADC	Communauté de développement d'Afrique australe
GES	Gaz à effet de serre	SCA	Services de conseil et d'analyse
GFP	Gestion des finances publiques	TADAT	Outil de diagnostic de l'administration fiscale
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Agence allemande pour la coopération internationale)	TIC	Technologies de l'information et de la communication
IDA	Association Internationale de Développement	UE	Union européenne
IDE	Investissements étrangers directs	UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
IFC	Société Financière Internationale	UNICEF	Fonds international d'urgence pour enfants des Nations Unie
IMF	Institution de microfinance	USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
INSTAT	Institut National de la Statistique	WASH	Eau, assainissement et hygiène
IPS	Indicateurs de prestation de services	WDI	Indicateurs de développement mondial
ITIE	Initiative de transparence dans les industries extractives		

	IDA	IFC	MIGA
Vice-président :	Makhtar Diop	Dimitris Tsitsiragos	Keiko Honda
Directeurs :	Mark R. Lundell	Oumar Seydi	Merli Baroudi
Chefs d'équipe :	Coralie Gevers, Ellena Rabeson	Kailash Satyam Ramnauth	Petal Jean Hackett



## CADRE DE PARTENARIAT PAYS POUR LA PERIODE AF17-AF21 POUR LA REPUBLIQUE DE MADAGASCAR

### Table des matières

I. MADAGASCAR, UN PAYS DE POTENTIEL NON RÉALISÉ .....	1
II. CONTEXTE DU PAYS ET PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT .....	5
2.1. Contexte social et politique : surmonter un historique de fragilité, le défi à relever .....	8
2.2. Développements économiques récents : une amélioration de la performance exigeant de nouvelles réformes .....	10
2.3. Profil de la pauvreté : la pauvreté est profonde et persistante .....	15
2.4. Défis pour le développement : relever les niveaux de revenu rural et soutenir l'urbanisation .....	18
III. CADRE DE PARTENARIAT PAR PAYS DU GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE .....	31
3.1. Programme et stratégie du Gouvernement pour le rétablissement et le développement après la crise .....	32
3.2. Proposition de Cadre de partenariat par pays du GBM .....	33
3.3. Mise en œuvre du Cadre de partenariat pays de Madagascar .....	50
IV. GESTION DES RISQUES DU PROGRAMME DU CPP .....	55
ANNEXE .....	59

Tableau 1 : Quelques données macroéconomiques .....	12
Tableau 2 : Tendances de la pauvreté de 2001 à 2012 .....	15
Tableau 3 : Principales variables prédictives d'un bien-être plus élevé par ordre d'importance.....	17
Tableau 4 : Inventaire et positionnement des domaines stratégiques du Plan national de développement, des objectifs du CPP et des recommandations de l'EDSP .....	38
Tableau 5: Financement indicatif et programme de travaux d'analyse du GBM de l'AF17 à l'AF21 .....	52
Tableau 6 : Outil d'évaluation systématique des risques liés aux opérations de Madagascar .....	56
Tableau 7 : Indicateurs pour le suivi du risque de fragilité .....	57

Figure 1: L'économie malgache est caractérisée par des taux de croissance volatiles .....	8
Figure 2: La part des dons par rapport PIB a considérablement fluctué .....	13



# MADAGASCAR, UN PAYS DE POTENTIEL NON RÉALISÉ

## 1 **Ce cadre de partenariat pays (CPP) définit la stratégie du Groupe de la Banque mondiale (GBM) à Madagascar pour la période de l'AF17 à l'AF21.**

Alors que le pays sort d'une crise politique, le CPP vient en appui à l'objectif du Gouvernement de parvenir à une trajectoire de croissance plus forte, inclusive et durable pour réduire la pauvreté, tel qu'il est présenté dans son Plan National de Développement 2015-2019 (PND). Les ressources en plus grand volume et la gamme plus large d'instruments disponibles dans le cadre de l'IDA18 permettent au GBM d'appuyer le Gouvernement dans son effort pour lancer le pays sur une trajectoire de développement plus forte, par des investissements à l'échelle dans quelques domaines qui pourraient débloquent le développement de Madagascar. La réalisation d'objectifs ambitieux – tels que de doubler le taux d'accès à l'électricité – dépendra de la capacité des autorités à soutenir les réformes tout en s'attaquant à certaines des causes de l'instabilité cyclique du pays.

## 2 **Madagascar est une nation insulaire dotée de nombreux atouts,** dont le premier est sa population de 24 millions d'habitants avec 64% ont moins de 25 ans.

Grâce à ses vastes étendues de terres agricoles, ses zones forestières et son accès à la mer, le pays pourrait être le grenier de l'océan Indien et même au-delà. Le secteur privé, de petite taille mais raisonnablement diversifié, pourrait prospérer, en partie grâce à une main-d'œuvre relativement instruite. De manière notable, une biodiversité et une richesse culturelle sans pareil pourraient stimuler l'expansion du tourisme.

## 3 **Le bilan historique du pays montre que Madagascar est capable d'une forte croissance lorsque ses atouts sont mobilisés de manière efficace et qu'il y a stabilité politique.**

Entre 2003 et 2008 – période de stabilité politique relative, de grands investissements miniers, des zones franches dynamiques et d'importantes réformes dans un certain nombre de domaines, y compris le climat de l'investissement, ont permis d'obtenir un taux de croissance moyen de 6,3%. Les avantages comparatifs du pays se situent dans les secteurs qui exploitent de manière intensive la biodiversité exceptionnelle, les abondantes ressources naturelles et une main-d'œuvre abondante (peu qualifiée) tels que le tourisme, l'agro-industrie, la pêche, l'industrie extractive, les services commerciaux et les industries textiles.

## 4 **Cependant, les périodes de croissance ont été interrompues à répétition par des crises politiques, dont la dernière en date et la plus longue a été la crise de 2009-2013.**

Au cours des cinquante dernières années, tous les chefs d'État (à l'exclusion du président actuel) sont arrivés ou ont perdu le pouvoir à la suite d'un événement inconstitutionnel. Le travail des institutions existantes et l'application des normes juridiques en place ont été entravés à maintes reprises par des réseaux politiques d'un petit nombre de personnes. De même, les politiques de développement ont souvent été détournées à l'avantage de petits groupes d'élite et certaines grandes entreprises, excluant de larges portions de la population et les petites et moyennes entreprises (PME). L'instabilité a découragé les investisseurs, a réduit l'accès au financement, a déprimé le tourisme et a amené les partenaires au développement à réduire l'aide.

## 5 **La population malgache paie le coût de l'instabilité politique et de la faiblesse de la croissance: la pauvreté dans le pays est aujourd'hui parmi les plus élevées au monde.**

Le malgache moyen est aujourd'hui plus pauvre de 42% par rapport à ce qu'il était en 1960,<sup>1</sup> l'année de l'indépendance de Madagascar. En 2012,<sup>2</sup> seuls 30% des Malgaches vivaient au-dessus du seuil de pauvreté national et seulement 10% au-dessus du seuil de pauvreté international. L'inégalité n'est pas tant une question de concentration excessive de la richesse chez un petit nombre qu'une question de pauvreté profonde : le malgache moyen consomme 46% de moins qu'une personne vivant exactement au seuil de pauvreté national. La croissance démographique de 2,8% par an ajoute à la pression sur la capacité déjà limitée à fournir des services de base à travers le pays, sur les ressources naturelles et sur la croissance.

<sup>1</sup> Mesuré en PIB réel par habitant. Seule la RDC et le Libéria ont eu une performance pire que celle de Madagascar au cours de la période 1960-2010

<sup>2</sup> Données disponibles les plus récentes tirées de l'enquête ENSOMD 2012

## 6 Les phénomènes météorologiques extrêmes ont également été des facteurs importants de la pauvreté persistante.

Madagascar est l'un des pays les plus exposés aux phénomènes météorologiques avec une moyenne de trois catastrophes climatiques majeures (cyclones, inondations et sécheresses) par an. Très récemment, le cyclone Enawo en 2017 a touché plus de 430 000 personnes, les pertes économiques étant estimées à 4% du Produit Intérieur Brut (PIB). La grave sécheresse qui a affecté le Sud au cours des trois dernières années a plongé 1,1 million de personnes dans l'insécurité alimentaire. Les scénarios de changement climatique prévoient que ces phénomènes météorologiques pourraient gagner en intensité au cours des prochaines décennies. Cependant, la résilience du pays est limitée par la vulnérabilité préexistante de la population et la faiblesse des infrastructures et des services publics.

## 7 Le retour à l'ordre constitutionnel au début de 2014 a remis le pays sur la voie d'un développement positif et a ouvert la porte à un engagement élargi du GBM en poursuite de l'objectif de mettre fin à la pauvreté.

Les engagements soutenus de la communauté internationale dans le cadre d'une feuille de route négociée par la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) en 2011 pour mettre fin à la crise ont permis de renforcer les institutions démocratiques et de sécurité et ont permis d'améliorer les perspectives de maintien de la stabilité politique. La stabilité macroéconomique a été maintenue et la croissance s'est modestement accélérée. Avec le soutien du Fonds monétaire international (FMI) dans le cadre d'un programme triennal de Facilité Élargie de Crédit (FEC), les réformes essentielles pour accroître les recettes fiscales commencent à porter leurs fruits, les recettes fiscales passant de 9,9% du PIB en 2014 à 10,9% en 2016. Alors que d'autres réformes sont nécessaires pour limiter les transferts aux entreprises publiques, l'élargissement de l'espace budgétaire a permis au Gouvernement d'accroître ses investissements et ses dépenses sociales. Les autorités ont avancé quelques réformes pour attirer et soutenir l'investissement privé. Cependant, les investisseurs privés sont encore confrontés à de nombreux facteurs dissuasifs tels qu'un secteur judiciaire peu fiable et des pratiques de concurrence déloyale, naturelles et sur la croissance.

## 8 Le programme proposé dans le cadre de ce CPP vise à accroître la résilience des personnes les plus vulnérables et à promouvoir une croissance inclusive, tout en renforçant les institutions nationales et locales afin de réduire la fragilité.

Il est soutenu par un dialogue renouvelé avec les autorités, le secteur privé et la société civile. Il est fondé sur un solide travail d'analyse mené ces dernières années, notamment une évaluation de la fragilité (AF15), l'Étude Diagnostique Systématique du Pays (EDSP)<sup>3</sup> (AF16), deux analyses de la pauvreté et du genre (AF14, AF16), plusieurs analyses de la gouvernance locale et de l'économie politique (AF15-AF16) et des études sectorielles sur la santé et l'éducation, l'agriculture et le secteur financier. Il capitalise les enseignements tirés de la mise en œuvre interrompue de la Stratégie d'Assistance au Pays (SAP) pour l'AF07-AF11<sup>4</sup> et la Note de Stratégie Intérimaire (NSI) pour l'AF12-AF13<sup>5</sup>. En particulier, le GBM mobilisera les différents instruments de l'IDA18 pour permettre des interventions critiques – dans les domaines de l'énergie, de l'agriculture, de l'inclusion financière et du développement humain – qui sont susceptibles de contribuer de manière significative à l'éradication de l'extrême pauvreté

## 9 Dans le cadre des objectifs généraux visant à accroître la résilience des plus vulnérables et à favoriser une croissance inclusive, le GBM s'attache à investir des ressources sur une longue période (c'est-à-dire au moins dix ans) afin de réaliser des objectifs ambitieux.

En particulier, le GBM s'attache à collaborer avec les autorités pour faire avancer la transformation du secteur de l'énergie et passer de la situation d'une société publique aux services défaillants à un doublement du taux d'accès à l'électricité en recourant stratégiquement aux instruments de financement de l'IDA18 d'une manière qui réduit les risques associés au pays pour les investisseurs privés. Cela aiderait à libérer la croissance économique dans les zones urbaines et rurales et améliorerait la qualité de vie. De même,

<sup>3</sup> Le 25 août 2015

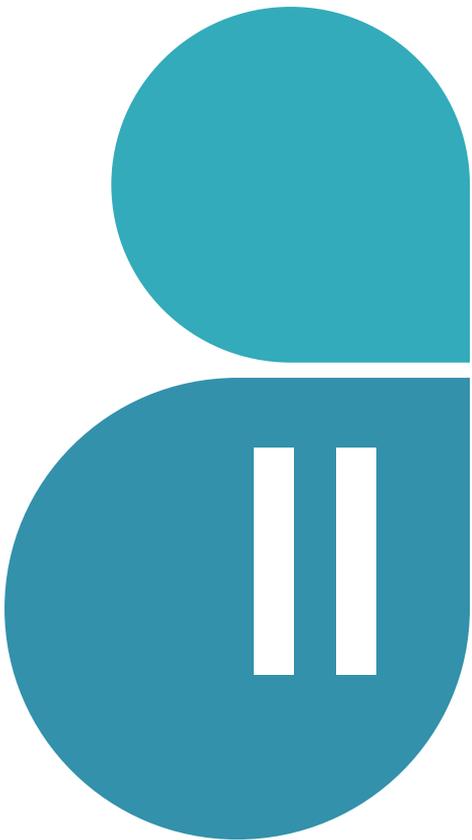
<sup>4</sup> Rapport n° 38135-MG - 7 mars 2007

<sup>5</sup> Rapport n° 63863-MG - 28 décembre 2011

le GBM travaillerait avec le Gouvernement et d'autres partenaires au développement pour inverser les tendances négatives en matière de santé, de nutrition et d'éducation chez les enfants et, à l'inverse, renforcer leur futur potentiel de production. D'ici 2021, ce programme d'«Investissement dans les premières années» qui combine des interventions en matière de santé, de nutrition, de protection sociale et d'éducation réduirait le retard de croissance chez les enfants de moins de cinq ans de 1 point de pourcentage par an dans les régions où les taux de malnutrition chronique sont les plus élevés et augmenterait le nombre d'enfants atteignant la dernière année de l'école primaire de 25% à travers le pays.

**10****Les risques dans la réalisation de ces objectifs continuent d'être substantiels et exigeront du GBM d'adopter une approche souple.**

Tout d'abord, la reprise naissante de la croissance économique n'a pas encore été ressentie par une large majorité de la population. La profondeur de la pauvreté est également telle que des phénomènes climatiques extrêmes pourraient inverser rapidement les petits gains obtenus depuis 2014 et alimenter les tensions sociales. Deuxièmement, les élections présidentielles devraient avoir lieu à la fin de 2018. Elles pourraient ralentir l'adoption des réformes et entraîner de plus fortes tensions politiques. Les crises récentes se sont produites autour d'élections et l'éventualité d'une autre crise ne peut être exclue. Enfin, il reste à voir si le Gouvernement pourra s'attaquer aux racines de la fragilité du pays et modifier le compromis entre les élites et le reste de la population, y compris en créant des conditions plus équitables pour le secteur privé. Ces risques exigeront du GBM de suivre de près le contexte du pays et d'être prêt à adapter son approche tout au long de la période du CPP.



## CONTEXTE DU PAYS ET PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT



## Contexte social et politique : surmonter un historique de fragilité, le défi à relever

11

### Les crises politiques récurrentes de Madagascar sont le résultat de problématiques de gouvernance profondément enracinées.

Avant tout, l'Etat et le système politique sont déterminés par des réseaux d'un petit nombre de dirigeants politiques et hommes d'affaires puissants qui forment des alliances changeantes au gré du temps pour préserver leur accès aux rentes. Leur influence est à peine contrebalancée par le secteur de la justice qui est perçu comme corrompu et qui contribue à un sentiment généralisé d'impunité. Deuxièmement, la société est divisée selon des clivages ethniques, religieux, de richesse et de genre. Le système étatique fortement centralisé n'est pas propice à la résolution de ces tensions. Ces divisions sociales sont parfois exploitées par des dirigeants à des fins politiques. Troisièmement, l'abondance des ressources naturelles, conjuguée à une faible gouvernance, a contribué à la croissance rapide d'une économie de traite autour du bois précieux, de l'or et des pierres, du bétail et d'une précieuse biodiversité. Les tensions autour de la mainmise sur les rentes provenant de ces ressources naturelles ont augmenté et on pense que ces rentes, en particulier celles tirées de la vente illégale de bois de rose, peuvent jouer un rôle important dans le financement des ambitions politiques. Enfin, le système de pouvoirs et contre-pouvoirs reste inchangé en raison : (i) d'un système parlementaire où les alliances politiques sont fragmentées, instables et non fondées sur des programmes communs; (ii) de la faiblesse de la société civile, bien que quelques plateformes récemment formées deviennent des acteurs importants dans le dialogue sur les ressources naturelles, la transparence budgétaire et la prestation de services; et (iii) du manque d'indépendance des médias, les principales publications et stations de radio et de télévision étant affiliées à des groupes économiques influents ou appartenant à des dirigeants politiques.

12

### Ces facteurs de fragilité se reflètent dans plusieurs indicateurs de gouvernance.

Les indicateurs de gouvernance à Madagascar, selon le World Governance Indicators, ont enregistré une forte baisse en matière d'efficacité du Gouvernement, de lutte contre la corruption et de l'état de droit entre 2008 et 2014. Les deux premiers indicateurs ont légèrement remonté en 2015. Avec un score de 26/100 à l'Indice de perception de la corruption de Transparency International en 2016, Madagascar occupe la 146<sup>ème</sup> place, s'alignant sur le Bangladesh, le Cameroun et le Kenya.

13

### Les crises répétées ont également mis en lumière les forces du pays au niveau local et l'étonnante résilience de son peuple.

Une économie informelle dynamique a fourni des emplois alternatifs (ou un sous-emploi, devrait-on plutôt dire) et constitue une source importante de moyens de subsistance dans les zones urbaines. Les mécanismes traditionnels de solidarité sont intervenus dans les familles, entre voisins et parmi les paysans. Malheureusement, cette solidarité a été mise à rude épreuve ces dernières décennies et un certain affaiblissement est perçu. La structure institutionnelle des « communes » et des quartiers (fokontany), établie de longue date et respectée, fournit des

services locaux (par exemple, l'enregistrement des citoyens, la gestion des déchets) et contribue également à résoudre les conflits locaux (le plus souvent liés à la propriété foncière). Cette structure locale est le fondement d'une décentralisation plus efficace. Enfin, les églises ont traditionnellement joué un rôle positif dans la médiation des crises passées et représentent une voix puissante, écoutée de la population.

**14 Surmonter la fragilité - une condition sine qua non pour réduire la pauvreté de manière durable - exige de consolider la réconciliation politique et de rééquilibrer le pouvoir entre un État central fort et les structures décentralisées tout en s'attaquant aux contraintes essentielles à une croissance favorable aux pauvres.**

Ce sont des éléments fondamentaux de la Politique Générale de l'Etat qui a été énoncée par le Président Rajaonari-mampianina et renforcée par le Gouvernement dans le PND 2015-2019 et la loi de 2014 sur la décentralisation.

**15 Depuis 2014, des efforts ont été menés pour accroître la stabilité politique et renforcer les institutions démocratiques au niveau central et local.**

Les élections municipales et sénatoriales ont eu lieu en juillet et en décembre 2015, respectivement, conformément à la feuille de route de la SADC. Toutes les institutions prévues par la Constitution ont maintenant été créées bien que certaines soient en attente de nominations pour être opérationnelles. Le Parlement a adopté la nouvelle loi sur la réconciliation nationale à la fin de 2016 qui prévoit la création d'un Conseil national de réconciliation. En ce qui concerne la réforme de la sécurité, des consultations dans les 22 régions de Madagascar ont été organisées pour déterminer les priorités locales et ont alimenté une Lettre de politique générale sur la réforme de la sécurité. Les plans stratégiques et opérationnels de la Lettre de politique ont été élaborés et devraient être validés par le Conseil des ministres d'ici le milieu de l'année 2017.

**16 Les élections présidentielles devraient avoir lieu à la fin de 2018/début 2019 et pourraient s'accompagner de tensions.**

La Commission Electorale Nationale Indépendante a été créée. Elle mène des consultations sur la révision du cadre juridique des élections et de son calendrier avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). A travers son nouveau projet de soutien au cycle électoral de Madagascar (SACEM), le PNUD aidera le Gouvernement malgache à encadrer et à piloter l'assistance internationale au processus électoral pendant la période 2017-2019, dans le but de consolider la paix sociale et la légitimité démocratique. Les anciens présidents - qui n'étaient pas candidats aux élections de 2013 selon l'accord conclu au titre de la Feuille de route de la SADC - ont déjà annoncé leur intention de se présenter contre le Président en exercice. Cela pourrait conduire à une plus forte confrontation politique et éventuellement à une crise. Cependant, on espère que les élections de 2018 resteront dans les mémoires comme la première fois dans l'histoire de Madagascar où un mandat présidentiel a commencé et s'est terminé par un transfert de pouvoir constitutionnel par voie d'élections.



## 17 Madagascar a maintenu une position fiscale et monétaire prudente au cours de la dernière crise politique.

La stabilité macroéconomique a été maintenue pendant la crise grâce à des politiques fiscales, monétaires et de taux de change efficaces : les dépenses ont été réduites de 18% du PIB en 2008 à près de 13% du PIB en 2012, principalement grâce à des réductions des dépenses d'investissement et des dépenses non récurrentes. La suspension de la plupart des activités des bailleurs en 2008, dans un pays où les subventions représentaient 3,4% du PIB, a accentué l'impact sur les investissements et la prestation des services. L'inflation a oscillé autour de 6-7% et le déficit budgétaire a été inférieur à 2% du PIB pendant la crise (2009 à 2013). La stratégie d'endettement du pays a été prudente et les autorités se sont abstenues généralement d'emprunter à l'extérieur à des conditions non concessionnelles.

## 18 Le rythme de croissance et les secteurs qui sous-tendent le développement économique ont connu des fluctuations considérables.

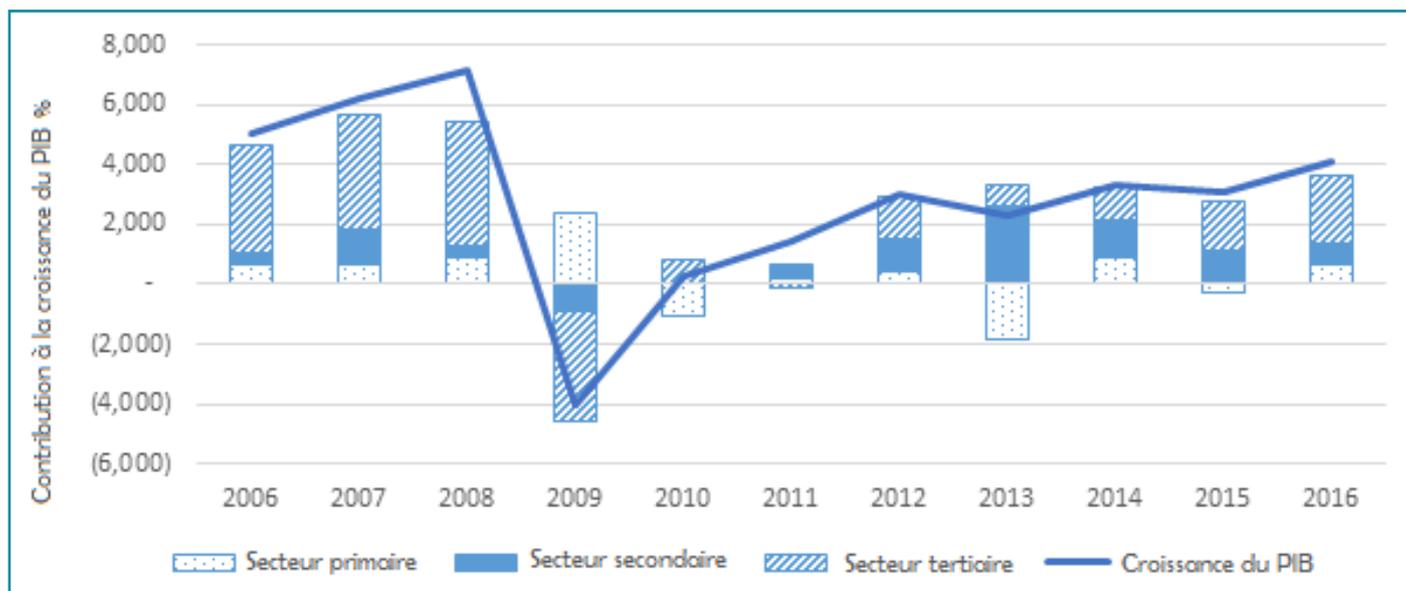
Les crises politiques ont eu une incidence directe sur l'économie, les périodes de croissance économique coïncidant avec une plus grande stabilité politique. En période pré-crise, le secteur des services était une source importante de croissance, le secteur privé exerçant dans les transports, les travaux publics, l'information et la technologie et les services bancaires. A mesure que la crise politique se déroulait en 2009, la confiance des investisseurs s'est effritée et de nombreuses entreprises privées ont réduit leurs activités ou y ont mis fin. La contribution accrue du secteur manufacturier à partir de 2011 tient du début des activités minières. Cependant, la contribution des industries extractives à la croissance a ralenti à mesure que les cours mondiaux du nickel ont baissé. En outre, si environ 80% de la population exerce des activités agricoles, le secteur est caractérisé par une faible productivité, la croissance étant fortement dépendante de conditions climatiques favorables.

## 19 L'économie malgache est caractérisée par un vaste secteur informel.

A mesure que l'activité du secteur privé a diminué pendant la période de crise politique et alors que Madagascar perdait son admissibilité à la Loi sur la croissance et les opportunités en Afrique (AGO) <sup>6</sup>, le secteur informel a absorbé une proportion accrue de la population. En 2012, environ 93% de la population étaient employés le secteur informel contre 72% en 2001. Les derniers chiffres disponibles suggèrent que la valeur ajoutée du secteur informel représentaient 24% du PIB en 2012. Plus des deux tiers des revenus du secteur informel proviennent d'activités liées au commerce, suivies de l'industrie et des services, respectivement à 15% et 14%. Alors que certains établissements informels ont réalisé de bonnes performances économiques, la grande majorité opère toujours au niveau de subsistance. Le secteur informel est confronté à un certain nombre de défis, y compris la faiblesse des infrastructures, le manque d'opportunités résultant de mauvaises conditions de marché, et la faiblesse de l'accès au financement. La question du secteur informel est discutée en profondeur dans l'EDSP.

<sup>6</sup> L'AGO est une loi commerciale des États-Unis promulguée en 2000 qui améliore l'accès au marché américain pour les pays admissibles de l'Afrique subsaharienne. Afin de se qualifier et de rester admissible, un pays doit s'efforcer d'améliorer l'état de droit, les droits de l'homme et le respect des normes fondamentales du travail. Madagascar a perdu son admissibilité à l'AGO en 2009 et l'a regagnée en 2014.

Figure 1: L'économie malgache est caractérisée par des taux de croissance volatiles



Source : INSTAT et Banque mondiale, décembre 2016

**20 Depuis 2014, l'économie de Madagascar a lentement recouvré de la crise de cinq ans.** A mesure que l'on estime que la croissance du PIB s'est accélérée à 4,2% en 2016, soit un taux plus élevé que la croissance démographique de 2,8% par an. Cela place la croissance du PIB par habitant sur une voie positive, contrairement à la période 2011-2015 où le taux de croissance économique moyen n'était que de 2,6% du PIB.

**21 Dans l'ensemble, tous les secteurs clés de l'économie ont contribué à ce léger rebond de croissance en 2016.** L'expansion a été générée par : (i) une augmentation des activités de travaux publics, de transport et de commerce; (ii) une croissance modeste des entreprises franches (principalement dans le textile) et des entreprises agroalimentaires ; et (iii) une reprise dans le secteur agricole résultant de conditions météorologiques plus favorables et de la hausse rapide du prix de la vanille. Le tourisme devrait stimuler davantage l'économie. La croissance des industries extractives continue d'être freinée par la persistance de cours mondiaux faibles pour le nickel.

**22 Le solde du compte courant continue de s'améliorer, principalement à la suite du cours élevé de la vanille.** Le déficit du compte courant est resté inférieur à 2% du PIB en 2014 et 2015 et a été estimé à 0,8% du PIB en 2016. Cette tendance positive reflète une baisse des importations liées à l'investissement direct étranger (IDE) en appui à deux grandes opérations minières qui génèrent désormais des recettes d'exportation. Cependant, cette évolution positive fait face à un vent contraire résultant du prix des minéraux et des métaux qui sont actuellement en dessous des moyennes historiques. L'IDE est de plus en plus orienté vers le secteur financier, les services, les télécommunications et, dans une certaine mesure, les activités de fabrication. La hausse rapide du cours de la vanille et l'augmentation des exportations de textiles, aidées par le rétablissement des privilèges commerciaux au titre de l'AGOA, ont amélioré davantage la balance commerciale. Ces améliorations du compte courant pourraient être inversées au cours des prochaines années du fait que la hausse rapide du prix de la vanille, qui devrait se poursuivre en 2017, pourrait être de courte durée et le prix de l'énergie est de nouveau reparti à la hausse.

**23** **La politique monétaire a répondu relativement bien à la hausse du cours de la vanille.** En raison d'une hausse au triple du cours de la vanille, les pressions à la hausse sur le taux de change ont été fortes en 2016. Afin d'atténuer l'appréciation de la monnaie, la Banque centrale a acheté des montants substantiels de devises étrangères. Cela a entraîné une forte accumulation de réserves à la Banque centrale et une expansion de la base monétaire. Les réserves officielles ont atteint l'équivalent de quatre mois d'importation à la fin de 2016, contre 2,9 mois à la fin de 2015. L'inflation à Madagascar est fortement liée à l'évolution des prix locaux, en particulier du prix riz qui est un élément central de la consommation des ménages. L'inflation moyenne est estimée à 7% en 2016 contre 7,6% l'année précédente. Pour atténuer l'inflation, la Banque centrale a décidé en octobre 2016 de maintenir le taux directeur à 8,3% et les réserves obligatoires à 13%.

**24** **Le secteur financier malgache, en particulier le secteur bancaire, a fait preuve d'une résilience remarquable en période de crise.** Les indicateurs de solidité financière montrent une robustesse sous-jacente du secteur bancaire avec une solide adéquation du capital, une rentabilité élevée et une liquidité suffisante. Le ratio d'adéquation des fonds propres est élevé (soit environ 12,3% en mars 2016, bien au-dessus du minimum requis de 8%), bien qu'il y ait une tendance à la baisse. Les banques sont très rentables, principalement en raison des écarts élevés entre les taux de prêts et de dépôts et à des recettes de commissions confortables. La liquidité globale est suffisante, les dépôts des banques dépassant les prêts, bien que la gestion des liquidités soit entravée par l'absence d'un marché secondaire efficace de titres d'État et la fragmentation du marché interbancaire. Le taux de prêt non performant (PNP) reste élevé à environ 11% (en mars 2016) mais est en baisse.

**25** **Cette résilience du secteur bancaire s'explique principalement par des politiques de financement conservatrices et des structures de gouvernance solides bien que les dispositions réglementaires et de surveillance doivent être renforcées davantage.** Jusqu'à récemment, toutes les grandes banques étaient liées à des groupes bancaires internationaux. Ces banques ont traditionnellement été réfractaires aux risques dans leurs pratiques de prêt et ont favorisé un modèle d'affaires basé sur la facturation des taux d'intérêt réels et des commissions élevées sur les prêts à une clientèle restreinte. Néanmoins, le système bancaire est encore exposé à des risques importants liés à la concentration et à l'exposition aux parties liées. La difficulté d'application des droits des créanciers et d'exécution des garanties font que les taux de défaut sont élevés et que les taux de provisionnement doivent être plus élevés que d'habitude. La supervision du secteur financier n'est pas encore capable de détecter de manière proactive les risques émergents et de les prendre en charge. La défaillance d'une banque et d'un réseau de microfinance en 2015 a confirmé l'absence de pouvoirs appropriés pour faire face aux situations de crise. Il n'y a pas de régime de résolution spécial pour les institutions financières, ni aucun régime d'assurance-dépôts. Le taux de prêt non performant (PNP) reste élevé à environ 11% (en mars 2016) mais est en baisse.

**26** **Les institutions de microfinance (IMF) de Madagascar ont connu une croissance rapide bien que certaines institutions soient confrontées à des problèmes de gouvernance et que le secteur doit se consolider davantage.** Le nombre de comptes individuels dans les 22 IMF de Madagascar est passé de 0,4 million en 2009 à environ 1,4 million en juin 2016. Bien que la plupart des IMF se soient jusqu'à récemment concentrées sur les PME urbaines, des efforts sont en cours pour atteindre les microentreprises ainsi que les zones rurales plus éloignées. La croissance rapide du secteur s'est néanmoins accompagnée d'une détérioration de la qualité du portefeuille de crédit chez certaines IMF. L'organisme de supervision du secteur financier malgache (Commission de Supervision Bancaire et Financière, CSBF) a identifié plusieurs institutions confrontées à des difficultés financières et une consolidation du secteur est attendue.

**27** **La politique budgétaire est en train de passer à une position de plus en plus expansionniste.** Le déficit budgétaire est estimé à 2,1% du PIB en 2016. Le Gouvernement a poursuivi ses efforts pour liquider les paiements d'arriérés, largement accumulés pendant la période de crise, et à mesure que de nouvelles ressources sont disponibles, les investissements publics se développent.

**28** **L'évolution de la direction de la politique budgétaire est soutenue par des efforts visant à accroître l'espace budgétaire et les dépenses dans les domaines prioritaires.** Les budgets 2016 et 2017 mettent l'accent sur l'élargissement de l'espace budgétaire grâce à un meilleur recouvrement des recettes et à une amélioration de l'efficacité des dépenses. Les principaux domaines prioritaires sont les infrastructures, les secteurs sociaux, la bonne gouvernance et le développement rural. En 2017, le budget des secteurs sociaux, y compris les ministères chargés de l'eau, de la population, de la santé et de l'éducation, devrait augmenter de 17% en termes nominaux par rapport au budget révisé de 2016. Les dépenses en investissements sont passées de 3,5% du PIB en 2015 à 5,2% en 2016. Les investissements publics devraient continuer à se développer à moyen terme, passant de 8% du PIB en 2017 à 9,7% du PIB en 2020. Cette accélération programmée des investissements publics devrait être tirée principalement par les financements externes. Cela nécessitera un renforcement de la capacité du secteur public à prioriser, planifier et exécuter les investissements publics.

**29** **Les réformes de l'administration fiscale et douanière commencent à donner des résultats.** Les recettes fiscales de Madagascar sont parmi les plus faibles au monde en pourcentage du PIB : entre 2005 et 2012, elles ont été en moyenne de 10,6% du PIB et ont atteint un plancher de 9,9% en 2014, bien en deçà de la moyenne de 16,8% de l'Afrique subsaharienne (SSA). Les recettes fiscales sont estimées à 10,9% du PIB en 2016, un niveau obtenu grâce à des réformes des procédures douanières, y compris un plus grand contrôle et une plus grande collaboration avec les autorités fiscales.

**30** **La structure des dépenses publiques évolue vers une réduction des subventions.** En 2016, l'estimation des dépenses courantes en pourcentage du PIB a diminué par rapport à 2015, une tendance qui devrait se poursuivre en 2017. La réduction a été en partie attribuable à une baisse des subventions et des transferts, à mesure que les subventions aux prix du carburant à la pompe ont été éliminées. Toutefois, à 3,1% du PIB en 2016, les subventions et les transferts sont encore élevés, en particulier pour Jiro sy Rano Malagasy (JIRAMA, la société nationale d'eau et d'électricité) et la Caisse de retraite. Des pressions imprévues – telles que le retard de l'arrivée des pluies alimentant le principal barrage hydroélectrique autour d'Antananarivo – pourraient entraîner des subventions plus élevées à la JIRAMA, ce qui pourrait freiner les dépenses prioritaires et devrait être évité. Au cours de la période de crise politique, le rythme d'accumulation des arriérés s'est accéléré à mesure que les paiements dus aux importateurs de pétrole et aux producteurs d'électricité ont augmenté alors que les remboursements de la taxe sur la valeur ajoutée ont diminué. Depuis 2014, des mesures ont été prises pour réduire les arriérés existants et éviter l'accumulation de nouveaux arriérés. Ces efforts comprennent la négociation du stock actuel d'arriérés avec les fournisseurs, estimé à 3,5% du PIB en 2015.

**31** **Les réformes ci-dessus sont menées dans le cadre d'un accord de Facilité Elargie de Crédit de trois ans entre le Gouvernement et le FMI.** Une performance satisfaisante dans le cadre d'un programme de six mois sous suivi du personnel du FMI et de deux programmes rapides de facilité de crédit a ouvert la voie à la FEC. Le programme vise à renforcer la stabilité macroéconomique et à promouvoir une croissance durable et inclusive. Ses prin-

cipaux domaines de concentration sont les suivants : (i) promouvoir une croissance solide et inclusive ; (ii) élargir l'espace budgétaire pour les investissements et les dépenses sociales; (lii) améliorer la gouvernance, et (iv) renforcer la capacité à soutenir la mise en œuvre de la politique macroéconomique et le développement du secteur financier. Cet accord de FEC a été approuvé par le Conseil du FMI en juillet 2016 pour un montant de 220 millions DTS (soit environ 295 millions USD).rés avec les fournisseurs, estimé à 3,5% du PIB en 2015.

**Tableau 1:** Quelques données macroéconomiques

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	Actuels		Est.	Projeté					
<b>Secteur réel</b>									
Croissance du PIB réel	3,3	3,1	4,2	4,3	5,3	5,9	5,5	5,2	5,0
Croissance du PIB par habitant	0,5	0,3	1,3	1,7	2,0	2,2	2,1	2,2	2,2
Inflation, les prix à la consommation (% annuel, fin d'année)	6,0	7,6	7,0	7,7	6,8	6,0	5,4	5,4	5,0
<b>Finances publiques (% PIB)</b>									
Recettes, hors dons	10,1	10,4	11,2	11,6	11,8	12,2	12,7	13,1	13,5
Dont : Recettes fiscales	9,9	10,1	10,9	11,4	11,6	12,0	12,5	12,9	13,3
Dons	2,3	1,5	3,4	3,5	3,6	3,3	2,3	2,3	2,2
Dépenses totales (base d'engagement)	14,7	15,1	16,0	20,2	20,0	20,1	18,8	18,9	19,0
Dont : dépenses d'investissement	3,9	3,5	5,2	8,1	10,2	10,5	9,4	9,3	9,1
Dont : transferts et subventions	3,2	3,4	3,1	4,2	2,2	2,0	1,9	1,9	1,9
Solde global (base de caisse)	-2,4	-3,7	-2,1	-6,0	-5,2	-4,7	-4,0	-3,5	-3,3
Total de la dette publique	35,8	41,3	38,7	41,3	42,2	43,2	43,5	43,9	44,3
<b>Comptes monétaires (variation annuelle en%)</b>									
Masse monétaire (M2)	9,8	15,8	21,1	16,1	10,8	13,1	17,5	17,9	15,8
Actif étranger net	6,1	7,9	14,8	1,6	1,7	4,0	6,9	7,3	5,4
Actif intérieur net	6,5	8,8	7,8	15,2	9,9	9,6	11,0	10,9	10,6
Dont : crédit au secteur privé	9,7	9,4	4,7	9,0	8,6	9,0	9,2	8,4	7,7
<b>Secteur extérieur (% du PIB)</b>									
Exportations de biens	20,6	21,0	21,6	22,3	21,5	22,2	23,8	24,5	25,0
Importations de biens	30,2	28,7	28,6	34,6	34,4	34,8	35,5	36,3	36,9
Solde du compte courant	-0,3	-1,9	0,8	-4,7	-5,3	-5,0	-4,2	-4,1	-4,0
Investissement étranger direct	2,9	4,5	4,5	4,4	4,4	4,4	4,8	5,1	5,1
Solde global	0,2	1,0	2,9	-1,0	-0,4	0,3	0,9	1,4	1,0
Réserves étrangères (mois d'importation)	2,5	2,9	3,9	3,4	3,4	3,5	3,6	3,7	3,7

Source : Autorités malgaches et le FMI, mai 2017.

32

**Une première revue de la modalité de FEC du FMI a permis de conclure que des progrès satisfaisants ont été accomplis.** Des benchmarks structurels clés ont été atteints, tels que le recouvrement des arriérés

d'impôts, la publication des contrats PPP et la soumission des états financiers des entreprises publiques à des auditeurs. Bien qu'il y ait eu un glissement dans la mise en œuvre de la formule de tarification automatique pour maintenir le recouvrement intégral du coût du carburant, cela n'a représenté aucun coût pour le budget. Les autorités sont en train de négocier la structure de prix du carburant avec les opérateurs pétroliers privés après un examen approfondi de la structure tarifaire actuelle, soutenue par la Banque mondiale. L'examen a permis de réviser effectivement les recommandations relatives au cadre macroéconomique et les recommandations politiques à la lumière des développements

récents qui justifiaient un financement supplémentaire et créaient des besoins en matière de balance des paiements. Ces développements comprenaient des dommages économiques causés par le cyclone le plus sévère en 13 ans, une sécheresse qui a affecté les capacités de production hydroélectrique, conduisant à des subventions accrues à la JIRAMA, et la privatisation partielle d'Air Madagascar au titre de laquelle le Gouvernement devrait assumer des responsabilités pour des pertes antérieures. En dépit de ces développements, de bon progrès ont été observés dans l'ensemble, le cadre macroéconomique étant jugé satisfaisant pour un appui budgétaire.

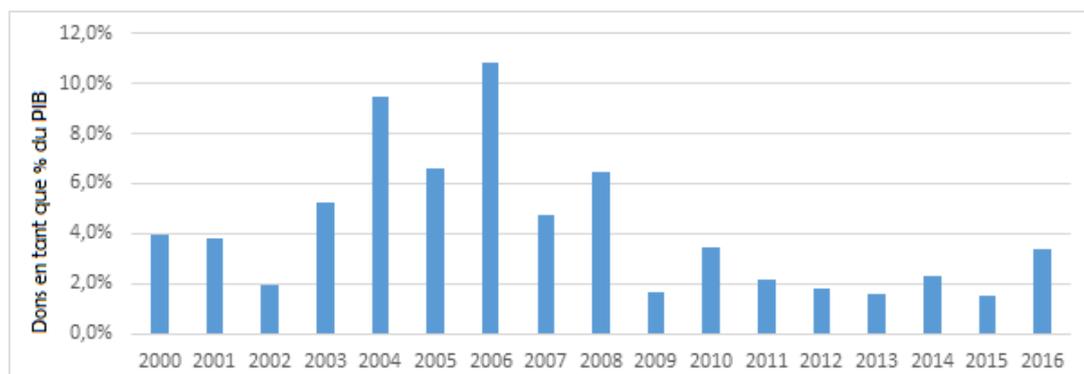
**33 La politique budgétaire du Gouvernement prévoit une expansion du financement par emprunt, mais le niveau de risque de surendettement reste modéré.**

À la fin de 2015, la dette publique était estimée à 41,3% du PIB, dont la plupart étaient des dettes internationales contractées à des conditions concessionnelles. Au cours de la période 2011-2014, la dette totale a été estimée à 33,5% du PIB en moyenne. L'augmentation projetée du financement par emprunt à partir de la fin de 2015 est principalement axée sur la mise en œuvre du programme d'investissement public du Gouvernement. Le financement attendu de la Conférence des bailleurs et des investisseurs de décembre 2016 (voir ci-dessous) devrait être contracté en grande partie à des conditions concessionnelles. De même, les partenariats public-privé (PPP) sont également considérés comme une stratégie de financement pour les investissements publics. Alors que les dettes et les PPP fournissent un moyen d'augmenter le financement, ces stratégies sont associées à des risques accrus pour les finances publiques et ces risques devront être gérés avec beaucoup d'attention. À la lumière des développements

**34 Suite à la réussite de la Conférence des bailleurs et des investisseurs pour Madagascar tenue en décembre 2016, le Gouvernement s'est engagé à utiliser les ressources d'une manière qui limite le niveau de risque de la dette.**

Les partenaires au développement ont annoncé un appui total de 6,4 milliards USD pour la période 2017-2020. Cela comprend 2,1 milliards USD d'engagements non décaissés et 4,3 milliards USD de nouveaux engagements. En outre, les opérateurs du secteur privé ont annoncé des projets d'investissement de 3,5 milliards USD. Le Gouvernement a défini une stratégie et des critères d'investissement avec le FMI pour maintenir le risque de soutenabilité de la dette à un niveau modéré. Le niveau de dons qui vont dans l'économie a considérablement fluctué. Au cours des cinq années précédant la crise politique la plus récente (de 2003 à 2008), les dons en pourcentage du PIB ont été en moyenne de 7,2%, contre 2,1% en moyenne pendant la période de crise (de 2009 à 2013). Après la période de crise, le niveau des dons a été modeste, mais cela devrait augmenter à la suite de l'aboutissement de la Conférence des bailleurs et des investisseurs.

**Figure 2:** La part des dons par rapport PIB a considérablement fluctué



Source : World Development Indicators (WDI), autorités malgaches.

35

**Les perspectives de croissance économique à moyen terme sont positives.** Selon les projections actuelles, la croissance économique devrait dépasser les performances des dernières années. L'intensification des activités de travaux publics est un moteur essentiel de la croissance qui peut également stimuler l'activité dans les secteurs connexes, à condition que les investissements soient soigneusement sélectionnés sur la base de retombées économiques et sociales escomptées. La participation de Madagascar à l'AGOA et à d'autres accords économiques régionaux devrait revigorer la croissance à mesure que la production s'accélère. Pourvu que les conditions climatiques demeurent favorables, le secteur agricole devrait continuer de contribuer à la croissance. Le secteur du tourisme pourrait également se développer si les réformes et les investissements dans le secteur des transports sont mis en œuvre comme prévu. À moyen terme, il peut y avoir des occasions d'élargir l'activité minière, en particulier si les prix des matières premières tels que le nickel et autres augmentent. Ces perspectives peuvent être renforcées davantage par la révision du Code minier, suscitant éventuellement davantage de confiance du côté des investisseurs.

36

**Cette trajectoire de croissance positive dépend du maintien de la stabilité politique et macroéconomique et de la mise en œuvre de réformes essentielles.** Selon les projections actuelles, la croissance économique devrait dépasser les performances des dernières années. L'intensification des activités de travaux publics est un moteur essentiel de la croissance qui peut également stimuler l'activité dans les secteurs connexes, à condition que les investissements soient soigneusement sélectionnés sur la base de retombées économiques et sociales escomptées. La participation de Madagascar à l'AGOA et à d'autres accords économiques régionaux devrait revigorer la croissance à mesure que la production s'accélère. Pourvu que les conditions climatiques demeurent favorables, le secteur agricole devrait continuer de contribuer à la croissance. Le secteur du tourisme pourrait également se développer si les réformes et les investissements dans le secteur des transports sont mis en œuvre comme prévu. À moyen terme, il peut y avoir des occasions d'élargir l'activité minière, en particulier si les prix des matières premières tels que le nickel et autres augmentent. Ces perspectives peuvent être renforcées davantage par la révision du Code minier, suscitant éventuellement davantage de confiance du côté des investisseurs.

# II. 3

## Profil de la pauvreté : la pauvreté est profonde et persistante



### 37 Les analyses de la pauvreté les plus récentes<sup>7</sup> montrent que Madagascar a fait peu de progrès en termes d'amélioration du bien-être des pauvres entre 2001 et 2012.

Depuis 2001, Madagascar a connu deux crises politiques en plus de perturbations dans l'accès aux marchés de textiles et d'exportations manufacturières, de chocs climatiques sévères et des fluctuations marquées du prix des aliments au niveau mondial. Dans ce contexte, le taux de pauvreté a légèrement diminué au cours de la période 2001-2012, mais reste extrêmement élevé à 70,7% en date de 2012.

**Tableau 2:** Tendances de la pauvreté de 2001 à 2012

Année	2001	2005	2010	2012
<b>Seuil de pauvreté national</b>				
Pauvreté extrême	60,5	59,8	58,3	58,2
Pauvreté absolue	70,8	73,2	71,7	70,7
Urbain	34,1	40,8	29,8	35,5
Rural	77,7	79,6	80,1	77,9
<b>Finances publiques (% PIB)</b>				
Seuil de pauvreté de 1,25 USD/jour PPA	77,5	80,7	79,1	78,2
Seuil de pauvreté de 2 USD/ jour PPA	88,9	92,7	90,8	91,2
Seuil de pauvreté de 1,90 USD/jour PPA	68,7	74,1	81,8	78,8
Seuil de pauvreté de 3,10 USD/jour PPP	84,1	89,9	92,9	90,5

Source : Enquêtes Périodiques auprès des Ménages (EPM) 2001, EPM 2005, EPM 2010, Enquête Nationale de Suivi des Objectifs du Millénaire pour le Développement (ENSOMD) 2012.

### 38 L'inégalité a augmenté entre 2005 et 2012, mais son niveau reste modeste par rapport à celui d'autres pays africains.

Le coefficient de Gini est passé de 38,9 à 41, par rapport à une moyenne de 43,8 pour l'ASS. L'inégalité à Madagascar ne tient pas tellement à une accumulation de richesse au sommet de la distribution, mais à une inégalité chez les 90% à la base qui est relativement élevée par rapport à d'autres pays pauvres, c'est-à-dire à des différences dans les niveaux de privation. L'indice des écarts de pauvreté, qui mesure le déficit moyen de la consommation en pourcentage du seuil de pauvreté pour ceux qui tombent au-dessous de celui-ci, est également resté relativement plat, augmentant légèrement sur la période 2005-2012 de 31,3 à 32,2, après avoir chuté de 35,9 en 2001.

<sup>7</sup> Banque mondiale (2016). « Recent Trends and Analytical Findings on the Causes of Madagascar's Persistent Poverty. » Ce rapport exploite les données des Enquêtes auprès des ménages (EPM) de 2001, 2005, 2010 et l'ENSOMD 2012. Voir également la Banque mondiale (2014). « Face of Poverty in Madagascar: Poverty, Gender, and Inequality Assessment. » La prochaine enquête auprès des ménages devrait avoir lieu en 2018, après le recensement.

### 39 **La pauvreté est nettement plus élevée dans les zones rurales où l'agriculture<sup>7</sup> est la principale source de revenus.**

Près de 80% de la population de Madagascar vit dans les zones rurales, et les taux de pauvreté rurale sont presque deux fois plus élevés que dans les zones urbaines. La pauvreté extrême est plus prononcée dans le sud-est du pays alors que la région de la capitale a connu une incidence nettement plus faible de l'extrême pauvreté. L'agriculture est le principal secteur d'emploi du chef de ménage pour les 80% du pays et seuls les quatrième et cinquième quintiles de consommation sont engagés en grand nombre dans les services, la manufacture et l'administration publique. L'incidence de l'extrême pauvreté est plus élevée chez les ménages dirigés par une femme, soit un cinquième de tous les ménages. Ces ménages sont plus vulnérables parce que les femmes qui les dirigent possèdent moins d'actifs productifs : en moyenne, elles ont un an de scolarité en moins, elles cultivent un peu plus de la moitié de la surface cultivée par les hommes, ont trois à quatre fois moins de gros bétail et presque deux fois moins de petit bétail.

### 40 **La faible connectivité et des politiques gouvernementales défavorables ont entraîné une baisse des rendements agricoles.**

Pout d'abord, les pauvres se sont retrouvés plus isolés des marchés et des services à mesure que les conditions de transport se sont empirées. Le temps moyen pour atteindre les marchés alimentaires a augmenté de près de deux heures (2005) à près de deux heures et demi (2010) pour le quintile le plus pauvre et le prix réel moyen du transport de marchandises (en particulier, un sac de riz de 50 kg) a augmenté de 42%. Deuxièmement, les politiques gouvernementales conçues en 2007 pour stabiliser le prix du riz face à la forte hausse des cours mondiaux ont déprimé le prix du producteur national de façon disproportionnée, ce qui a intensifié la pauvreté rurale. Bien que ces mesures aient eu pour effet des prix du riz relativement stables pour les consommateurs urbains, les producteurs - qui se sont retrouvés de plus en plus isolés des centres de demande - n'étaient généralement pas en mesure de tirer profit de la hausse des cours mondiaux.

### 41 **Les événements climatiques extrêmes ont aggravé les fluctuations du bien-être.**

Entre 2005 et 2010, la sévérité accrue des chocs météorologiques a été la principale cause de déclin du bien-être pour ceux qui se trouvaient au bas de la distribution de la consommation. En 2012, jusqu'à 28% des plus pauvres ont indiqué avoir été les plus affectés par la sécheresse, les cyclones et les retards de l'arrivée des pluies. Ces chocs climatiques, combinés à une baisse de la rentabilité de l'agriculture, expliquent le déclin du bien-être dans les deux quintiles inférieurs des ménages ruraux entre 2005 et 2010. Pour les ménages les plus pauvres, la consommation a diminué en moyenne de 3,1% entre 2005 et 2010, les rendements de leurs actifs ayant diminué de 6,9%.

### 42 **Pour faire face aux chocs négatifs, les ménages ont changé d'activités génératrices de revenus et ont cherché un emploi secondaire dans des entreprises non agricoles.**

L'emploi primaire et secondaire dans les services a augmenté de manière notable, en particulier le travail indépendant. Malgré ces efforts, les opportunités commerciales et professionnelles en dehors de l'agriculture n'étaient pas suffisamment disponibles ou lucratives pour compenser pleinement les pertes de bien-être. Les rendements de leurs actifs ayant diminué de 6,9%.

### 43 **Les obstacles liés au genre ont entravé la capacité des femmes à faire face aux chocs, à mener des entreprises à forte productivité, à trouver du travail et à gagner des salaires comparables à ceux des hommes.**

En 2010, les femmes ont eu plus de difficultés à obtenir un emploi non agricole lorsque les conditions agricoles se sont aggravées, et en conséquence présentaient des taux de sous-emploi plus élevés. Bien que les ménages dirigés par une femme ne soient pas toujours plus pauvres que ceux dirigés par un homme, lorsque le niveau de scolarité, la région et le milieu urbain sont pris en compte, les hommes ont gagné 37% de plus que les femmes sur le marché du travail en 2012. Plus des deux tiers des femmes exercent une activité peu qualifiée contre un tiers des hommes. Les femmes entrepreneurs sont également moins susceptibles de posséder et d'exploiter une micro-entreprise avec

<sup>8</sup> L'agriculture englobe l'élevage et la pêche.

plusieurs employés, et plus susceptibles que les hommes de posséder et d'exploiter une entreprise moins rentable à un seul employé. Selon l'Enquête auprès des entreprises de 2013, les femmes s'appuyaient sur le crédit autant que les hommes, mais elles étaient plus susceptibles de déclarer l'accès au crédit comme problématique. L'enquête a également indiqué que seules 20% des entreprises ont une participation majoritaire de femmes et seules 28% ont une femme comme premier dirigeant leurs actifs ayant diminué de 6,9%.

**44**

**De tous les facteurs au niveau des ménages et de la collectivité, les meilleurs prédicteurs d'un bien-être plus élevé sont l'électrification, l'emploi non agricole et la proximité de zones urbaines.** En outre, dans

les zones urbaines, un niveau d'instruction relativement élevé est un prédicteur de bien-être plus élevé. Dans les zones rurales, une surface de terres plus grande et un prix plus élevé du paddy sont des prédicteurs importants.

**Tableau 3:** Principales variables prédictives d'un bien-être plus élevé par ordre d'importance

Au niveau national :	Pour les ménages agricoles seulement :
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Vivre dans une localité à haut niveau d'électrification (plus de 27% des ménages ayant l'électricité)</li> <li>2. Avoir un chef de famille ayant fait des études universitaires</li> <li>3. Avoir un chef de famille alphabétisé</li> <li>4. Proximité d'un grand centre urbain</li> <li>5. Prix plus élevés du paddy</li> <li>6. Possession d'un plus grand nombre de bétail</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Plus grande surface cultivée</li> <li>2. Proximité d'un grand centre urbain</li> <li>3. Vivre dans une communauté ayant des niveaux d'électrification plus élevés</li> <li>4. Un pourcentage plus faible de la part de l'agriculture dans les revenus</li> <li>5. Prix plus élevés du paddy</li> </ol>

Source : Banque mondiale, 2016



# 11.4

## Défis pour le développement : relever les niveaux de revenu rural et soutenir l'urbanisation

45

**Les constats ci-dessus tracent quelques pistes pour la marche à suivre dans la réduction de la pauvreté et la stimulation de la prospérité partagée.**

Tout d'abord, le plus grand impact sur la pauvreté proviendra d'une augmentation de la productivité agricole et du développement d'opportunités productives hors exploitation agricole. L'analyse de la pauvreté montre que ces activités économiques sont limitées par le faible accès à l'électricité, le faible niveau d'instruction et de développement humain et la difficulté d'accéder aux centres/marchés urbains proches. Les enquêtes auprès des entreprises mettent en lumière un ensemble supplémentaire de limites qui devraient être prises en compte si l'on veut favoriser le développement des activités du secteur privé : un climat d'investissement difficile caractérisé par un accès limité et coûteux au financement, un système judiciaire imprévisible et une concurrence faussée par les traitements privilégiés accordés à certains opérateurs. Le pays peut s'attaquer à ces défis grâce à des réformes politiques et à des investissements dans les infrastructures et le développement humain. Cependant, ces investissements exigeront de l'État de mobiliser des ressources supplémentaires et de les gérer avec une discipline rigoureuse.

46

**Les progrès dans la réduction de la pauvreté ne pourront être maintenus que si la situation politique reste stable et si le pays s'adapte aux risques climatiques.**

Tout d'abord, le pays doit poursuivre ses efforts pour décentraliser et rééquilibrer la prise de décision et les ressources entre le centre et la «périphérie» (c.-à-d. les collectivités décentralisées - régions, districts, communes, fokontany). Une telle décentralisation aiderait à gérer les éventuelles tensions et aiderait à offrir de meilleurs services aux communautés locales avec une plus grande redevabilité. Deuxièmement, étant donné que les phénomènes météorologiques extrêmes peuvent avoir le plus grand impact sur le bien-être des pauvres et que ces phénomènes météorologiques extrêmes pourraient s'aggraver avec le changement climatique selon les prévisions, il est essentiel que l'État mette en œuvre des stratégies de gestion des risques aux niveaux national et local et développe des instruments de financement.

11.4.1

**Améliorer la productivité agricole grâce à une gestion plus intégrée des ressources naturelles**

47

**Le relèvement de la productivité de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche grâce à des pratiques durables aura le plus grand impact en termes de réduction de la pauvreté.**

Quatre malgaches sur cinq à l'échelle du pays dépendent directement des ressources naturelles pour leur subsistance, en particulier de la terre, de l'eau et des forêts. La plupart des ménages participent à l'agriculture de subsistance (riz, manioc, maïs), avec de faibles niveaux de productivité. Depuis 1960, la valeur ajoutée par habitant dans l'agriculture a diminué en moyenne de 1% par an. L'une des raisons de la faible productivité est la non fiabilité de la disponibilité d'eau, résultant de la faiblesse des

infrastructures d'eau en vrac et de l'obsolescence des infrastructures d'irrigation : bien que les ressources renouvelables en eau soient estimées à 337 km<sup>3</sup> par an, soit près de 15 fois le volume d'eau total requis pour le développement du potentiel d'irrigation, le manque d'eau est généralisée dans tous les secteurs utilisant de l'eau (agriculture, industrie, ménages, etc.). L'élevage joue également un rôle important dans le maintien des moyens d'existence ruraux, mais sa productivité est faible en raison d'une production inadéquate de fourrage, d'une mauvaise gestion des pâturages, de la mauvaise santé animale et de l'inefficacité de la lutte contre les maladies et de l'épuisement génétique.

**48**

**La productivité agricole pourrait être relevée en suivant trois voies importantes**, à savoir (i) en assurant la sécurité foncière afin d'accroître les incitations à l'investissement agricole et améliorer l'accès au crédit; (ii) en favorisant l'utilisation d'engrais (et d'autres intrants), de l'irrigation et de la mécanisation pour accroître les rendements et la production agricoles; et (iii) en renforçant les liens entre la production agricole et la nutrition afin d'améliorer l'état de santé des ménages ruraux, la santé étant essentielle pour assurer la productivité du travail agricole en retour. La sécurité foncière s'est révélée particulièrement problématique : bien que Madagascar ait été à l'avant-garde de l'élaboration d'un système décentralisé de certification foncière rapide et abordable pour les petits exploitants, sa mise en œuvre s'est heurtée à l'opposition de l'administration foncière au niveau central. En outre, l'attribution de grandes parcelles aux investisseurs pour l'agriculture commerciale a parfois créé des conflits qui ont ensuite été exploités par les politiciens pour susciter des tensions.

**49**

**Pour que la productivité puisse augmenter de manière durable, l'approche devra intégrer la gestion des ressources forestières et mettre un terme à l'épuisement continu de ces ressources<sup>9</sup>**, En effet, à ce jour, les gains de production à Madagascar ont été obtenus principalement grâce à l'augmentation de la superficie cultivée et ne seront pas durables à plus long terme. Les principales causes de la déforestation et de la dégradation des forêts restent l'agriculture sur brûlis,<sup>10</sup> la collecte de bois de chauffe et la production de charbon de bois.<sup>11</sup> La poursuite de la déforestation entravera les principaux moteurs de la croissance inclusive, tels que l'agriculture, la pêche et le secteur du tourisme. L'avenir du secteur du tourisme, qui a rapporté environ 0,6 milliard USD de recettes selon les estimations et employait 230 000 personnes<sup>12</sup> en 2013, est compromis par le taux élevé de déforestation, de dégradation, de braconnage du bois précieux et d'autres espèces endémiques ainsi que de la dégradation des milieux côtiers pour susciter des tensions.

**50**

**L'amélioration de la gestion durable des ressources forestières peut en fait contribuer à la croissance économique et aux moyens de subsistance locaux.** La pratique actuelle de la collecte illégale de bois précieux prive le Gouvernement de millions de dollars de recettes fiscales potentielles - qu'une industrie du bois durable pourrait générer - et alimente une économie de traite qui a de grandes conséquences socioéconomiques et politiques. En coupant un élément important de la richesse nationale, le pays se prive d'un important levier pour la réduction de la pauvreté. Sur le chiffre d'affaires estimé à 220 millions de dollars en 2009, la plus grande partie a été captée par une poignée d'exportateurs. Les collectivités locales n'ont bénéficié que marginalement de la rémunération pour l'exploitation forestière (5 USD par rondin) et pour le transport. La collecte illicite de bois précieux illustre comment une mauvaise gouvernance peut éroder la base d'actifs du pays sans retour de développement pour l'ensemble du pays et encore moins pour les communautés locales dans les zones affectées.

**51**

**Les petits producteurs pourraient également augmenter leur revenu et acquérir une plus grande résilience aux chocs en participant à des chaînes de valeur de produits qui servent les marchés nationaux domestiques et les marchés d'exportation.** Les chaînes de valeur avec un bon potentiel de croissance comprennent les épices et les huiles essentielles pour les marchés d'exportation (girofle, vanille, poivre, autres épices), les fruits et les

<sup>9</sup> Dans la dernière analyse de la déforestation de 2014 (effectuée dans le cadre du financement supplémentaire pour le troisième programme environnemental), la déforestation a été estimée à 1,6% par an pour la période 2010-2013 contre 1,2% par an de 2005 à 2010

<sup>10</sup> La culture sur brûlis représente 80 à 95% du total estimatif de la déforestation | <sup>11</sup> La collecte du bois de feu représente 5 à 20% de la déforestation

<sup>12</sup> Site Web du Conseil mondial des voyages et du tourisme : [www.wttc.org](http://www.wttc.org)

légumes pour les marchés d'exportation (lychee, haricots verts, asperges), les cultures de base pour le marché local (riz, pomme de terre, oignon), les ingrédients pour l'alimentation animale (maïs, soja) et l'élevage (produits laitiers, bœuf, vaches). Les principales contraintes qui empêchent ces chaînes de valeur de se développer sont les suivantes : manque de compétences et de connaissances chez les producteurs, technologie de production périmée (par exemple, variétés anciennes, vieillissement des arbres et mauvaises pratiques d'élevage), capacité de groupage et de commercialisation inadéquate entre producteurs et intermédiaires de marché, limite de la technologie de traitement, graves carences en infrastructures rurales et inadéquation des services publics tels que la vulgarisation, les services vétérinaires, l'assurance qualité, la traçabilité et l'innocuité des aliments. Il existe des possibilités d'investissement privé dans ces chaînes de valeur, mais leur faisabilité exige souvent des investissements publics complémentaires et un renforcement des capacités des acteurs du secteur privé. S'ils sont bien ciblés, l'investissement public et le développement de chaînes de valeur entraîneraient une augmentation des emplois agricoles et non agricoles et amélioreraient la durabilité de manière générale.

**52**

**Le secteur de la pêche et des produits de la mer est également un contributeur essentiel aux moyens de subsistance locaux et à la croissance nationale, mais il pourrait être amélioré davantage.**

Avec 5 600 km de côte, une zone économique exclusive (ZEE) maritime couvrant plus de 1 million de km<sup>2</sup> et plus de 117 000 km<sup>2</sup> de plateau continental, Madagascar est doté de ressources maritimes et côtières importantes. Les pêcheries représentaient 2% du PIB en 2010 et 13% des exportations. On estime que 500 000 personnes travaillent dans le secteur des pêches et des produits de la mer, dont la grande majorité sont dans le secteur artisanal et sont mal formées. Les communautés de pêcheurs sont souvent les populations les plus marginalisées et ont un accès limité aux services sociaux de base et à des infrastructures suffisantes qui permettraient de renforcer la capacité humaine et le développement du secteur. Les produits halieutiques jouent également un rôle important dans la sécurité alimentaire et la nutrition, contribuant à environ 20% de la consommation de protéines animales.

**53**

**En l'absence d'un système de gestion approprié, les stocks de pêche continueront d'être exploités au-delà des limites biologiques, sociales et économiques durables.**

La part du secteur de la pêche dans le PIB est passée de 7% en 2006 à 2% en 2010 en raison de la surpêche, de la destruction de l'habitat (principalement les mangroves), de la pollution, du changement climatique et des pratiques de pêche nuisibles. Les captures sont en grande partie non déclarées, les évaluations des stocks sont rares et les données économiques sont limitées. La capture illégale totale est estimée à environ la moitié de la production légale du secteur. Sans une gestion adéquate, les prises totales et individuelles diminueront, avec les impacts sur les revenus et les bénéfices, et finalement, sur les emplois, les moyens de subsistance, la sécurité alimentaire et la nutrition.

**54**

**Il existe un grand potentiel pour développer des chaînes de valeur à l'exportation à forte valeur ajoutée, mais pour que les petits opérateurs puissent y participer, il faudra des investissements publics qui le rendent possible.**

Les principales exportations proviennent des pêcheries locales de crevettes industrielles tandis que les pêcheries de thon sont dominées par des navires étrangers. Les petits exploitants ont un accès limité à des marchés lucratifs en raison d'une faible connaissance des bonnes pratiques, du peu d'infrastructures adéquates, de la faiblesse de l'accès à l'énergie et à la technologie du froid, et de la faiblesse des dispositions sanitaires et de traçabilité.

**55**

**L'amélioration de l'accès des femmes à de meilleurs emplois et en plus grand nombre dans l'agro-industrie, par l'élimination des obstacles à la participation au monde du travail et par un meilleur accès aux biens, peut promouvoir des opportunités de croissance durable et inclusive.**

Les femmes représentent 53% de la population agricole : elles sont à la base de la production de 80% des cultures vivrières et de près de 90% des activités de transformation agricole. Cependant, par rapport à la moyenne nationale, les ménages dirigés par une femme cultivent

en moyenne des parcelles plus petites et, par conséquent, leurs revenus agricoles moyens représentent environ 43% de moins que ceux des ménages dirigés par un homme. Les femmes représentent également 21% des pêcheurs et, par conséquent, l'amélioration de la chaîne de valeur aurait un impact direct sur leur autonomisation et leurs moyens de subsistance.

**56**

**L'exploitation minière est également devenue un pilier important de l'économie malgache et pourrait aussi stimuler énormément le développement si elle est gérée dans une perspective de durabilité.** Le

secteur extractif malgache a été dominé par l'extraction minière artisanale d'or et de pierres précieuses et semi-précieuses. Ces activités largement informelles continuent de fournir des moyens de subsistance à environ 500 000 personnes, bien que souvent dans des conditions désastreuses, et devraient contribuer aux recettes des autorités locales. Depuis le milieu de l'année 2000, deux projets industriels de classe mondiale - l'un en ilménite (930 millions USD investis par QMM) et l'autre en nickel et cobalt (7 milliards USD investis par Ambatovy) - ont transformé le secteur et ont considérablement ajouté à sa valeur stratégique. Cependant, compte tenu de la baisse des cours des produits de base et des faiblesses du climat d'investissement, aucun autre projet minier de grande envergure n'a été confirmé. Une réforme du Code minier et du Code pétrolier a été lancée dans le but de maximiser les revenus provenant des industries extractives. Cependant, le Gouvernement devra entreprendre des réformes approfondies de la gouvernance pour attirer des opérateurs sérieux et de nouveaux investissements dans l'exploration. Madagascar participe à l'Initiative de transparence des industries extractives (ITIE) depuis 2007 et publie des rapports annuels de l'ITIE sur les recettes minières. Le pays bénéficiera d'une stratégie qui garantirait que les revenus profitent à la population, qui appuierait la formalisation de l'exploitation artisanale et qui réduirait les risques sociaux et environnementaux. S'il est correctement géré, le secteur pourrait acquérir une envergure importante, apportant une contribution substantielle au développement du pays et soutenant les moyens de subsistance de milliers de ruraux pauvres.

**II. 4. 2**

**Débloquer la productivité des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre en améliorant le climat d'investissement et l'accès au financement et en créant des infrastructures résilientes**

**57**

**Le secteur privé est et sera le moteur de la croissance à Madagascar.** Le pays a divers atouts et le secteur

privé - bien qu'il soit de petite taille - est diversifié : le secteur manufacturier représente près de 15% du PIB; la vente en gros, la vente au détail et le commerce représentent 15% ; et le transport et le stockage représentent près de 25% du PIB. Le retour à l'ordre constitutionnel et la stabilité politique apparente conduisent lentement à une reprise des investissements. Le potentiel de croissance de Madagascar - pour passer d'une agriculture de subsistance et des micro, petites et moyennes entreprises informelles (MPME) à des chaînes de valeur à grande échelle (agriculture, élevage, pêche, textile et industries extractives) et aux services (tourisme, centres d'appels) - peut être déclenché en s'attaquant à une série de contraintes communes liées à l'environnement des affaires qui prévaut, à l'accès limité au financement et à la défaillance des infrastructures.

**58**

**Le maintien de la stabilité politique et le renforcement du système judiciaire sont de loin les conditions les plus importantes pour favoriser le développement du secteur privé.** L'enquête auprès des entreprises

de 2013 a mis en évidence une série de faiblesses de la gouvernance qui handicapent l'activité du secteur privé : près de la moitié des entreprises interrogées considéraient l'incertitude politique comme la contrainte la plus sévère; 45% des entreprises ont dû donner des « cadeaux » pour obtenir des marchés publics; et la criminalité, le vol et le désordre apparaissent au troisième rang de la liste des contraintes les plus pressantes. Ceci montre à quel point les problèmes

de stabilité politique et de corruption pèsent sur les esprits des entreprises. Les investisseurs ont également exprimé leur peu confiance dans le système judiciaire, traduisant une forte perception d'inégalité dans l'application de la loi. L'incidence de l'indice de Grant<sup>13</sup>, d'environ 25%, est bien au-dessus de la moyenne de l'ASS qui est d'environ 20%.

### 59 **La question de l'accès à des services financiers abordables est le troisième facteur le plus problématique pour faire des affaires, après l'instabilité politique et la corruption.**<sup>14</sup>

La profondeur financière est faible à Madagascar : le crédit intérieur au secteur privé représente 13% du PIB et les dépôts représentent 16%.<sup>15</sup> Seules 14,5% des entreprises vues dans l'Enquête auprès des entreprises de 2013 ont déclaré avoir des prêts bancaires ou une ligne de crédit. En 2014, seuls 8,6% des adultes avaient un compte (auprès d'une institution financière ou un service d'argent mobile) par rapport à une moyenne de 34,2% pour l'ASS.<sup>16</sup> De ce nombre, seuls 5,7% ont un compte dans une institution financière (contre une moyenne de 29% pour l'ASS). Seuls 2% ont emprunté à une institution financière formelle, bien que 40% des adultes aient déclaré avoir épargné et 57% aient déclaré avoir emprunté de l'argent (dont près de 50% auprès de la famille et des amis). Il n'y a pas de différences significatives entre les hommes et les femmes en termes de recours aux services financiers, à l'exception du fait que peu de femmes ont déclaré avoir fait de l'épargne en argent.

### 60 **Le manque d'outils d'atténuation des risques, les faiblesses du cadre juridique, l'insuffisance d'infrastructures financières et non financières et le manque de mécanismes efficaces de distribution à faible coût empêchent les banques et les IMF d'étendre leurs services à la population non desservie, en particulier hors des centres urbains.**

La portée des services financiers est limitée : il n'y a que deux succursales de banques commerciales et deux guichets automatiques pour 100 000 habitants.<sup>17</sup> Les données de l'Enquête sur l'accès financier montrent une augmentation de 40% du nombre d'agents de l'argent mobile, atteignant ainsi 76 pour 100 000 adultes en 2015. De même, les comptes d'argent mobile ont augmenté de plus de 30% et les transactions d'argent mobile de près de 40% au cours de la dernière année pour atteindre 2 033 pour 1 000 adultes. Pourtant, le nombre de comptes mobiles est encore relativement faible par rapport aux niveaux en ASS (4,4% des adultes à Madagascar contre 11,5% en Afrique subsaharienne). La loi de 2016 sur l'argent électronique devrait ouvrir de nouvelles opportunités et accroître l'accès. L'expansion de l'argent mobile exigerait également que les services d'information, de communication et de technologie (TIC) soient disponibles et abordables pour tous les citoyens, quelle que soit leur situation géographique et leur situation socioéconomique. Bien que la couverture du réseau ait considérablement augmenté, la pénétration du mobile n'est que la moitié de la moyenne régionale de 80% et la pénétration du haut débit - ce qui contribue deux fois plus à la croissance du PIB que la pénétration mobile<sup>18</sup> - était seulement d'environ 5% en 2015, en grande partie en raison de prix élevés. Le fait que peu de femmes ont déclaré avoir fait de l'épargne en argent.

### 61 **C'est une priorité majeure pour la croissance que d'assurer un approvisionnement fiable en électricité de manière financièrement durable et à un plus grand nombre.**

Seule 13% de la population avait accès à l'électricité à Madagascar en 2016, dont environ 39% de la population dans les zones urbaines et périurbaines et environ 5% de la population dans les zones rurales. Ces taux ne se sont pas améliorés au fil des ans en raison de la détérioration continue de la situation financière du secteur. Le service est de mauvaise qualité par ailleurs : Madagascar se classe 185ème sur 190 pays sur le dernier indicateur «Obtenir de l'électricité» du Rapport Doing Business. Les entreprises doivent attendre 450 jours pour obtenir un nouveau branchement électrique et ceux qui sont déjà branchés subissent plus de 6,7 pannes de courant par mois pour une durée moyenne hebdomadaire d'environ 2,5 heures. L'entreprise moyenne perd l'équivalent de 7% de ses ventes en raison de coupures d'électricité contre 6% en Zambie et 1% en Afrique du Sud.

<sup>13</sup> Enquêtes auprès des entreprises 2013 : Profil de Madagascar

<sup>15</sup> Base de données mondiale sur le développement financier

<sup>17</sup> Enquête sur l'accès financier

<sup>14</sup> Enquêtes d'opinion des dirigeants du Forum économique mondial (WEF) de 2016

<sup>16</sup> Ensemble de données mondiales FinIndex

<sup>18</sup> Initiative haut-débit de l'IFC-BM

**62 Le secteur de l'électricité s'est détérioré depuis plusieurs années.** En 2016, environ 58% de la production d'électricité du pays (soit 171 mégawatts) reposaient sur des générateurs inefficaces alimentés par du carburant importé, les 42% restants de la capacité (soit 124 MW) étant fournis par les centrales hydroélectriques. Le coût de la production thermique a augmenté en raison d'une pratique courante chez la compagnie d'électricité consistant à accorder des contrats coûteux pour l'installation et l'exploitation de centrales électriques sur une base occasionnelle et non concurrentielle. En outre, compte tenu du sous-investissement dans l'extension et la réhabilitation du réseau, l'accès à l'électricité et la qualité du service se détériorent de manière continue. Les zones urbaines sont de plus en plus affectées par cette situation, étant donné que la plupart des actifs de distribution de la capitale et des grandes villes de Madagascar ont été installés au début des années 80 et atteignent maintenant leur fin de vie.

**63 Il existe un potentiel considérable de développement de sources d'énergie renouvelable pour réduire les coûts de production et soutenir l'élargissement de l'accès.** Madagascar possède un énorme potentiel en matière d'énergies renouvelables, en particulier les ressources hydroélectriques estimées à 8 gigawatts (GW) dont seulement 160 MW sont actuellement exploités. Il y a environ 1 500 sites hydroélectriques non exploités allant de 10 kW (ou moins) à 600 MW situés dans tout le pays. Avec une irradiation solaire moyenne d'environ 2 200 kilowatts-heure (KWh)/m<sup>2</sup>/an et des vitesses moyennes du vent allant jusqu'à 7 m/s dans de nombreuses régions du pays, Madagascar offre également d'importantes ressources en énergie solaire et éolienne. Bien que ce potentiel n'ait pas été entièrement évalué, il pourrait fournir environ 200 MW de capacité de génération d'énergie solaire supplémentaire et plus de 100 MW de puissance éolienne. Le développement de cette capacité renouvelable est cependant limité par les problèmes d'accès à la terre, le manque d'interconnexion au réseau et les déficiences financières et opérationnelles de JIRAMA. Suivant une approche plus décentralisée, des solutions solaires hybrides sont en cours de développement pour les zones suburbaines et rurales, mais ces projets sont limités par la capacité du réseau local et le pouvoir d'achat.

**64 Des investissements substantiels du secteur privé pourraient être mobilisés pour développer les ressources en énergie renouvelables de Madagascar.** Cependant, afin de motiver les investisseurs privés à fournir des capitaux, des prêts commerciaux et du savoir-faire technique pour le développement des énergies renouvelables, il faudra réduire le risque du circuit de projet existant et rendre les projets bancables, et améliorer considérablement les performances financières et techniques actuelles de la JIRAMA. La sombre performance de la compagnie tient d'un certain nombre de facteurs, y compris la baisse de son efficacité opérationnelle, une augmentation des pertes techniques, le faible recouvrement des recettes ainsi que des pratiques d'approvisionnement en carburant coûteuses et non transparentes. En 2014, les pertes d'électricité de la JIRAMA ont grimpé à 33%, dont environ la moitié provient de pertes techniques et l'autre moitié provenant de la faiblesse du recouvrement des factures et de vols d'électricité. En conséquence, le revenu moyen actuel de JIRAMA est seulement d'environ 0,14 USD par kWh facturé, par rapport à un coût moyen d'approvisionnement de 0,32 US le kWh.<sup>19</sup> Pour combler cet écart important, la JIRAMA continue de compter sur les subventions gouvernementales (à hauteur de 115 millions USD en 2016) et le non-paiement de ses fournisseurs de carburant et de ses producteurs d'énergie privés.

**65 Le manque d'infrastructures de transport et la mauvaise qualité de celles existantes limitent l'accès aux marchés et aux sites touristiques et constituent la quatrième contrainte.** Cependant, afin de motiver les investisseurs privés à fournir des capitaux, des prêts commerciaux et du savoir-faire technique pour le développement des énergies renouvelables, il faudra réduire le risque du circuit de projet existant et rendre les projets bancables, et améliorer considérablement les performances financières et techniques actuelles de la JIRAMA. La sombre performance de la compagnie tient d'un certain nombre de facteurs, y compris la baisse de son efficacité opérationnelle, une augmentation des pertes techniques, le faible recouvrement des recettes ainsi que des pratiques d'approvisionnement en carburant coûteuses et non transparentes. En 2014, les pertes d'électricité de la JIRAMA ont grimpé à 33%, dont

<sup>19</sup> Enquêtes Prenant en compte les dépenses d'exploitation tout comme les dépenses en capital

environ la moitié provient de pertes techniques et l'autre moitié provenant de la faiblesse du recouvrement des factures et de vols d'électricité. En conséquence, le revenu moyen actuel de JIRAMA est seulement d'environ 0,14 USD par kWh facturé, par rapport à un coût moyen d'approvisionnement de 0,32 US le kWh. Pour combler cet écart important, la JIRAMA continue de compter sur les subventions gouvernementales (à hauteur de 115 millions USD en 2016) et le non-paiement de ses fournisseurs de carburant et de ses producteurs d'énergie privés.

## II. 4. 3 Investir dans un développement humain de plus grande qualité

**66 Comme Madagascar veut offrir des chances égales à tous les Malgaches de réaliser leur potentiel, il devra investir dans ses services de base pour la santé, la nutrition, la protection sociale et l'éducation et les réorganiser afin d'élargir l'accès et en améliorer la qualité.** Il est crucial pour le développement social et économique d'un pays d'investir dans la petite enfance : au-delà du gain humain immédiat, cela augmenterait la productivité du travail et renforcerait l'avantage comparatif du pays dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre. À l'heure actuelle, cependant, les pénuries de compétences constituent un obstacle considérable à la croissance du secteur privé : un tiers des employés de la production dans les entreprises vues dans l'Enquête auprès des entreprises de 2013 n'étaient pas qualifiés. La faible productivité, qui mine l'avantage de coûts du pays découlant de la faiblesse des salaires, est due en partie à un niveau d'instruction faible et stagnant, ainsi qu'à une mauvaise santé et à une mauvaise nutrition.

**67 Sur le plan de la santé, les Malgaches font face à un certain nombre de risques tout au long de leur vie.**<sup>20</sup> Bien qu'il y ait eu des gains en termes de réduction de la mortalité infanto-juvénile globale avant 2008, le taux de mortalité infantile a stagné à 72 décès pour 1 000 naissances vivantes depuis. Le taux de mortalité maternelle a été d'environ 478 pour 100 000 naissances vivantes par an au cours des huit dernières années. La couverture vaccinale, un indicateur indirect de la performance globale du système de santé, a diminué rapidement, passant d'une moyenne de 80% en 2009 à une moyenne de 60% en 2013. Près de 30% de tous les décès à Madagascar sont encore attribuables à des maladies évitables, infectieuses et parasitaires, le fardeau de la maladie pesant de manière disproportionnée sur les pauvres. En outre, les régions les plus pauvres portent la plus forte charge de maladies tropicales négligées (MTN) dans le pays.<sup>21</sup> En 2016, 131 cas de peste et 665 nouveaux cas de lèpre ont été signalés, souvent dans des régions éloignées. Au cours de la dernière décennie, les maladies non transmissibles (telles que le diabète et l'hypertension artérielle) ont augmenté dans la population. L'espérance de vie continue d'augmenter et s'établissait à 65,5 ans en 2015.

**68 D'un point de vue financier, Madagascar dépense moins sur la santé que les trois quarts des pays de l'Afrique subsaharienne et le système est inéquitable.** Depuis 1995, le pourcentage du total des dépenses de santé dans le PIB a été d'environ 4-5% avec une tendance à la baisse ces dernières années, contre une moyenne de 6% en Afrique subsaharienne avec une tendance à la hausse. En fait, entre 2009 et 2013, 80% des fonds publics pour le secteur de la santé ont été financés par des fonds externes. Les dépenses salariales ordinaires représentaient 84% du financement intérieur en 2013, soit un niveau beaucoup plus élevé que celui observé dans les pays à faible revenu. Il en résulte que le coût de la plupart des consommables médicaux est supporté par le patient dans le cadre d'un système de recouvrement des coûts et, en conséquence, une partie de la population préfère ne pas chercher des services de santé en raison de leur incapacité à payer. En outre, il existe de grandes inégalités dans la répartition des ressources humaines entre les services et entre les régions, le plus grand impact négatif pesant sur les pauvres qui recourent aux centres de santé de base.

<sup>20</sup> Données de l'EDS 2003-2004, de l'EDS 2008-2009 et de l'Enquête sur les OMD 2012-2013<sup>21</sup> Rapport n° 38135-MG - 7 mars 2007

<sup>21</sup> Les MTN, telles que les helminthiases transmises par le sol, la filariose lymphatique et la schistosomiase, sont causées d'absentéisme scolaire. De nombreux ménages pauvres souffrent de malnutrition, les MTN et d'autres maladies ont un impact supplémentaire sur le bien-être global de l'enfant.

**69 Madagascar présente un taux de malnutrition chronique qui le classe au quatrième rang mondial, avec 47% de tous les enfants de 0 à 5 ans atteints de retard de croissance.**

Les taux de retard de croissance se situent entre 40 et 70%, les taux les plus élevés se rencontrant dans les régions où la production alimentaire est plus importante (principalement le riz). Cela met bien en évidence le fait que la lutte contre la malnutrition exige de s'attaquer à des problématiques au-delà du seul apport calorique : changement de comportement pour promouvoir des régimes appropriés et diversifiés, soins de santé et accès à l'eau potable et à l'assainissement, et pratiques d'hygiène améliorées. Le retard de croissance à l'enfance accroît le risque de morbidité et de mortalité chez l'enfant, et accroît aussi le risque d'impact intergénérationnel. En outre, le retard de croissance est associé à des retards cognitifs et à un faible niveau d'instruction. Pour chaque augmentation de 10% du taux de retard de croissance au niveau national, la proportion d'enfants atteignant la dernière classe du cycle primaire diminue de 7,9%, ce qui diminue le potentiel de gains à long terme et la productivité de la main-d'œuvre. En outre, les taux de malnutrition aiguë ou d'émaciation sont élevés dans certaines régions du pays, en particulier dans le Sud qui a été exposé à des phénomènes climatiques extrêmes. Les enfants présentant une malnutrition aiguë modérée à sévère présentent respectivement 3 et 9,4 fois plus de risque de mortalité que les enfants sans malnutrition. Une récente analyse de l'UNICEF<sup>22</sup> suggère que l'économie de Madagascar perd environ 740 millions USD par an, soit 7% du PIB, à cause de la malnutrition.

**70 Pour s'attaquer aux défis de la santé et de la nutrition dès le plus jeune âge, il faudra se concentrer sur le renforcement de la capacité du système à fournir un paquet essentiel de services de qualité, combiné à l'élimination des obstacles à l'utilisation de services.**

Le paquet essentiel de santé, qui devra être dispensé par le biais des centres de santé de base et des services communautaires, est axé sur les interventions qui ont un impact important sur la santé et la nutrition de la mère et de l'enfant. Les obstacles financiers à l'accès devront être levés en éliminant les coûts payés directement par les ménages sur les médicaments essentiels et les services au niveau des formations sanitaires et en renforçant les mécanismes de mutualisation des risques et les mécanismes de filet de sécurité.

**71 Malgré des améliorations, le système éducatif offre encore des peu d'opportunités aux enfants.**

Les inscriptions au primaire ont stagné, environ 1,4 million d'enfants restant non scolarisés en 2012. Pour comparaison internationale, la population non scolarisée est la cinquième au monde par ses effectifs. Quatre enfants sur dix abandonnent avant la dernière année du cycle primaire. Le taux d'achèvement du primaire était de 69% en 2012 et de 66% en 2015. Il n'y a pas de différence entre les sexes en termes de scolarisation quel que soit le quintile de revenu ou la région au niveau de l'enseignement primaire. En revanche, une différence en termes d'accès apparaît entre les sexes au niveau de l'enseignement secondaire.

**72 Le principal défi consiste à relever le niveau d'achèvement du primaire tout en mettant l'accent sur l'amélioration de l'apprentissage chez les élèves.**

L'évaluation de la lecture dans les premières études ainsi que l'étude sur les Indicateurs de prestation de services (IPS) indiquent que les enfants malgaches ont à peu près le même niveau faible que l'enfant africain anglophone moyen en ce qui concerne la lecture et le calcul. Il existe des différences constantes et importantes entre les apprenants qui fréquentent l'école en zone rurale et ceux en milieu urbain. Les élèves dans les écoles privées - qui absorbent 18,7% des effectifs des apprenants au niveau primaire, principalement dans les zones urbaines et mieux nanties - ont aussi tendance à apprendre plus. Il y a 1 à 3 points de pourcentage de différences entre les filles et les garçons dans les évaluations d'apprentissage nationales et internationales, les filles étant en position plus favorable. Telles que le montrent les évaluations, les enfants malgaches semblent apprendre mieux les mathématiques que la lecture (malgache ou française). En outre, l'accès au développement de la petite enfance reste encore faible, alors que cela constitue une condition importante pour augmenter le niveau de préparation à la scolarité : seuls 14% des enfants fréquentent le préscolaire.

<sup>22</sup> UNICEF (2016), Nutrition Investment Case

**73 Pour améliorer l'apprentissage, des actions multiples seront nécessaires afin d'accroître la participation des enfants aux programmes préscolaires, d'améliorer l'efficacité des enseignants, d'adapter la langue d'enseignement et d'élargir la disponibilité des matériels didactiques.** Il existe plusieurs possibilités d'amélioration en ce qui concerne l'efficacité et la gestion des enseignants, mais elles ne sont ni administrativement ni politiquement faciles du fait que 65 000 enseignants sur les 108 000 dans l'enseignement primaire sont des enseignants à contrat de courte durée engagés par les associations de parents-enseignants (FRAM en malgache) et ceux-ci ne sont que partiellement subventionnés par l'État, les paiements étant irréguliers de surcroît. Environ 80% de tous les enseignants n'ont reçu aucune formation pédagogique. L'absentéisme de la salle de classe s'élève à 38%. En outre, seul un étudiant sur 10 dispose d'un manuel, contre la norme d'un manuel par élève. Enfin, il faudra peut-être faire un ajustement en ce qui concerne la langue d'enseignement. Alors que l'enseignement dans les deux premières années de scolarité à Madagascar est en malgache (langue officielle), la langue d'enseignement des années suivantes est le français. La grande majorité des enfants malgaches n'ont pas le vocabulaire oral nécessaire pour comprendre la lecture et l'enseignement en français (4 000 mots), et les compétences en français de la majorité des enseignants sont insuffisantes pour leur permettre d'enseigner en français.

**74 Le Gouvernement investit environ 17% du budget national dans l'éducation et pourrait obtenir de meilleurs résultats avec ces dépenses.** Madagascar dépense en moyenne 3,1% du PIB sur l'éducation contre 3,7% dans les pays en développement de l'Afrique subsaharienne. L'éducation primaire reçoit en moyenne 39% du budget de l'éducation. En plus des efforts déployés par les autorités pour accroître les dépenses pour les secteurs sociaux tels que l'éducation de base, il existe au moins trois voies à suivre pour obtenir de meilleurs résultats sur le financement public : (i) accroître le soutien à l'éducation préscolaire (0,4% du budget); (ii) rendre plus régulier le paiement des salaires des enseignants; et (iii) créer la capacité pour une gestion au niveau des écoles mêmes, y compris en élargissant l'utilisation des subventions scolaires.

**75 Les mauvaises performances des services de santé, d'éducation, de nutrition et d'assainissement sont aggravées par les taux de fécondité et de croissance démographique continuellement élevés.** Le taux de fécondité synthétique suit une tendance à la baisse et atteignait 4,35 naissances par femme en 2015. Il est plus élevé chez les pauvres : les femmes du quintile de richesse le plus bas ont en moyenne 2,5 fois plus d'enfants que les femmes du quintile de richesse le plus élevé. Le taux élevé de grossesse précoce, atteignant 163 naissances vivantes pour 1 000 femmes âgées de 15 ans à 19 ans, contribue à la naissance de nombreux enfants à petit poids à la naissance qui sont exposés à de plus grands risques de retard de croissance. De plus, le taux de croissance démographique à Madagascar atteint 2,8 %. D'après les prévisions des Nations Unies, la population de Madagascar augmentera d'environ 50% pour atteindre 36 millions de personnes en 2030. Il est prévu que suite à cette augmentation, la proportion des enfants de moins de 15 ans au sein de la population sera l'une des plus élevée au monde.

**76 La réalisation des objectifs de réduction de la pauvreté et de développement humain peut être promue à travers des mécanismes de protection sociale qui combinent des services de santé/nutrition, d'éducation et de production.** A Madagascar, une grande partie de la population la plus vulnérable et la plus pauvre ne bénéficie pas de protection sociale efficace : les dépenses en protection sociale exprimées en proportion du PIB sont passées de 1,9% en 2008 à 1,1% en 2010 et les pauvres en sont largement exclus étant donné les fonds sont principalement destinés aux dépenses en pensions du secteur public. Ces dernières années, le Gouvernement a établi des programmes de filet de sécurité sociale qui promeuvent le développement humain et l'intégration productive d'environ 100 000 ménages. Ces programmes de transfert de fonds sont de plus en plus utilisés pour favoriser l'intégration productive, améliorer la résilience face au changement climatique et renforcer le développement de l'enfant, consolidant ainsi les liens entre les prestations de services et la demande des citoyens.

## 77 Pour un maximum d'efficacité, les investissements dans le développement humain doivent prendre en compte les facteurs psychologiques, sociaux et culturels qui affectent les décisions et le comportement.

Le Rapport sur le développement dans le monde 2015 (RDM) sur le mental, la société et le comportement<sup>23</sup> souligne que des détails apparemment insignifiants de la vie de tous les jours peuvent considérablement compromettre la capacité des personnes à prendre des décisions et des mesures optimales sur la manière d'utiliser les maigres ressources dont elles disposent - en particulier chez les personnes extrêmement pauvres. Les enquêtes récentes sur le terrain<sup>24</sup> dans le cadre des programmes de transfert de fonds en cours ont révélé l'existence d'un grand écart entre les actions des participants et leurs déclarations d'intention d'épargner davantage, d'investir dans des biens de production ainsi de soutenir le bien-être éducatif et nutritionnel de leurs enfants. Les bénéficiaires sont nombreux à croire qu'ils ont peu d'influence sur les résultats qu'ils peuvent obtenir dans la vie et qu'il est déplacé pour un pauvre d'espérer vivre une meilleure vie. Souvent les participants prennent peu conscience des opportunités que des ressources supplémentaires pourraient leur apporter et se cantonnent à faire ce qu'ils ont toujours fait ou ce qu'ils voient que leurs pairs font. Par exemple, il a été observé que les participants aux programmes de transfert de fonds axés sur la nutrition avaient tendance à revenir à la pratique dominante basée sur la croyance que « consommer davantage de riz est mieux ». Des innovations telles que les outils de planification, les exercices d'affirmation de soi, les aide-mémoires et les mécanismes de redevabilité communautaire sont adoptées pour améliorer l'efficacité de ces programmes de transfert de fonds. Les évaluations initiales montrent que les résultats sont prometteurs dans la mobilisation des ménages dans les activités de production, dans l'amélioration de la fréquentation scolaire et des séances de services de santé/nutrition ainsi que dans le changement de la mentalité des ménages extrêmement pauvres pour qu'ils deviennent les agents de leur propre développement.

### II. 4. 4 Mobilisation des ressources intérieures et décentralisation des responsabilités au niveau local

## 78 En rendant plus efficace son administration, Madagascar pourra mobiliser davantage de ressources intérieures et financer ainsi ses programmes de développement prioritaires.

Les politiques fiscales sont généralement judicieuses mais l'administration s'est montrée laxiste. L'Outil d'évaluation et de diagnostic de l'administration fiscale (TADAT) 2015 a révélé que les principes fondamentaux tels que la précision des renseignements sur les contribuables et la connaissance de la base des contribuables potentiels ne sont pas respectés. En matière de douanes, l'analyse des statistiques miroirs des importations en 2014 montre que les pertes de recettes douanières pourraient atteindre 96 millions USD soit 30% des recettes douanières collectées (importations pétrolières exclues). La priorité du Gouvernement est d'élargir la palette des impôts et d'élargir l'assiette fiscale. Pourtant il est aussi primordial de mettre en place un système d'identification efficace des contribuables et d'améliorer les systèmes de surveillance basés sur l'évaluation des risques pour diminuer les pertes de recettes des administrations fiscales et douanières. Les efforts récents déployés en vue d'améliorer les procédures, les moyens financiers et techniques ainsi que la gestion des ressources humaines commencent à porter leurs fruits et devront être pérennisés si Madagascar souhaite atteindre son plein potentiel fiscal qui est estimé à 15% à 17% du PIB.

## 79 La faible capacité à mobiliser les ressources intérieures mine la capacité des autorités locales à offrir les services aux communautés.

Le Gouvernement central ne transfère que 5% de ses recettes totales aux entités décentralisées et souvent, ces transferts ne sont effectués que tardivement dans l'année. De plus, il est estimé que les autorités locales ne recouvrent que 30% de leurs recettes potentielles - de l'exploitation minière, de la délivrance de titre de propriété, de la pêche et des forêts - à cause du manque de clarté des cadres juridiques, du manque de connaissance de l'assiette fiscale et des contribuables ainsi que de l'insuffisance de sensibilisation et d'application des lois.

<sup>23</sup> Groupe de la Banque mondiale 2015, Rapport sur le développement dans le monde 2015 : Mental, société et comportement

<sup>24</sup> Réalisé par l'organisation à but non lucratif de conception comportementale Ideas42

L'insuffisance des ressources limite les capacités des autorités locales à assurer les services en rapport aux écoles, aux centres de santé et à l'entretien des pistes rurales. Si les autorités locales bénéficiaient d'un appui dans la mobilisation de ressources supplémentaires, le développement serait plus équitable sur l'ensemble du pays, réduisant ainsi l'une des sources de fragilité. Cela pourrait également atténuer les effets de toute crise survenant au niveau central.

80

### **Le cadre politique et institutionnel est en place pour appuyer la décentralisation des pouvoirs et des ressources au profit des entités locales.**

Le Fonds de développement local (FDL) a été créé en 2008 pour acheminer des ressources supplémentaires vers les autorités locales en vue de la réalisation de projets d'investissements publics locaux et depuis 2012, l'Indice de gouvernance locale mesure les performances des autorités locales. Les responsables et le personnel des autorités locales peuvent être formés à l'Institut national pour la décentralisation et le développement local. Ces institutions n'ont pas pu accomplir dans leur totalité leur mission pendant la crise politique (2009-2013) durant laquelle les ressources financières étaient particulièrement limitées, mais actuellement elles reprennent vie. Depuis 2016, l'ouverture de crédit pour les subventions destinées aux communes a été multipliée par cinq, ce qui confirme que le Gouvernement veut appuyer la décentralisation.

81

### **Des mécanismes ont également été testés pour assurer une plus grande redevabilité au niveau local et devaient être mis à l'échelle.**

Dans le cadre d'un projet clôturé financé par l'IDA, une approche innovante pour les districts a été élaborée et intégrait la mobilisation des recettes, la gestion foncière décentralisées (en tant que source de financement local), la budgétisation participative et des outils de redevabilité sociale. Cette approche, qui est connue sous le nom d'Opération communale d'appui intégré, a été largement adoptée par les autres projets qui appuient les autorités locales, touchant actuellement 30% des 1 695 communes existantes.

82

### **En plus d'une plus forte mobilisation des ressources, les autorités doivent améliorer l'efficacité de leurs dépenses à travers l'amélioration de la planification de l'investissement et la surveillance budgétaire.**

Les autorités peuvent améliorer l'efficacité des dépenses publiques en : (i) mettant en place un processus plus rigoureux d'évaluation et de sélection des investissements en fonction de leurs attentes en matière de retours économiques et sociales ; et (ii) appliquant les règles de passation de marché afin de garantir l'optimisation des ressources. La surveillance budgétaire pourrait être améliorée par l'audit et la publication des comptes financiers du Gouvernement, l'élimination des procédures extrabudgétaires tolérées pendant la crise et l'opérationnalisation du système d'enquête, de poursuite en justice et de sanction des actes répréhensibles commis par les fonctionnaires. Certains progrès ont été enregistrés dans ce domaine depuis la fin de la crise

## II. 4. 5

### **Préparation de l'urbanisation, adaptation au changement climatique et réduction des risques météorologiques**

83

### **En 2040, jusqu'à la moitié de la population pourrait vivre en milieu urbain.<sup>25</sup>** Près de sept millions de personnes vivent aujourd'hui en milieu urbain à Madagascar, à comparer à 2,8 millions en 1993<sup>26</sup>.

Les villes représentent environ trois quarts du PIB national notamment la capitale, Antananarivo, qui contribue jusqu'à hauteur de 50 %. Cette urbanisation rapide - avec un taux annuel de croissance démographique urbaine de 4,7% - est attribuable à la croissance démographique, aux puissants flux migratoires des milieux ruraux vers les milieux urbains et entre milieux urbains (des villes secondaires vers Antananarivo). Toutefois, l'insuffisance des opportunités d'emploi pour cette population en croissance a entraîné la concentration de la pauvreté à Antananarivo où son taux atteint 66% alors que le

<sup>25</sup> Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (2014). « Perspectives d'urbanisation dans le monde 2014 »

<sup>26</sup> Données basées sur le recensement de 1993 et ses projections.

taux national de pauvreté urbaine est d'environ 35 %. D'après les estimations, environ 70% des habitations à Antananarivo sont informelles et en dessous des normes. Souvent, les habitants des bidonvilles constituent une main-d'œuvre non qualifiée très faiblement rémunérée dont les maigres opportunités économiques contribuent à la perpétuation de la dégradation de leur milieu de vie. Cette précarité entraîne différents problèmes supplémentaires, tels que les phénomènes de criminalité et de violence dont la fréquence ne cesse de croître, qui mettent en péril la sécurité des citoyens et engendrent des coûts sociaux et économiques importants - affectant souvent de manière disproportionnée les pauvres. Cette dégradation des conditions urbaines crée également un risque important pour la stabilité du pays : le mécontentement social dans les quartiers urbains pauvres a été exploité dans le passé à des fins politiques.

84

**A moins que les autorités ne se préparent à faire face à cette urbanisation, ce mouvement accentuera la pression sur les infrastructures déjà limitées et les services locaux déjà défaillants.**

Des problèmes et des lacunes peuvent être relevés, notamment la nature non planifiée de la croissance urbaine et la mauvaise gestion de certaines infrastructures urbaines essentielles - telles que celles de l'approvisionnement en eau, du traitement des déchets liquides et solides, du drainage des eaux de pluie ainsi que du transport, et en général celles liées à la résilience aux catastrophes naturelles. Les conséquences du mauvais fonctionnement de ces systèmes urbains sont illustrées par la situation d'urgence causée par les inondations à Antananarivo en 2015. Madagascar est l'un des pays de l'ASS ayant les taux d'accès les plus faibles à l'eau potable et à l'assainissement : 12% pour l'assainissement amélioré et 52% pour les sources améliorées d'eau potable. Le taux d'accès moyen à l'eau potable dans les villes urbaines est descendu de 63% en 2005 à 61% en 2012. Pour l'assainissement, les données nationales montrent une diminution de l'accès : le taux est passé de 53% en 2005 à 46% en 2012. Plusieurs villes sont fortement exposées aux cyclones et aux inondations. Les autorités locales et nationales doivent renforcer leurs politiques et leurs pratiques de gestion des risques de catastrophe à cause d'une concentration plus forte de la population dans ces zones urbaines.

85

**Madagascar est l'un des pays du monde les plus exposés et les plus vulnérables au changement climatique et les pauvres en sont les plus affectés.**

Les modèles récents de gestion des risques de catastrophe montrent que Madagascar connaît des pertes moyennes annuelles de 100 millions USD à cause de tous les aléas combinés (cyclone, inondation et tremblement de terre) et que chaque année, la probabilité est de 10% et 5% respectivement que les dommages dépassent 240 millions USD et 600 millions USD. Selon les projections, les risques de phénomènes météorologiques extrêmes deviendront plus aigus dans le futur. D'après les prévisions, les précipitations devraient diminuer dans le sud du pays alors que l'intensité des cyclones devrait augmenter de près de 50%, ce qui aurait des répercussions importantes sur l'agriculture, la sécurité alimentaire et les infrastructures. Un pourcentage élevé de ménages déclarent être affectés négativement par la sécheresse, les cyclones et l'arrivée tardive des pluies, avec une fréquence plus élevée chez les ménages les plus pauvres. Entre 2005 et 2010, l'intensification des phénomènes météorologiques extrêmes a été la cause la plus importante du déclin du bien-être de la population au bas de la pyramide de distribution de la consommation. Les projections réalisées à l'aide du modèle IMPACT<sup>27</sup> semblent indiquer que, par rapport à une situation de référence « sans changement climatique », le nombre de personnes exposées aux risques de famine augmenteront progressivement dans les décennies à venir et cette augmentation variera de 20% à 40% en 2050 en fonction du scénario climatique pris en compte.

86

**Le Sud du pays illustre la manière dont le changement climatique pourrait accentuer les tensions économiques et sociales existantes, alimentant ainsi la fragilité.**

Pendant des décennies, le Gouvernement central a sous-investi dans les régions qui présentaient des retards sur de nombreux indicateurs de développement. Les moyens de subsistance sont limités et l'économie liée au commerce illicite (pierres précieuses, or et bétail) est florissante. L'insécurité s'est considérablement aggravée ces dernières années : des bandes organisées de dahalo (voleurs de bétail) errent dans ces zones, terrifient la population locale et confrontent les forces de sécurité nationale qui

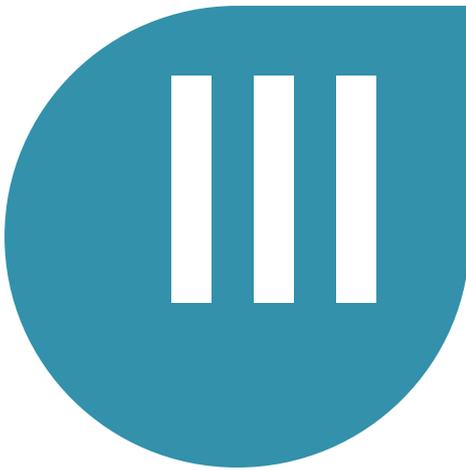
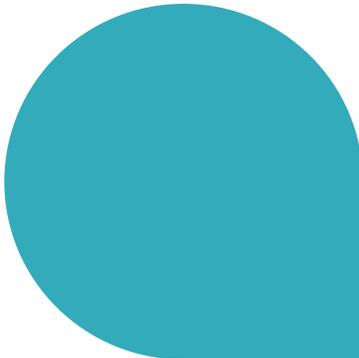
peinent à contrôler ce vaste territoire. Causée par les perturbations à grande échelle de la circulation atmosphérique et aggravée par les mauvaises pratiques d'exploitation des terres, la sécheresse survient fréquemment dans le Sud : certaines zones reçoivent moins de 400 mm de précipitations par an. La sécheresse affecte le Sud depuis 2015 exerçant une pression considérable sur les moyens de subsistance et le développement humain. D'après les estimations, vers la mi-2016, environ 1,1 millions de personnes vivaient en situation d'insécurité alimentaire dont 45 000 enfants souffrant de malnutrition aiguë modérée. Une combinaison de programmes d'intervention en réponse à la sécheresse - constitués de transferts d'argent liés à l'éducation primaire, de services de nutrition et de développement des moyens de subsistance - constitue à présent le véhicule pour passer d'un appui largement humanitaire dans cette région vers une approche de développement humain et de développement de la production.<sup>28</sup>

87

**Le Gouvernement gagnerait à concentrer ses efforts sur la préparation aux catastrophes, la réduction des risques et l'élaboration d'instruments de financement des risques.**

Historiquement, Madagascar a concentré ses efforts sur les interventions et le redressement a posteriori mais la nécessité d'accorder une attention égale à la préparation aux catastrophes, à leur atténuation et à leur prévention est de plus en plus reconnue. Pour gérer les risques de catastrophe, il est nécessaire que les autorités adaptent leurs stratégies de développement rural et urbain et mettent en œuvre des politiques qui offrent une meilleure résilience face aux catastrophes et sont plus adaptés au changement climatique. Madagascar a déjà adopté des normes de construction améliorées pour les infrastructures essentielles - irrigation, routes et écoles. Il est possible de faire davantage pour améliorer la préparation aux catastrophes naturelles du gouvernement national et des autorités sub-nationales, des entreprises, des ménages, des exploitants agricoles et des plus vulnérables, ainsi que leur résilience financière face à ces catastrophes naturelles.

<sup>28</sup> L'intervention humanitaire est appuyée par de nombreux partenaires incluant des organismes des UN, l'USAID, le PAM, CARE, Action contre la Faim (ACF), l'UE et la Banque



## CADRE DE PARTENARIAT PAYS DU GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE



# III. 1

## Programme et stratégie du Gouvernement pour le redressement et le développement après la crise

88

### Le Gouvernement a manifesté son engagement à remédier aux conséquences et aux causes de la crise dans son PND 2015-2019.

Le PND est réaliste et prend pleinement en compte les problèmes de gouvernance qui ont entravé le développement du pays pendant les 50 années passées. En particulier, les premier et troisième piliers (voir Encadré 1) se démarquent des modèles précédents et permettent de s'attaquer à certains des principaux facteurs de fragilité. Ils visent à réduire le sentiment d'impunité qui est ambiant au sein de l'élite politique et économique, à remettre sur un pied d'égalité tous les acteurs du secteur privé et à faire progresser la décentralisation en tant que moyen de rééquilibrer la dynamique entre le centre et la périphérie tout en appuyant la croissance inclusive et durable.

#### Encadré 1 : Les cinq domaines stratégiques du Plan national de développement 2015-2019

(1) *Gouvernance, Etat de droit, sécurité, décentralisation, démocratie et solidarité nationale.* Cet objectif vise à renforcer l'autorité de l'Etat et à établir des institutions publiques fortes au niveau central mais aussi aux niveaux décentralisés, permettant ainsi les activités de développement à long terme ;

(2) *Préservation de la stabilité macroéconomique et appui au développement.* Ces activités appuieront les mesures déployées en vue d'élargir l'espace budgétaire, d'accélérer les réformes dans le secteur bancaire et financier, d'élargir les marchés nationaux et développer les échanges commerciaux internationaux. Cette série d'activités jettera les bases pour une croissance vigoureuse mais aussi d'un développement durable pour tous ayant un impact élevé sur les femmes et les groupes vulnérables ;

(3) *Croissance inclusive et enracinement local du développement.* Les réformes devraient entraîner la priorisation des mesures qui amélioreraient le climat de l'investissement, soutiendraient le développement du secteur privé, créeraient des emplois décents et mettraient l'accent sur le développement des secteurs stratégiques (tourisme, agriculture, pêche, industries extractives, infrastructures stratégiques) ;

(4) *Formation d'un capital humain adéquat pour le processus de développement.* Une nation puissante a besoin d'une meilleure gestion et d'un développement équitable et durable du capital humain à travers l'amélioration de l'accès aux services de santé et d'éducation ainsi qu'à l'eau potable, de robustes mécanismes de protection sociale pour les groupes vulnérables et la promotion des valeurs culturelles et des sports ;

(5) *Valorisation du capital naturel et renforcement de la résilience face aux catastrophes naturelles.* Il ne s'agit pas seulement d'établir une stratégie et une structure qui préserveraient le capital naturel, réduiraient les impacts négatifs du changement climatique et renforceraient la résilience de la population de Madagascar mais aussi de définir comment les ressources naturelles peuvent soutenir le développement économique et social.



## III. 2

## Proposition de Cadre de partenariat pays du GBM

### III. 2. 1 Aperçu

#### 89 **Ce CPP vise à capitaliser la relative stabilité politique actuelle pour s'attaquer aux fragilités structurelles qui empêchent le développement humain et économique durable à Madagascar.**

Selon les enseignements tirés du WDR 2011 sur les conflits, la sécurité et le développement, la résolution des fragilités dépend en grande partie d'institutions publiques qui assurent les responsabilités fondamentales de l'Etat - telles que la sécurité et la justice, la gestion de l'économie et le recouvrement des recettes - et qui peuvent jouer le rôle de médiateur dans les relations entre la société et l'Etat à tous les niveaux de la société. Les programmes du GBM peuvent également aider dans la mise en place de la base du développement institutionnel à long terme en promouvant l'accès équitable aux infrastructures et aux services de base ainsi qu'en stimulant la croissance du secteur privé. Ainsi, le CPP travaillera dans deux domaines d'intervention afin de : i) renforcer la résilience et réduire la fragilité ; et ii) promouvoir une croissance inclusive.

#### 90 **Le premier Domaine de concentration, Renforcer la résilience et réduire la fragilité, visera à améliorer la résilience des moyens de subsistance en milieu rural et urbain et à accroître les capacités de l'Etat à mobiliser les ressources et à fournir des services au niveau local avec une plus grande redevabilité.**

L'expérience montre que les crises cycliques à Madagascar ont tendance à entraîner l'effondrement du Gouvernement central et des services qu'il devrait fournir, en laissant les communautés locales se débrouiller seules. Ainsi les interventions s'attaqueront aux multiples dimensions de la vulnérabilité et s'efforceront de s'appuyer sur la plus grande cohésion sociale observée au niveau local pour réduire les risques liés à la fragilité ainsi que pour fournir les services de base. Par son engagement, le GBM s'efforcera de renforcer le capital humain dès son plus jeune âge, d'améliorer la résilience des moyens de subsistance des habitants des milieux ruraux et urbains exposés, de renforcer la décentralisation de la prestation des services publics, et de promouvoir la transparence et la redevabilité à travers la mobilisation des citoyens pour des politiques publiques plus appropriées et efficaces.

#### 91 **Le second domaine de concentration, promouvoir une croissance inclusive, visera à faciliter et à appuyer le développement des opportunités économiques par le secteur privé en milieu rural et urbain.**

Il sera axé sur l'amélioration du climat des affaires et de l'accès au financement, la stimulation de la productivité dans les secteurs à haute intensité de main-d'œuvre qui peuvent générer des opportunités d'emploi (tels que l'agroalimentaire, le tourisme, le pêche) - en particulier et pour les femmes - et la construction d'infrastructures dont l'insuffisance limite actuellement le développement des activités économiques et l'accès aux marchés (énergie, transport). Les efforts seront axés sur le

renforcement de la durabilité et de la résilience. Ce domaine de concentration appuiera également la capacité de l'Etat à élargir son espace budgétaire afin qu'il puisse financer les infrastructures publiques essentielles et assurer la prestation des services de base pour tous, en vue de soutenir la croissance inclusive.

## **92 Une enveloppe élargie de ressources de l'IDA permettra au GBM d'aider le Gouvernement à rompre avec les modèles précédents et à se tracer une nouvelle voie pour la réalisation d'objectifs plus ambitieux.**

Dans les deux domaines de concentration décrits précédemment, le GBM a sélectionné quelques priorités dans lesquelles il investira sur plusieurs années pour réaliser un impact élevé. En particulier, le GBM collaborera avec les autorités et les partenaires au développement afin de déployer un programme multisectoriel d'investissement dans la petite enfance (éducation, santé, nutrition et protection sociale) à une échelle géographique suffisante en vue de réduire la malnutrition chronique et améliorer la qualité de l'apprentissage, en particulier en milieu rural. En deuxième lieu, la Banque mondiale participera à nouveau au développement urbain et entreprendra des travaux majeurs dans les canaux d'irrigation et d'assainissement qui transformeront radicalement les quartiers pauvres de la capitale en les rendant plus vivables et plus productifs. Ensuite, il consolidera les efforts que le Gouvernement déploie pour redresser la performance de la compagnie d'électricité JIRAMA et appuiera l'extension massive de l'accès à l'électricité, y compris en zones rurales. En combinant les ressources de l'IDA18 avec les investissements privés, la Banque mondiale s'efforcera de doubler l'accès à l'électricité en faisant passer de 13% à 25% la proportion de population qui en bénéficie. Etant donné que ces programmes sont considérés critiques pour le développement du pays, il est entendu que : (i) toutes les ressources supplémentaires qui pourraient être obtenues pendant la période du CPP seraient affectées à ces programmes ; et (ii) ces programmes seront poursuivis au-delà de 2021 à travers plusieurs CPP.

## **93 Le GBM s'efforcera d'optimiser la gamme d'instruments de financement et de conseil à sa disposition, y compris les quatre facilités de la Fenêtre du secteur privé (FSP) de l'IDA18.**

Le GBM envisagerait d'utiliser ces facilités dans des projets de production électrique (solaire et hydro) et agricole (élevage). Dans ce contexte, la Société financière internationale (IFC) et l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA) mettront l'accent sur les interventions qui suppriment les obstacles, luttent contre les comportements anticoncurrentiels et promeuvent les secteurs à fort potentiel de développement notamment l'énergie renouvelable, le transport et la logistique, l'agroalimentaire et l'inclusion financière.

## **94 Dans la poursuite de ces deux objectifs généraux, le programme intégrera deux éléments promouvant l'égalité des sexes.**

Les projets qui investissent dans le développement humain donneront un rôle de premier plan aux mères, en tant que bénéficiaires mais aussi en tant que participantes aux groupes communautaires, pour discuter des pratiques nutritionnelles, de la planification du budget familial ainsi que de la conception des plans d'investissement communautaire à appuyer à travers des activités argent-contre-travail. Elles peuvent être des facteurs de changement dans leur communauté en tant que « mères leaders » qui promeuvent la nutrition et la stimulation précoce auprès de leurs pairs. De plus, les projets qui visent à améliorer la productivité dans l'agriculture et la pêche - à travers la formation, les services de vulgarisation, les investissements dans l'irrigation, la délivrance de certificats fonciers et les produits financiers - adapteront leurs activités pour que les femmes puissent participer aux activités de formation et de consultation (par exemple, les horaires seront adaptés pour que les femmes puissent accomplir leurs tâches ménagères et prendre soin de leurs enfants), soient soutenues dans l'accès aux services de vulgarisation et aux services financiers, puissent participer aux associations communautaires, soient pleinement conscientes de leurs droits fonciers et soient encouragées à s'enregistrer de manière proactive en tant que principale propriétaire ou copropriétaires avec leur partenaire. De plus, l'IFC fera particulièrement attention à combler l'écart entre hommes et femmes dans l'accès à l'emploi et aux biens à travers ses activités dans l'agroalimentaire et ses services financiers, conformément à son Plan de mise en œuvre de la stratégie de genre.

## III. 2. 2 Enseignements tirés de l'historique d'engagement à Madagascar et dans d'autres États fragiles<sup>29</sup>

95

### **Le CPP actuel capitalise les enseignements tirés de la mise en œuvre de la Stratégie d'assistance pays de Madagascar (SAP) et de la Note de stratégie intérimaire (NSI)**

Le changement inconstitutionnel de 2009 a conduit à l'application de l'OP7.30, la politique opérationnelle du GBM qui guide l'engagement avec les Gouvernements de facto. Au cours de cette période, Madagascar a été classé comme Etat fragile étant donné que son Evaluation politique institutionnelle (CPIA) en tant que pays donnait un score qui était descendu en dessous de 3.2. La mise en œuvre de la SAP, qui devait avoir lieu entre l'AF07 et l'AF2010, a été interrompue en 2009 et la stratégie a été remplacée pour la période de l'AF12-AF13 par une NSI qui a été discutée par le Conseil en février 2012. Malgré les efforts visant à recadrer le programme, la Revue d'achèvement et d'apprentissage (voir en annexe 2) a évalué la SAP et la NSI comme insatisfaisantes en ce qui concerne la réalisation de leurs objectifs respectifs.

96

### **Le premier enseignement à tirer de l'engagement du GBM pendant la période 2009-2013 est qu'il faut être réaliste quant à ce qui peut être accompli en cas de crise.**

La NSI a surestimé ce qui pourrait être atteint dans des conditions de « crise ». Reconnaisant qu'on ne peut exclure une répétition d'un scénario d'agitation politique, ce CPP intègre des analyses des facteurs de fragilité et met davantage l'accent sur l'évaluation des risques. Plusieurs des interventions sectorielles prévues dans le cadre du CPP sont en fait soutenues par des réflexions sur l'économie politique des parties prenantes dans ces secteurs. Cela a été notamment la pratique adoptée pour les travaux en cours sur les réformes de l'administration fiscale et douanière. Le CPP identifie également à l'avance les objectifs qui pourraient être difficiles à atteindre et les activités qui devraient être restructurées (c.-à-d., réduites ou élargies) si des tensions devaient renaître.

97

### **Le deuxième enseignement est qu'il est important que le GBM maintienne son soutien à la prestation de services essentiels aux pauvres au niveau local, en particulier lors de périodes de crise.**

Le désengagement des bailleurs en 2009 a empiré l'impact de la crise sur les pauvres. L'approche du GBM pendant la NSI, qui a été celle d'un engagement soutenu quoique limité, a contribué à réduire cet impact par la prestation de services de base tout en préservant une capacité de mise en œuvre critique qui a permis une reprise plus rapide des activités. A l'avenir, ce CPP s'attache avant tout à renforcer la résilience des communautés locales en promouvant la déconcentration des pouvoirs et des ressources vers le niveau local et en renforçant la capacité du niveau local à collecter des revenus à son niveau, à gérer ces fonds de manière responsable et à fournir des services de base, en aidant les agriculteurs à améliorer leur productivité de manière durable et à sécuriser les droits fonciers, et en fournissant aux plus pauvres un filet de sécurité. En cherchant à renforcer les institutions régionales et locales, les programmes de développement pourraient être moins vulnérables à l'instabilité politique au niveau central, tout en assurant des résultats immédiats grâce à des modalités d'exécution flexibles et rentables.

98

### **L'IFC capitalisera son expérience de réengagement réussie.**

En particulier, il s'est avéré critique d'utiliser les services de conseil et de soutien aux clients d'investissement en matière de pratiques environnementales, sociales et de gouvernance (ESG) en tant que premier pas vers l'élimination des contraintes d'investissement et vers la préparation des clients/secteurs. L'approche « chaîne de valeur » de l'IFC a permis de créer des opportunités d'investissement tout en développant des secteurs entiers. La mise à profit de l'innovation en matière de produits a également permis à l'IFC de réussir son réengagement à Madagascar. A l'avenir, l'IFC approfondira et étendra de telles approches afin de stimuler les marchés et attirer des capitaux privés. Cela inclut de poursuivre de manière systématique les ap-

<sup>29</sup> Stratégie d'assistance au pays, Note de stratégie intérimaire, Revue d'achèvement et d'apprentissage, Enquête pays en AF14 et Évaluation de l'IEG sur les États à faible revenu et les États touchés par les conflits et les conflits.

proches « chaînes de valeur », le rassemblement de parties prenantes externes et internes, tout en assurant le soutien aux normes ESG ainsi que la promotion de nouveaux produits et solutions et en accordant une attention particulière aux écarts entre hommes et femmes dans l'accès aux emplois et aux actifs conformément à Plan de mise en œuvre de la Stratégie Genre de l'IFC.

99

### **L'Enquête pays de l'AF14, menée au milieu de l'année 2014 auprès de 101 intervenants, offre également des informations sur les façons dont le GBM pourrait avoir un impact plus important.**

Les leaders d'opinion avaient des points de vue semblables sur les défis auxquels Madagascar est confronté et voyaient un rôle clairement défini pour le GBM dans les domaines suivants : gouvernance, éducation, développement rural, énergie et questions liées à la croissance (par exemple, emplois, développement du secteur privé). Plus précisément, le GBM est considéré comme la meilleure institution quand il s'agit de soutien à la gestion des finances publiques, à l'éducation et au renforcement des capacités des institutions de l'État. Il est moins bien évalué quand il s'agit des domaines prioritaires que sont la paix et la stabilité, l'emploi et la gouvernance. Le GBM est perçu comme un partenaire à long terme qui dispose d'un suivi-évaluation satisfaisant, qui fait des efforts pour renforcer et utiliser les systèmes nationaux et qui offre un appui à la mise en œuvre. Il pourrait avoir davantage d'impact s'il pouvait être plus accessible et plus réactif. En particulier, les répondants ont noté que le GBM devrait gagner en vitesse et en flexibilité.

III. 2. 3

## Dernières informations sur le régime de soutien au redressement de l'IDA

100

### **En février 2016, Madagascar s'est vu accorder un accès spécial aux ressources de l'IDA dans le cadre du régime de soutien au redressement.**

Ce régime est accessible aux pays fragiles qui sont à un moment critique dans leur parcours de développement, ont une opportunité importante pour renforcer la stabilité et la résilience et se sont engagés à entreprendre des réformes. En référence à certains progrès anticipés et à une série d'engagements réalisés par les autorités, la direction du GBM a accordé l'accès au régime de soutien au redressement de l'IDA pour la période de l'AF16-AF18. Cela a entraîné un doublement du montant annuel de l'IDA disponible dans le cadre du système d'allocation basée sur la performance (de 110 à 230 millions de dollars).

101

### **Les ressources du régime de soutien au redressement de l'IDA ont été essentielles pour mobiliser d'autres fonds pour Madagascar lors de la Conférence des bailleurs et des investisseurs de 2016.**

Le GBM a annoncé un engagement de 1,3 milliard USD sur trois ans. Cela a encouragé la Banque africaine de développement (BAD) et l'Union européenne (UE) à relever également leurs engagements. La combinaison de ces annonces d'assistance ainsi que l'engagement ferme du Gouvernement à assurer un cadre macroéconomique solide - soutenu par un accord de FEC avec le FMI, ont encouragé les investisseurs privés. Les partenaires au développement ont promis de nouveaux engagements à hauteur de 4,3 milliards USD et des opérateurs privés ont annoncé des projets de 3,5 milliards USD.

102

### **L'augmentation des ressources de l'IDA a permis au GBM de concentrer son appui sur les domaines prioritaires, notamment l'administration fiscale et l'administration locale, la gestion intégrée des ressources naturelles et de préparer le terrain pour une transformation plus rapide de ces secteurs.**

Cet appui est apporté sous forme d'un ensemble de financement d'investissement, avec quelques éléments d'assistance technique, et l'appui budgétaire. Par exemple, dans le secteur de l'énergie, le GBM a approuvé en mars 2016 un programme de 65 millions USD pour un Projet d'amélioration du fonctionnement et de la gouvernance du secteur de l'électricité qui vise à mettre la

compagnie d'électricité sur la voie d'une amélioration rapide de sa performance opérationnelle et financière. Il poursuit également cet objectif à travers des réformes du secteur de l'énergie appuyées par le programme d'Opération de politique de développement portant sur la viabilité des finances publiques et l'investissement qui a été approuvé par le GBM en novembre 2016. Suite à cette approche, en l'espace de 16 mois, le Gouvernement a désigné une nouvelle équipe de gestion à travers un processus de mise en concurrence, est en train de changer la composition du carburant du diesel à l'huile lourde en tant qu'option plus rentable à court terme, et a entamé un programme de protection des revenus. Ces actions jettent les bases pour le programme d'expansion de l'accès à l'électricité qui sera mené dans le cadre du CPP. De plus, les ressources de l'IDA pour le soutien au redressement ont été essentielles dans la réponse aux crises liées aux conditions météorologiques. Grâce à un financement supplémentaire de 35 millions USD<sup>30</sup> pour le Projet de filet de sécurité sociale, le Gouvernement a pu déployer un programme de transfert d'argent et de nutrition pour 40 000 ménages parmi les plus défavorisés qui sont affectés par la sécheresse dans le Sud du pays, prenant en compte leurs besoins immédiats et les appuyant dans le redressement de leurs moyens de subsistance au cours des trois prochaines années.

### 103 **Le maintien de l'admissibilité du pays au régime de soutien au redressement de l'IDA repose sur les efforts dont le pays fait preuve pour se détacher de la fragilité passée.**

Au cours de la dernière année, les autorités ont réalisé plusieurs des jalons qui ont été définis dans le Cadre de suivi du redressement de l'IDA. D'autres jalons, en particulier en ce qui concerne la réconciliation politique, ont évolué dans la mesure où ce processus est consultatif et est donc plus fluide. Ces jalons indicatifs visent à appréhender les progrès réalisés dans les réformes politiques, de gouvernance et économiques. Une mise à jour détaillée est présentée à l'annexe 3. Le CPP propose de continuer à faire le suivi de ces indicateurs au fil du temps afin de suivre les risques de fragilité dans le pays.

## III. 2. 4 Principes de sélectivité

### 104 **En référence aux priorités du PND et aux recommandations de l'EDSP, le CPP s'attache surtout aux activités qui réduiront la pauvreté en favorisant la résilience et en réduisant certaines des sources de fragilité.**

(voir le tableau 4). Le processus de l'EDSP a permis de ramener les nombreuses possibilités de développement à 17 recommandations prioritaires évaluées selon cinq critères : leur impact sur la pauvreté, le calendrier de cet impact, l'impact sur les sources de fragilité, la nécessité d'entreprendre un travail d'analyse supplémentaire avant de mettre en œuvre la recommandation et le montant du capital politique nécessaire pour mener à bien la recommandation (voir l'annexe 4). Dans le domaine de la gouvernance, le CPP se concentrera sur le soutien à la décentralisation et à l'engagement communautaire et sur la promotion d'une concurrence loyale entre les opérateurs privés. Il laissera le renforcement du système de pouvoirs et contre-pouvoirs à d'autres partenaires au développement qui ont un avantage comparatif plus important, bien que le GBM continue de s'engager dans ces questions par le dialogue.

### 105 **Deuxièmement, le CPP vise à mobiliser la vaste gamme d'instruments du GBM pour créer des solutions de marché durables, catalyser le capital privé et encourager le secteur privé à développer des chaînes de valeur inclusives et des infrastructures essentielles.**

Pour ce faire, le GBM interviendra en cascade de manière séquentielle dans les secteurs critiques - infrastructures (énergie renouvelable, transport), agroalimentaire (élevage et transformation domestique) et accès au financement, le Groupe de la Banque mondiale se positionnant à cette fin comme une seule entité. Les ressources de l'IDA se concentreront sur : (i) le soutien aux réformes politiques et réglementaires (par exemple, réforme des tarifs de l'électricité, titrage des terres) qui peuvent débloquer des investissements commerciaux

<sup>30</sup> Dont 20 millions USD de la Fenêtre d'intervention en cas de crise de l'IDA et 15 millions USD de l'allocation IDA dans le cadre du soutien au redressement.

plus larges; et (iii) le financement d'investissements publics complémentaires (par exemple, lignes de transmission électriques, services de vulgarisation agricole). La MIGA et l'IFC encourageront les investissements privés nationaux et étrangers dans ces domaines critiques grâce à des conseils ciblés, des financements mixtes, des garanties et des solutions PPP. Elles envisagent d'utiliser les instruments de financement qui sont maintenant disponibles dans le cadre de l'IDA18 FSP pour réduire les risques des investissements les plus difficiles et au plus haut niveau d'impact pour lesquels les instruments existants sont insuffisants. Le GBM cherchera également à soutenir le développement du secteur privé de manière à favoriser la concurrence et la transparence. Ceci est particulièrement important dans le contexte de Madagascar où les liens étroits entre les réseaux politiques et commerciaux permettent à des opérateurs privés de limiter la concurrence au détriment des consommateurs. Le secteur privé a autant de potentiel pour favoriser une croissance inclusive que de potentiel pour alimenter la fragilité du pays si les investissements ne sont pas planifiés avec soin, de façon concurrentielle et transparente.

**Tableau 4: Inventaire et positionnement des domaines stratégiques du Plan national de développement, des objectifs du CPP et des recommandations de l'EDSP**

Domaines du PND	Un capital humain adéquat pour le processus de développement	Valorisation du capital naturel et renforcement de la résilience aux catastrophes naturelles	Gouvernance, Etat de droit, sécurité, décentralisation, démocratie et solidarité nationale	Préservation de la stabilité macroéconomique et soutien au développement	Croissance inclusive et enracinement local du développement			
Objectifs du CPP	Domaine de concentration I : Renforcer la résilience et réduire la fragilité				Domaine prioritaire II : Promouvoir une croissance inclusive			
	(1) Renforcement du développement humain des enfants	(2) Amélioration de la résilience des moyens de subsistance des ménages vulnérables dans les zones rurales et urbaines	(3) Décentralisation améliorée et efficace	(4) Renforcement de la transparence et de la redevabilité	(5) Augmentation de la capacité fiscale à financer les dépenses sociales et d'infrastructures prioritaires	(6) Amélioration de l'environnement des affaires et de l'accès à la finance	(7) Renforcement de la productivité rurale	(8) Amélioration de l'accès à l'énergie et au transport
Recommandations de l'EDSP	<p>Améliorer la qualité et l'équité de l'éducation en investissant/gérant les enseignants (n°11)</p> <p>Prioriser les centres de santé de base en zones rurales et éliminer les coûts payés directement par les ménages pour les plus démunis (n°12)</p> <p>Renouveler l'accent sur la nutrition et élargir les interventions visant à lutter contre le retard de croissance (n°13)</p> <p>Soutenir les plus pauvres en matière d'accès à l'éducation, à la santé de base et à la nutrition grâce à la politique de protection sociale (n°10)</p>	<p>Adopter des politiques et des investissements pour améliorer l'eau et l'assainissement, en commençant dans les grandes zones urbaines (n°14)</p> <p>Améliorer les mécanismes par lesquels les communautés tirent avantage de la gestion des ressources naturelles (par exemple, l'approche paysage) (n°16)</p>	<p>Améliorer les relations entre les centres et les périphéries par la décentralisation et la participation communautaire dans les processus économiques et sociaux (n°2)</p>	<p>Augmenter les recettes fiscales (n°4)</p> <p>Établir ou rétablir des mécanismes de contrôle budgétaire (n°5)</p> <p>Finaliser le cadre PPP (#6)</p>	<p>Prioriser les réformes des politiques pour améliorer le climat d'investissement, promouvoir les IDE, améliorer la performance du secteur judiciaire et s'attaquer aux comportements anticoncurrentiels (n°8)</p>	<p>Améliorer la productivité agricole grâce à des méthodes plus productives, un soutien pour les organisations locales, le financement de meilleures infrastructures au niveau des exploitations et de meilleures infrastructures routières, la sécurité foncière et le capital humain (n°15)</p>	<p>Réaliser des investissements publics dans des domaines propices au développement du secteur privé et à la création d'emplois (n°7)</p> <p>S'attaquer aux principales contraintes : le problème d'un accès fiable à l'électricité, un accès plus large au financement et des infrastructures de transport élargis (N°9)</p>	

106

**Troisièmement, les domaines de concentration de l'appui du GBM sont déterminés par son avantage comparatif et par sa capacité à tirer parti du soutien d'autres partenaires au développement.**

La coopération peut prendre diverses formes. Tout d'abord, la Banque mondiale travaille avec d'autres organismes pour développer des plateformes communes et élargir la portée des programmes. Dans le secteur de l'agriculture par exemple, l'Agence Française de Développement (AFD) et la Banque mondiale collaborent avec les autorités pour promouvoir une approche intégrée pour l'agriculture résiliente et la gestion des ressources naturelles. Les deux institutions financent les mêmes activités et par ce cofinancement, elles peuvent augmenter le nombre de régions d'interventions. Deuxièmement, la Banque mondiale peut utiliser son programme pour étendre une approche pilotée par une autre agence. C'est le cas notamment dans le cadre de la décentralisation où le programme de la Banque mondiale contribue au déploiement d'un modèle de gouvernance local développé avec le soutien de la Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Agence allemande pour la coopération internationale [GIZ]). Troisièmement, la coopération peut consister à comprendre la meilleure façon de partager les domaines de spécialisation. Dans le secteur de l'éducation, par exemple, la Banque mondiale travaille en étroite collaboration avec l'UNICEF et concentre son soutien sur le développement de la petite enfance et l'enseignement primaire, tandis que l'AFD fournit davantage de soutien à la formation professionnelle, à l'enseignement secondaire et supérieur. Dans le secteur des transports, la Banque mondiale se concentrera sur la connectivité rurale, tandis que la BAD, l'UE et éventuellement la Chine se concentreront davantage sur la connectivité principale des transports entre les villes.

107

**Le CPP cherche à soutenir le renforcement des systèmes gouvernementaux et des mécanismes de redevabilité sociale.**

Dans la mesure du possible, la mise en œuvre de projets financés par l'IDA sera menée par des fonctionnaires - aux niveaux national et local - des ministères qui font preuve de la capacité et de la bonne gouvernance nécessaires à cette fin. Ils seront soutenus par une assistance technique au besoin. Afin d'accroître l'impact de ces projets au niveau local et de renforcer la gouvernance locale tout en prenant en charge les risques, les projets axés sur la prestation de services intégreront des mécanismes de redevabilité locale avec les communautés, soit en renforçant les mécanismes existants, soit en intégrant de nouveaux mécanismes.

III. 2. 5

**Programme du GBM : objectifs et appui prévu en matière de connaissances et de financement**

Domaine de concentration I : Renforcer la résilience et réduire la fragilité

108

**La réduction de la pauvreté passe par le renforcement de la résilience de l'agriculture pratiquée par les petits exploitants qui garantit la subsistance de plus de 80% des pauvres.**

À court et à moyen terme, cela exige une gestion intégrée et durable des ressources avec pour objectif d'accroître la productivité rurale tout en brisant le cercle vicieux de la surexploitation des ressources naturelles et d'améliorer la résilience face aux risques météorologiques. La pression démographique combinée à une faible productivité pousse les agriculteurs et les pêcheurs à étendre leurs terres agricoles par la déforestation ou à pratiquer la surpêche, ce qui entraîne une baisse de la productivité à moyen terme. Ces objectifs seront soutenus par des programmes d'investissement multisectoriels dans l'agriculture (principalement le riz et éventuellement l'élevage), dans la foresterie communautaire durable et dans la pêche, et seront renforcés par des réformes politiques qui seront soutenues par les opérations de politique de développement. De plus, compte tenu de l'exposition élevée du pays aux risques liés aux intempéries - qui devraient s'aggraver avec le changement climatique - il est essentiel d'améliorer la résilience grâce à des pratiques agricoles adaptées au changement climatique, des infrastructures construites selon les normes anticycloniques, la protection sociale et le développement

d'instruments de financement des risques aux niveaux local et national. Sur le long terme, la résilience humaine et le potentiel productif seront renforcés par une combinaison d'investissements dans la santé, la nutrition et l'éducation dans les premières années de vie de l'enfant.

**109** **La pauvreté urbaine apparaissant comme un défi de développement à long terme et comme source potentielle de fragilité, en particulier dans la capitale, le CPP lancera un programme de modernisation urbaine axé sur l'eau et l'assainissement.** Ce programme multisectoriel permettra non seulement de réduire l'exposition des citoyens pauvres aux risques d'inondation et d'améliorer leur qualité de vie mais vise aussi de faciliter les activités économiques grâce à de meilleures infrastructures et à une meilleure organisation locale.

**110** **Ces investissements essentiels dans l'amélioration des moyens de subsistance ne peuvent avoir d'effet durable que s'il y a stabilité de l'Etat et que si l'État peut remplir sa mission au niveau national et local.** Ainsi, le CPP cherchera à soutenir le processus de décentralisation en renforçant la capacité des entités locales à augmenter les revenus locaux, à les gérer de manière responsable et participative et à contribuer à la prestation de services de base (par exemple, éducation, santé, nutrition, certificats fonciers). En plus du programme spécifique pour le secteur public, tous les programmes financés par la Banque mondiale seront mis à profit pour renforcer la capacité des administrations régionales et locales dans les domaines du projet. Au niveau national, le CPP cherchera à promouvoir la redevabilité dans la gestion des finances publiques et la disponibilité de statistiques fiables. Dans ses interventions visant à améliorer le climat d'investissement et dans ses investissements dans le secteur privé, le CPP cherchera à promouvoir la transparence et la concurrence, limitant éventuellement l'influence d'un petit nombre de personnes ayant des intérêts acquis.

### Objectif 1. Renforcement du développement humain des enfants

**111** **Les autorités ont préparé des stratégies sectorielles solides pour la protection sociale, la santé, l'éducation et la nutrition.**<sup>31</sup> Ces stratégies visent à élargir l'accès aux services et à en améliorer la qualité au niveau communautaire - centres de santé de base, écoles primaires et centres communautaires de nutrition. Les partenaires au développement ont contribué à la préparation de ces stratégies et les utilisent comme plateformes pour coordonner leurs actions : l'AFD, l'UE, la JICA, la Norvège, l'UNICEF, l'UNESCO, le PAM et la Banque mondiale utilisent le plan sectoriel de l'éducation comme leur feuille de route pour l'éducation; l'AFD, l'UE, l'Alliance GAVI, la GIZ, le Fonds mondial, l'UNICEF, le FNUAP, l'USAID, l'OMS et la Banque mondiale travaillent ensemble sur le renforcement des systèmes de santé dans le cadre général de la couverture de santé universelle santé; l'UNICEF, l'USAID, le PAM et la Banque mondiale soutiennent l'élaboration d'une politique commune en matière de nutrition. Le Gouvernement s'est engagé à accroître son financement propre pour ces secteurs.

**112** **En mettant à échelle les interventions coordonnées en matière de santé, de nutrition, d'éducation et de protection sociale visant à soutenir le développement des enfants dès les premières années, la Banque mondiale cherche à inverser les tendances négatives en matière de retard de croissance et d'apprentissage.** Un projet multisectoriel d'Approche intégrée pour l'amélioration des résultats nutritionnels appuiera le Ministère de la Santé et l'Office national de la nutrition dans la prestation aux mères et aux enfants de moins de cinq ans d'un paquet essentiel d'interventions sur la santé maternelle (tels que la planification familiale, les soins prénataux), sur la santé de l'enfant (tel que la vaccination) et sur la nutrition, ce paquet essentiel ayant fait ses preuves quant à son efficacité à réduire le retard de croissance et à améliorer la santé de la mère et de l'enfant. En coopération avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS), ce programme visera également à améliorer la surveillance de la santé en déployant une plateforme électronique intégrée à l'échelle nationale. Ce système aidera à combattre les pandémies et renforcera la lutte contre les

<sup>31</sup> La Stratégie de protection sociale, la Politique nationale de santé et la Stratégie de couverture de santé universelle ont été approuvées en 2016. Le plan du secteur de l'éducation est prêt à être soumis par le Gouvernement au Partenariat mondial pour l'éducation (PME). La Stratégie nationale de nutrition sera prête d'ici la mi-2017.

MTN, y compris la prévention de tout décès dû à la peste. Ce programme multisectoriel, qui sera structuré sous forme d'une série de projets sur une décennie, débutera dans les régions à fort taux de retard de croissance et sera étendu à l'échelle nationale avec les ressources de l'IDA et des subventions de divers fonds<sup>32</sup>, et par des synergies avec d'autres partenaires au développement. Le nouveau Projet d'appui à l'éducation de base cherchera à accroître le nombre d'enfants qui achèvent le cycle du primaire tout en soutenant des efforts accrus pour améliorer la qualité par la formation des enseignants. Il aidera également les autorités à élaborer des modèles pour développer l'éducation de la petite enfance à plus grande échelle. Ces objectifs d'éducation, de santé et de nutrition seront soutenus par l'élargissement du Projet de sécurité sociale en cours, qui prévoit déjà des transferts d'argent conditionnels à plus de 120 000 des familles parmi les plus pauvres. Ces familles bénéficient également de programmes de sensibilisation sur la stimulation précoce et les pratiques parentales.

**113**

**La Banque mondiale est désireuse de travailler avec les autorités et les partenaires pour remplir son engagement phare d'investir dans les premières années des enfants vulnérables.**

Le projet vise à réduire les taux de retard de croissance d'un point de pourcentage par an en moyenne d'ici la fin de la période couverte par le CPP, dans les régions les plus touchées. Une fois qu'il est complètement déployé, il cherchera à accroître son impact à deux points de pourcentage par an. Avec cela, la performance de Madagascar serait à égalité avec celle du Pérou qui a pu réduire de moitié son taux de retard de croissance dans un délai de sept ans dans des circonstances nationales plus favorables.

**114**

**À la lumière du défi démographique à facettes multiples auquel Madagascar est confronté, notamment une population qui croît au taux soutenu de 2,8% par an, la Banque mondiale mènera une étude sur le dividende démographique.** Cette analyse étudiera les défis ainsi que les opportunités que la croissance démographique rapide engendre pour la croissance économique.

*Objectif 2. Amélioration de la résilience des moyens de subsistance des ménages vulnérables dans les zones rurales et urbaines*

**115**

**Le GBM adopte une stratégie multisectorielle destinée à accroître la résilience des communautés locales face au changement climatique et aux chocs économiques.**

Le Projet de gestion durable du paysage, cofinancé par l'AFD, vise à accroître la productivité rizicole grâce à l'élargissement de l'irrigation par la construction de petits barrages selon des normes de catastrophe améliorées. Il favorisera l'adoption de pratiques agricoles adaptées au climat qui peuvent accroître la productivité et la résilience, y compris les systèmes de zéro labour, la diversification des cultures avec des semences améliorées et la gestion intégrée des bassins versants. Les communautés locales seront encouragées à développer des alternatives de moyens de subsistance qui réduisent la déforestation dans les bassins versants d'importance critique. A la différence des projets passés, ces activités seront gérées conjointement par le Ministère de l'Agriculture, de l'Environnement et le Ministère de l'Eau aux niveaux central et régional. Si elles parviennent à encourager les agriculteurs à adopter des pratiques plus productives et durables, ce programme pourrait être lancé à l'échelle nationale par le Gouvernement et d'autres partenaires au développement. Dans le secteur des pêches, le Projet de gouvernance des pêcheries de l'océan Indien et de croissance partagée (SWIO Fish) soutiendra les efforts des gouvernements et des communautés locales en matière de gestion durable des pêches et de conservation des ressources, y compris le renforcement des modalités de cogestion durable et l'émergence de chaînes de valeur halieutiques prioritaires. Les investissements résilients prévus au niveau communautaire seront également soutenus par des activités productives d'argent contre travail dans le cadre du Projet de filet de sécurité sociale en cours. Ce programme soutient des populations extrêmement pauvres dans les zones rurales en leur permettant de gagner un revenu supplémentaire à travers de petits investissements communautaires suivant un plan de résilience développé par la communauté. A tra-

vers des activités travaillant sur les comportements, ils sont encouragés à épargner et à planifier des investissements productifs. En collaboration avec le Gouvernement et d'autres partenaires, le GBM étudiera la possibilité de développer un programme adapté aux besoins pour des Moyens de subsistance résilients dans le Sud dans le cadre duquel il serait envisagé de combiner les investissements communautaires à un appui ciblé aux activités économiques (par exemple, l'élevage et l'agriculture). Les interventions de la Banque mondiale en matière de protection des forêts dépendent de l'engagement du Gouvernement à lutter contre le trafic, à assainir ce secteur et à mettre en place les conditions pour le développement d'un secteur forestier durable.

### **116 La Banque mondiale continuera d'appuyer les efforts des autorités pour rendre les investissements dans les infrastructures plus résilients aux catastrophes et pour adopter une stratégie de protection financière.**

Avec le soutien technique de la Banque mondiale, le Bureau national de gestion des risques de catastrophe a élaboré de nouvelles normes de construction pour l'irrigation, les routes et les écoles. Celles-ci sont systématiquement appliquées dans toutes les infrastructures financées par la Banque mondiale. En outre, sur la base d'une évaluation continue des risques de catastrophe, la Banque mondiale et les autorités sont en discussion pour développer des instruments de financement des risques de catastrophe adaptés aux capacités financières et aux risques du pays, éventuellement en incluant une Option de retrait différé en cas de catastrophe (ORD-CAT) dans l'Opération de politique de développement (OPD) sur la Croissance inclusive et résiliente et/ou le financement de la participation à un régime d'assurance régional.

### **117 Les résultats de ces investissements seront rehaussés par des changements institutionnels et politiques qui seront promus dans le cadre d'une série d'OPD multisectorielle sur la Croissance inclusive et résiliente.**

Ces investissements et les changements de politique seront guidés par les résultats d'une série de travaux d'analyse en cours et futurs sur l'inclusion des petits exploitants dans les chaînes de valeur, la planification de l'utilisation des terres à partir de scénarios de changement climatique et des études axées sur les problématiques de développement du Sud.

### **118 À la lumière de l'urbanisation rapide, la Banque mondiale poursuivra sa série de Projets de pôles et corridors intégrés de croissance qui améliorent les services urbains dans les quartiers pauvres d'Antsiranana, Toliara, Taolagnaro et Nosy Be<sup>33</sup> et développera un nouveau Projet intégré de développement urbain et de résilience pour le Grand Antananarivo.**

Ensemble avec l'AFD, les autorités nationales et locales, le GBM financera des investissements structurels et des changements institutionnels pour améliorer les infrastructures de canalisation, d'évacuation des eaux et d'assainissement afin de réduire les risques d'inondation dans les quartiers pauvres. En outre, ces activités chercheront à redynamiser plusieurs quartiers au moyen d'une approche communautaire. Cette amélioration de l'urbanisation sur une décennie se fera par une série de projets. Il convient de noter que ces investissements dans les pôles urbains le long de la côte et dans la capitale sont une contribution essentielle à l'atténuation des sources d'instabilité dans le pays.

### **119 Les autorités sont également encouragées à développer des stratégies de résilience au climat et de gestion forestière afin de pouvoir accéder aux fonds verts.**

En 2015, Madagascar a préparé une ambitieuse Contribution déterminée au niveau national (CPDN) à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Il s'engage conditionnellement à réduire ses émissions de GES de 14% par rapport au statu quo d'ici 2030, en développant les énergies renouvelables et en s'attaquant à la déforestation. Il estime que les coûts d'atténuation s'élèveraient à 6,4 milliards USD pour la période 2015-2030. Le pays étant particulièrement vulnérable aux impacts du changement climatique, les coûts d'adaptation sont estimés à 29 milliards USD dans le CPDN pour la même période, l'accent étant mis sur la gestion des risques de catastrophe, l'agriculture, l'eau, la santé et la biodiversité. Grâce au financement du Programme pilote pour la résilience climatique du Fonds d'investissement climatique, Madagascar préparera sa feuille

<sup>33</sup> Dans le cadre de la série de projets Pôles et corridors intégrés de croissance

de route pour intégrer la résilience climatique dans les investissements publics, les finances publiques et l'aménagement du territoire, définissant les investissements prioritaires et mobilisant le financement pour le climat. A travers une subvention pour appuyer le processus de réduction des émissions provenant de la déforestation et de la dégradation, le Ministère de l'Environnement encourage une gouvernance efficace des ressources forestières et élargit les possibilités de canaliser le financement du climat pour la promotion d'investissements durables et atténuer les changements climatiques. Le financement du carbone, résultant d'une réduction de la déforestation et de la dégradation des forêts, pourrait générer des revenus substantiels qui contribueraient à une planification et un financement plus durables du réseau des aires protégées du pays et permettrait de soutenir les efforts de développement grâce à un développement favorable aux forêts. Une approche équilibrée de gestion des ressources naturelles qui permet aux stocks forestiers de se régénérer peut donner des revenus de financement du carbone qui attirent les investisseurs privés, profitent aux communautés locales et fournissent des recettes à l'Etat.

### Objectif 3. Décentralisation améliorée et efficace

120

**Le CPP visera à soutenir une décentralisation plus efficace qui, à long terme, contribuera à rééquilibrer le pouvoir entre le centre et la «périphérie» et ainsi à réduire les sources de fragilité.**

Le Projet pour la performance du secteur public, qui combine assistance technique, investissements et financement basé sur les résultats, soutient la mise en œuvre de la nouvelle politique nationale de décentralisation du Gouvernement. Il facilitera les transferts du Gouvernement central vers les autorités locales, renforcera la capacité des autorités locales à collecter des revenus locaux (telles que les redevances minières, les taxes foncières) et à contribuer à la prestation de services de base (éducation, santé, certificats fonciers) d'une manière responsable et participative. Ce programme vient en complément des activités soutenues par la GIZ et le PNUD. En outre, l'OPD sur la Croissance inclusive et résiliente cherchera à s'assurer que les recettes fiscales centrales légalement affectées aux transferts aux collectivités locales sont effectivement recouvrées et transférées de manière efficace et transparente.

121

**Tous les projets financés par l'IDA qui comportent des interventions au niveau local - quel que soit le secteur - chercheront à renforcer la capacité des entités régionales et locales à fournir des services au niveau local.**

La Banque mondiale est déterminée à soutenir les ministères dans leurs efforts pour renforcer leurs services régionaux et locaux et pour promouvoir des interactions plus systématiques de ces services avec les autorités locales. Ce renforcement des administrations locales a été défini comme la première priorité de développement lors des consultations nationales et locales autour du CPP. (Voir l'annexe 5)

### Objectif 4. Renforcement de la transparence et de la redevabilité

122

**La prise de décision judicieuse dépend de la disponibilité de données de qualité, de la transparence et de la redevabilité dans toutes les dimensions de l'action publique.**

Bien que la base des comptes nationaux ait été ramenée à 2007 selon le Système de comptabilité nationale de 1993, les statistiques sectorielles de base sont insuffisantes pour évaluer les performances de l'économie. Les statistiques démographiques et de migration, les statistiques monétaires et financières, les statistiques du commerce et les statistiques des prix sont rares et de faible qualité. En plus du faible volume de données disponibles, l'accès restreint à l'information empêche les acteurs non étatiques de jouer efficacement leur rôle de contre-pouvoir et va à l'encontre de la transparence et de la redevabilité dans les politiques publiques.

**123 Le CPP fait du renforcement de la transparence et de la redevabilité un objectif clé en raison des effets positifs qu'il devrait avoir dans de nombreux domaines et dans la gouvernance en général.**

A travers le Projet de renforcement des capacités statistiques, la Banque mondiale renforcera la capacité de l'Institut National de la Statistique (INSTAT) à produire des statistiques de qualité et à les rendre accessibles en temps opportun aux décideurs et au public. Un appui sera fourni pour la préparation du recensement national (qui devrait avoir lieu à la fin de 2017), une enquête sur le niveau de vie des ménages, les comptes nationaux et la réforme de l'INSTAT. Les informations générées par le recensement seront d'une grande importance dans la mesure où elles éclaireront la mise en œuvre de tout un éventail de politiques, en particulier sur les services sociaux, la décentralisation et l'enregistrement civil.

**124 Le GBM poursuivra ses efforts pour intégrer des mécanismes de redevabilité sociale, de participation des citoyens et de feedback des bénéficiaires dans l'ensemble du programme.**

Lors de la préparation et du suivi des projets, la Banque mondiale mène de manière plus systématique des analyses de l'économie politique pour guider la conception et le choix des mécanismes de redevabilité. De tels mécanismes seront de plus en plus importants dans la mesure où il y a un déplacement progressif des ressources du niveau central vers le niveau local : l'expérience de la décentralisation dans d'autres pays a montré que la décentralisation peut être efficace en termes d'amélioration de la prestation de services de base si elle s'accompagne d'un renforcement des mécanismes de redevabilité au niveau local. Ces mécanismes seront conçus pour que les femmes puissent participer à toute aise au feedback et puissent faire entendre leurs points de vue. Les efforts visant à accroître la redevabilité locale et la transparence dans la gestion des ressources publiques au niveau local seront également soutenus par une subvention en cours du Partenariat mondial pour la redevabilité sociale (GPSA) à l'intention d'une plateforme locale de la société civile.

**125 Le GBM s'efforcera d'aider les autorités dans la lutte contre la corruption, le trafic de ressources naturelles et les flux financiers qui y sont associés.**

La Banque mondiale a encouragé et soutenu les autorités dans l'établissement d'un tribunal spécial pour le trafic de bois précieux, dans la finalisation de la vérification des stocks de bois précieux et dans le développement de moyens transparents pour éventuellement liquider ces stocks avec l'accord de la CITES. L'objectif serait que Madagascar développe une gestion durable du bois précieux. En outre, la Banque mondiale mène actuellement avec l'agence de renseignement financier (SAMIFIN) une évaluation de la conformité aux normes anti-blanchiment de capitaux/de lutte contre le financement du terrorisme (LBC/LFT). Elle met en lumière les risques créés par la grande informalité de l'économie et la prolifération des trafics. La Banque mondiale proposera des mesures pour le secteur judiciaire et le secteur financier et des plans pour soutenir leur mise en œuvre par des conseils.

## Domaine prioritaire II : Promouvoir une croissance inclusive

**126 Madagascar doit développer ses ressources propres et attirer des investissements pour financer ses priorités de développement et établir les conditions nécessaires pour que le secteur privé national et étranger investisse et favorise une croissance inclusive.**

Le deuxième domaine de concentration se concentre donc sur la promotion d'une croissance durable et inclusive tirée par le secteur privé et cherche à cette fin à élargir l'espace budgétaire pour financer des infrastructures publiques essentielles et pour assurer la prestation de services de base pour tous, à améliorer le cadre des affaires et l'accès au financement pour améliorer la création d'emplois, à stimuler la productivité dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre (agroalimentaire, tourisme, pêche, etc.) et à créer des infrastructures dont le manque limite actuellement le développement du secteur privé et son accès aux marchés (énergie, transport).

Objectif 5. Augmentation de la capacité fiscale à financer les dépenses sociales et d'infrastructures prioritaires

127

**Le Gouvernement prend des mesures pour accroître son espace budgétaire en réformant son administration fiscale et en augmentant l'efficacité des dépenses publiques.**

Le principal facteur de la mauvaise performance fiscale à Madagascar est la faiblesse de son administration fiscale. L'espace budgétaire est également limité par l'inefficacité des dépenses, y compris des subventions et des transferts aux entreprises publiques et aux fonds de pension. L'intention d'élargir les investissements publics doit s'accompagner d'efforts visant à définir et à évaluer systématiquement des projets pour des retours socioéconomiques appropriés d'autant plus que des instruments de financement tels que les PPP et les prêts sont envisagés. Ces PPP pourraient aider à stimuler les investissements publics, mais peuvent générer des passifs éventuels. L'industrie extractive est un facteur important de l'économie et le Gouvernement envisage de mettre à jour le Code minier et le Code pétrolier, y compris leurs clauses fiscales. Depuis 2014, Madagascar a pleinement réintégré l'ITIE et a produit des rapports annuels. Il cherche maintenant à obtenir la nouvelle certification ITIE.

128

**Les réformes visant à améliorer la viabilité financière et la transparence seront encouragées par une série programmatique d'opérations de politique de développement multisectorielles et un financement basé sur les résultats.**

Le programme du Gouvernement visant à mobiliser les recettes fiscales, à améliorer la performance des entreprises publiques, à réduire les subventions non ciblées, à transformer ses pratiques de gestion des finances publiques (GFP) et à améliorer l'environnement des investissements est la pierre angulaire du programme de FEC triennal. C'est aussi la base sur laquelle des partenaires - tels que la BAD, l'UE, la France et la Banque mondiale - développent leurs opérations d'appui budgétaire, y compris l'OPD financé par l'IDA intitulée Viabilité du financement public et investissement. La conception détaillée et la mise en œuvre des réformes spécifiques aux administrations douanière et fiscale sont soutenues par le Projet pour la performance du secteur public. Ce projet contribue également à l'accroissement des revenus locaux, principalement les redevances minières et les taxes foncières, un effort qui est soutenu par l'élargissement de la délivrance décentralisée de certificats fonciers. Le Projet d'inclusion financière vise à soutenir la numérisation des transactions par un appui au développement de l'argent mobile, commençant par les opérations de paiement des salaires par le Trésor et la perception fiscale.

129

**Ces réformes et leur mise en œuvre seront éclairées par un solide ensemble d'assistance technique.**

À la demande des autorités, la Banque mondiale travaille avec le Ministère des Finances sur une analyse des entreprises publiques, sur la planification des investissements publics et sur la modélisation des ajustements éventuels à apporter au système de retraite. Par le biais du Projet de pôles et corridors intégrés SdP-1 et avec le soutien supplémentaire de la Facilité consultative d'infrastructures publiques-privées (PPIAF), le cadre réglementaire pour les PPP est en cours de finalisation et les ministères qui concluent des PPP peuvent recevoir une assistance pour analyser les PPP et veiller à ce que les aspects soient justes pour les bénéficiaires et l'Etat. Avec le soutien des fonds d'affectation spéciale, la Banque mondiale aide les autorités à développer un cadre fiscal solide et compétitif pour les secteurs minier et pétrolier et continuera à soutenir les efforts de l'ITIE à Madagascar.

Objectif 6. Amélioration de l'environnement des affaires et de l'accès au financement

130

**L'environnement des affaires, en particulier pour les MPME, est difficile à bien des égards. Madagascar est classé 167ème sur 190 économies évaluées dans le rapport de Doing Business de 2017.**

Les lois et les règlements régissant les affaires et la concurrence sont pour la plupart sains, mais ne sont pas uniformément et équitable-

ment appliqués. Les investisseurs ont peu confiance dans le système judiciaire, évoquant une corruption généralisée. Le financement est principalement limité aux entreprises en place et aux grandes entreprises avec des réseaux de financement existants ou à la crédibilité établie, ce qui limite la capacité des nouvelles entreprises à émerger et une concurrence qui améliorerait l'efficacité. Les MPME ont du mal à accéder au financement à des taux raisonnables, même auprès des IMF. La sécurité de l'accès à la terre est également une problématique essentielle qui porte atteinte aux investissements privés dans divers secteurs (tels que l'agroalimentaire et le tourisme).

**131**

**Les autorités ont mis en place un plan d'amélioration de la réglementation, de simplification des processus et de facilitation bancaire plus forte.**

L'Economic Development Board of Madagascar (EDBM) a déjà mis en place quelques mesures pour améliorer la position du pays, dont trois réformes positives enregistrées par Doing Business en 2016. Le Parlement a adopté une loi sur l'argent électronique et envisage une nouvelle loi bancaire qui renforcerait l'indépendance de la Banque centrale. Conformément aux recommandations du Programme d'évaluation du secteur financier (PESF) en 2016, la Banque centrale de Madagascar (BCM) et le Ministère des Finances ont élaboré un plan d'action détaillé. La BCM est en train de renforcer sa supervision du secteur bancaire et du secteur des IMF et déploie des plans pour moderniser l'infrastructure du secteur financier dans le but d'assurer la stabilité et favoriser l'inclusion financière.

**132**

**L'IFC et la Banque mondiale combineront leurs ressources financières et techniques pour aider les autorités à entretenir un écosystème plus propice à une croissance ferme.**

Le premier domaine de travail - soutenu par la série de Projet Pôles and corridors intégrés de croissance par l'IDA et un programme de l'IFC financé par un fonds de fiducie du Japon - porte sur les améliorations réglementaires et opérationnelles de l'environnement des affaires, sur l'amélioration de la gestion et de la gouvernance des tribunaux commerciaux, sur la facilitation du commerce et l'amélioration de la logistique des industries/chaînes de valeur en général (par exemple, le tourisme) et sur un soutien direct aux entrepreneurs et aux PME dans les secteurs informel et formel pour accroître et améliorer leur productivité, en mettant l'accent sur la promotion de la croissance des femmes entrepreneurs. Dans le cadre de l'amélioration de l'environnement commercial, le GBM utilisera ses services de plaidoyer et de conseil pour encourager les autorités à établir une situation plus équitable pour tous les opérateurs, à lutter contre les intérêts acquis et à assurer une plus grande cohérence dans la prise de décision.

**133**

**L'inclusion financière est le point de concentration du deuxième domaine de travail : l'IFC appuiera la mise en place d'une centrale des risques et d'un registre des garanties et la Banque mondiale se concentrera sur le renforcement du secteur des IFM, la modernisation du système de paiement national, l'expansion des services d'argent mobile et la promotion de l'éducation financière et de la protection des consommateurs financiers.**

En outre, la Banque mondiale continuera de soutenir le crédit commercial pour les PME locales grâce à l'expansion d'un système de garantie partielle de portefeuille de crédit auquel participent actuellement cinq banques commerciales et deux IMF. L'assistance prendra la forme d'un Projet d'inclusion financière et de conseil technique. Ce programme étudiera s'il y a lieu de développer des fonctionnalités spéciales pour garantir la participation des femmes et l'accès au crédit. Par exemple, des Garanties partielles de portefeuille de crédit (GPPC) visant les entreprises informelles et les entreprises appartenant à des femmes pourraient aider à élargir l'accès au financement pour les petites entreprises exclues. Il convient de noter qu'un effort distinct, mais complémentaire, consistant à promouvoir la certification foncière à grande échelle dans le cadre du Projet de Croissance agricole et de sécurisation foncière devrait renforcer davantage l'accès aux services financiers. Certaines de ces réformes progresseront également avec l'appui de deux séries d'OPD actuellement proposées portant sur la Viabilité des finances publiques et investissement et sur la Croissance inclusive et résiliente. Sous réserve des conditions du marché, ces interventions conjointes pourraient s'accompagner de solutions

d'investissement et de conseil spécialisées de l'IFC visant à accroître la disponibilité de financement à long terme pour les PME et les MPME (grâce à des Facilités de partage des risques) et à renforcer le secteur de la microfinance.

### Objectif 7. Renforcement de la productivité rurale

#### **134 Etant le plus grand secteur de l'emploi dans le pays, l'agriculture, l'élevage et la pêche peuvent être les moteurs de la croissance inclusive et peuvent sortir la population de la pauvreté.**

Ces secteurs pourraient être prospères : les agriculteurs pourraient améliorer la productivité des cultures de base et élargir la production et la qualité de diverses cultures et élevage spécialisés, leur permettant de se joindre aux chaînes de valeur (par exemple, les épices, les haricots, les fruits, le coton et la viande) développées par le secteur privé. De même, les pêcheurs pourraient augmenter leur productivité au fil du temps en gérant les stocks de poissons de façon plus durable, et pourraient participer à des chaînes de valeur commerciales (par exemple, homards, crevettes, concombres de mer, algues). Dans ces deux secteurs, les ministères souhaitent soutenir le développement des chaînes de valeur autour des produits spécialisés, en travaillant avec les petits producteurs et en leur permettant d'acquérir des compétences, des droits fonciers et les financements nécessaires, et en créant un environnement propice aux entreprises privées (par exemple, les certificats sanitaires).

#### **135 Le programme multidimensionnel du GBM aidera les agriculteurs et les pêcheurs à accroître leur productivité grâce à des programmes axés sur le marché.**

Le Projet Croissance agricole et sécurité foncière et le Projet SWIO Fish viseront à remédier à ces contraintes grâce à une approche intégrée axée sur le marché qui développe les liens entre l'élevage, l'agriculture, le développement de l'agroalimentaire, la productivité accrue, le transfert de connaissances, l'accès à des intrants améliorés, l'amélioration des infrastructures, la facilitation du crédit et l'accès aux marchés. Une assistance technique aidera les institutions à proposer des services et des financements adaptés, axés sur la demande et spécialisés pour les PME et les start-up qui investissent dans des pratiques et des technologies adaptées au climat. La stratégie vise également à améliorer le fonctionnement du régime foncier, donnant aux autorités locales un rôle clé dans la gestion des terres. Des zones de production isolées seront désenclavées grâce à la réhabilitation des principaux réseaux routiers. Dans le secteur de la pêche, les activités d'exploitation durable seront encouragées par une collaboration régionale renforcée en matière de gestion durable du territoire maritime et une meilleure gouvernance des pêcheries prioritaires. L'accent sera également mis sur la professionnalisation des intervenants, l'amélioration de la chaîne de valeur, la valorisation des fruits de mer et la planification stratégique des infrastructures à long terme. L'accès au crédit pour les petits producteurs et les pêcheurs ruraux sera également soutenu par le système de garantie de crédit de portefeuille ci-dessus qui a été établi par le Projet ACGF – services financiers en cours et sera élargi dans le cadre du prochain Projet d'inclusion financière. Les activités seront adaptées de manière à inclure les femmes qui jouent un rôle important dans la diversification de l'agriculture et la transformation des produits de la pêche. Par exemple, les interventions qui favorisent les pratiques agricoles adaptées au climat et l'amélioration de la nutrition au niveau des ménages viseront les femmes et les investissements dans l'enregistrement des droits fonciers comprendront un effort spécifique pour s'assurer que les certificats fonciers soient tels qu'ils reconnaissent la propriété conjointe entre l'homme et la femme ou la propriété par la femme seulement.

#### **136 Capitalisant les politiques et les institutions du secteur agricole soutenues par le programme de la Banque mondiale, l'IFC aidera à développer quelques chaînes de valeur agricoles (cultures vivrières, élevage) à**

**travers une approche associant des services de conseil et des investissements, y compris par le recours à des mécanismes de réduction du risque offerts par la FSP de l'IDA18, le cas échéant.** L'objectif est d'approfondir les chaînes de valeur qui relient les points d'ancrage, les petits exploitants, les cultivateurs et les coopératives à travers une combinaison d'investissement et services de conseil. L'IFC a l'intention de recourir aux services de conseil pour accroître les

capacités des banques locales (outils de pré-évaluation, outils de gestion des risques) à soutenir l'agrofinancement à Madagascar, reproduisant ainsi des expériences passées réussies. Cela contribuera également à renforcer les capacités des agro-entreprises émergentes et de leurs chaînes d'approvisionnement. Les missions de conseil contribueraient à garantir les meilleures pratiques ESG et à promouvoir une étroite collaboration avec le Gouvernement dans l'établissement de licences d'exportation et des certifications à l'export. Les investissements de l'IFC porteraient sur les filières où Madagascar dispose d'un avantage comparatif : protéines animales et projets avec une composante locale de transformation/ajout de valeur au niveau national. Par exemple, un investissement potentiel de 7 millions USD de l'IFC complété par des services de conseil soutient actuellement la mise en place du premier abattoir à Madagascar qui intensifie la production de viande à l'aide de systèmes de parc d'engraissement modernes. Le projet est mis en œuvre en étroite coordination avec le Projet de Croissance agricole et de sécurisation foncière financé par l'IDA et qui renforce la capacité des services vétérinaires à Madagascar. L'IFC étudie également les opportunités de travailler avec les négociants qui entrent dans le traitement agro-alimentaire de base (par exemple, farine, reconstitution du lait liquide, fabrication des pâtes alimentaires, biscuits, huiles comestibles et biens de consommation à circulation rapide) afin d'accroître l'ajout de valeur à l'agriculture domestique et créer éventuellement des marchés pour les producteurs locaux. A l'avenir, l'IFC cherchera à utiliser les facilités de financement mixtes et de monnaie nationales de l'IDA18 FSP pour des projets transformationnels dans le domaine de l'agroalimentaire et de la transformation de produits agricoles à Madagascar où les solutions existantes sont insuffisantes. Ce travail serait complété par des interventions de conseil de la BM ou de l'IFC pour structurer les chaînes de valeur (ESG ou normes phytosanitaires).

### **137** Le programme agricole est bien coordonné avec d'autres partenaires par le Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage.

D'autres partenaires, tels que la BAD, l'UE, la FAO, le FIDA, la JICA et l'USAID, travaillent ensemble pour s'assurer que la plupart des régions à forte production reçoivent un soutien et que les systèmes mis en place soient cohérents à l'échelle du pays. Le secteur de la pêche bénéficie d'un soutien moins important, principalement de la BAD, de la GIZ et de quelques grandes ONG.

## *Objectif 8. Amélioration de l'accès à l'énergie et au transport*

### **138** Le problème d'accès à des infrastructures performantes, y compris en matière d'énergie et de transports, constitue l'un des obstacles les plus sérieux à la compétitivité du pays et à une croissance inclusive dans les zones urbaines et rurales.

Malgré le fort potentiel du pays en énergie hydroélectrique et solaire, seuls 13% de la population a accès à l'électricité. Dans le domaine des transports, la moitié des routes secondaires et les deux tiers des routes tertiaires sont classées en «mauvais état». En ce qui concerne le transport aérien, la faible performance de la compagnie aérienne nationale Air Madagascar et les coûts élevés ont affecté le tourisme, un secteur qui pourrait pourtant apporter des gains importants à l'économie.

### **139** Le Gouvernement prend des mesures progressives pour diminuer la dépendance de la JIRAMA aux subventions et pour transformer le transport aérien.

Avec le soutien du Projet d'amélioration du fonctionnement et de la gouvernance du secteur de l'électricité financé par l'IDA, il a lancé un programme visant à améliorer la gestion de la compagnie, à protéger les revenus et à réhabiliter le réseau de transmission Antananarivo-Antsirabe. En ce qui concerne le transport aérien, une Note de politique sur le transport aérien national confirmant la politique de ciel ouvert a été élaborée et un plan directeur de l'aéroport national sera développé avec l'assistance technique de la Banque mondiale. Le conseil d'administration d'Air Madagascar a lancé une recherche de partenaire stratégique selon un processus de mise en concurrence et les négociations devraient être conclues d'ici le milieu de l'année 2017.

140

**Pour améliorer les performances dans le secteur de l'électricité et doubler l'accès à l'électricité d'ici 2021, le GBM a adopté une stratégie qui s'attache à combiner les réformes de gouvernance sectorielle à des investissements moins coûteux dans des solutions en et hors réseau.**

Dans le secteur de l'énergie, on s'attend à ce que le programme en cours visant à améliorer les performances opérationnelles et financières de JIRAMA établisse des bases solides pour attirer les investissements du secteur privé dans la production, en particulier par l'exploitation des sources d'énergie renouvelables du pays. En s'appuyant sur le Plan de développement énergétique le moins coûteux actuellement en cours de préparation, le GBM concentrera les appuis futurs sur la réduction des risques et des coûts d'investissements du secteur privé en : (i) en utilisant les ressources de l'IDA pour développer des investissements prioritaires dans le réseau; (ii) utiliser les garanties de risque partiel financées par l'IDA et les garanties de la MIGA pour couvrir les risques de non-paiement et les risques politiques; et (iii) utiliser les ressources de l'IFC, éventuellement renforcées par le biais de l'IDA18 FSP, le cas échéant, pour éliminer le risque pour les financements par des opérateurs privés. À titre de première étape, les autorités et l'IFC ont lancé un programme de conseil sur la mise à l'échelle du solaire en vue de développer un premier projet de 30 MW sur une base concurrentielle. L'IFC envisage également de développer des installations hydroélectriques à travers son programme InfraVentures, au titre duquel il pourrait financer les coûts de développement du projet aux côtés de promoteurs et d'un partenaire stratégique. Le GBM étudiera également des modèles rentables pour soutenir l'expansion de l'accès dans les zones rurales. Les partenaires au développement - AFD, BAD, UE, BEI, GIZ et États-Unis - ont une ligne d'action fortement harmonisée quant au dialogue et aux investissements dans le secteur de l'énergie.

141

**L'approche transformationnelle dans le secteur des transports est similaire : les investissements auront un impact durable dans la mesure où le cadre institutionnel est renforcé et seront inclusifs dans la mesure où ils sont davantage axés sur la connectivité rurale.**

Dans le cadre du Projet d'urgence de préservation et de vulnérabilité des infrastructures, la Banque mondiale finance la réhabilitation d'infrastructures «critiques» - principalement une route nationale et des ponts qui risquaient de s'effondrer et de couper plusieurs millions de Malgaches des principaux marchés. Ces investissements sont accompagnés d'un dialogue entre les partenaires au développement (BAD, UE, BEI, Banque mondiale) et les autorités sur la nécessité de renforcer le mécanisme de financement de l'entretien (FER) et l'agence d'exécution de routes (ARM). À l'avenir, la Banque mondiale envisagera de financer des investissements dans des infrastructures routières qui élargiront le Projet de connectivité du transport rural, dans le but de relier les zones de production prioritaires aux marchés. Des travaux d'analyse seront d'abord menés pour identifier les liaisons routières qui pourraient avoir le plus grand impact sur la pauvreté et la croissance inclusive.

142

**Le GBM continuera de soutenir l'évolution du transport aérien en vue de débloquer le potentiel touristique élevé du pays et faciliter l'intégration aux chaînes de valeur mondiale.**

La SdP1 - Projet de Pôles et corridors intégrés de croissance financée par l'IDA continuera à soutenir le développement du tourisme par l'amélioration des infrastructures publiques dans certaines grandes destinations touristiques, par l'appui à Air Madagascar dans la recherche d'un partenaire stratégique fiable, par un appui aux PPP pour les aéroports secondaires et par la promotion de la politique de ciel ouvert en vue d'accroître le trafic aérien et réduire les frais de déplacement. L'IFC se concentre sur la structuration des projets de transport en appui au commerce et au tourisme. Avec la MIGA, il travaille en partenariat avec les opérateurs privés qui ont remporté la concession des aéroports Ravalina pour réhabiliter, développer, exploiter et entretenir les deux plus grands aéroports du pays desservant Antananarivo et Nosy Be. L'IFC envisage également des investissements dans le stockage et la distribution de pétrole. Dans l'avenir, l'IFC fournirait une assistance technique au Gouvernement pour intégrer les solutions PPP dans le domaine des infrastructures de transport. Un cadre de PPP spécifique est en cours de finalisation avec le soutien de PPIAF ; ce cadre contribuera également à renforcer l'analyse des PPP et la capacité de préparation au Ministère des Finances et au Ministère des Projets Présidentiels, de l'Aménagement du Territoire et de l'Équipement. En ce qui concerne les investissements directs dans les projets touristiques, l'IFC suivra une approche opportuniste.



## III. 3

## Mise en œuvre du Cadre de partenariat pays de Madagascar

### III. 3. 1 Enveloppe de financement, instruments et mise en œuvre

#### 143 **L'enveloppe de financement national indicatif de l'IDA en appui au CPP au cours de la période de l'AF17 à AF21 s'élève à environ 1,3 milliard de dollars.**

Le financement global de l'IDA au cours de l'AF17 s'est élevé à 260 millions USD et tient compte des engagements qui utilisent des ressources provenant de l'allocation principale de l'IDA17 pour le pays, basé sur le régime de soutien au redressement de l'IDA, des fonds régionaux de l'IDA et de la fenêtre de réponse aux crises (FRC). Au cours de l'AF18, l'allocation nationale indicative de l'IDA dans le cadre du régime de soutien au redressement se situerait entre 330 et 400 millions USD, en fonction du maintien de la performance en matière de politiques et de la qualité de la gestion du portefeuille<sup>34</sup>. Pour la période AF19-AF21, l'allocation indicative de l'IDA serait déterminée par le mécanisme d'allocation des ressources basée sur la performance et la disponibilité globale de ressources dans l'IDA18 et l'IDA19 : en supposant que Madagascar maintienne sa performance globale en matière de politique et son niveau de gestion de portefeuille, l'allocation devrait être de l'ordre de 230 à 250 millions de dollars par an. Les termes des ressources de l'IDA seront déterminés par l'évaluation annuelle de la soutenabilité de la dette (ESD) entreprise conjointement par le FMI et la Banque mondiale. Dans l'ESD de 2016, le risque de Madagascar a été évalué comme modéré et, par conséquent, des ressources ont été fournies sous forme d'une combinaison de dons et de termes de crédit concessionnels.

#### 144 **A condition que Madagascar maintienne ses efforts de réforme, la direction de la Banque mondiale peut envisager d'accorder au pays une prolongation du régime de soutien au redressement sur une période supplémentaire.**

Vers la fin de l'AF18, une revue de la performance de Madagascar dans le cadre du régime de soutien au redressement de l'IDA sera menée. Elle évaluera dans quelle mesure Madagascar a progressé dans la réduction de la fragilité – à l'aide de jalons indicatifs du cadre de suivi du redressement de l'IDA - et en rapport aux résultats décrits dans ce CPP. Si l'admissibilité au régime de soutien au redressement de l'IDA est prolongée pour une période de deux ans (AF19 à AF20), l'enveloppe de financement indicative de l'IDA pour le pays en appui au CPP au cours de la période AF17-AF21 serait supérieure à ce qui est indiqué ci-dessus. Comme indiqué précédemment, ces ressources supplémentaires ne se concrétiseraient pas par des projets supplémentaires, mais par des programmes élargis dans des domaines «phares» où les progrès pourraient être accélérés et où il existe une capacité de mise en œuvre suffisante.

#### 145 **Madagascar a également la possibilité d'accéder à d'autres ressources de l'IDA par le biais de la fenêtre régionale pour les projets de nature régionale admissibles, du nouveau FSP et de la facilité de mise à l'échelle.**

Le FSP est structuré de manière à offrir un processus unique de réduction des risques pour les projets du secteur privé

<sup>34</sup> Sous réserve de la confirmation du maintien de l'admissibilité au régime de soutien au redressement. L'évaluation aura lieu avant la fin de l'AF17

à fort impact à travers quatre produits financiers : (i) le financement mixte qui pourrait être une forte attraction dans l'agro-industrie et dans les secteurs où il y a une opportunité de précurseur; (ii) le financement en monnaie nationale qui pourrait être utilisé pour la production de biens et de services qui seront consommés localement (par exemple, farine, reconstitution du lait liquide, fabrication des pâtes alimentaires, biscuits, biens de consommation à circulation rapide); (iii) la facilité d'atténuation des risques qui attire les investisseurs privés en soutenant les obligations de paiement en cours des entreprises publiques pour les projets d'infrastructures ou les PPP; et (iv) la facilité de garantie de la MIGA qui offre une capacité d'assurance et/ou de réassurance du marché privé pour couvrir des risques non commerciaux (tels que la guerre, les troubles civils, l'expropriation, l'inconvertibilité de la monnaie, les restrictions de transfert et la rupture de contrat) dans les pays où ce type de couverture n'est pas disponible. En outre, Madagascar sera admissible à la Facilité de mise à l'échelle de l'IDA qui fournit des financements à des termes non concessionnels aux pays de l'IDA qui ont un risque faible ou modéré de soutenabilité de la dette. À l'heure actuelle, Madagascar n'a pas exprimé son intérêt à tirer parti de cette Facilité de mise à l'échelle étant donné qu'il veille tout particulièrement à accroître les investissements au rythme de sa capacité de mise en œuvre tout en maintenant le risque de soutenabilité de la dette à un niveau modéré.

**146**

**Le CPP tirera parti et recherchera des synergies au sein du GBM.** Le CPP s'appuierait sur un engagement renforcé de l'IFC à Madagascar et une collaboration plus forte avec le GBM. Sous réserve des conditions du marché, l'IFC devrait augmenter considérablement son soutien au développement du secteur privé par des investissements et des services de conseil alignés sur les priorités du Gouvernement. En particulier, il cherche des opportunités dans des secteurs qui contribuent à une croissance inclusive : l'agroalimentaire, l'énergie, le secteur financier et les infrastructures. Dans ce contexte, l'IFC étudiera activement les possibilités d'utiliser les Facilités de l'IDA18 FSP pour des projets d'énergie renouvelable ainsi que des projets de transports et de logistique (facilité d'atténuation des risques), d'agroalimentaire, d'agro-industries et éventuellement de santé et d'éducation (facilités en monnaie nationale ou en financement mixte), le cas échéant. En outre, l'IFC s'engagera activement avec la MIGA pour étudier les options pour accroître l'utilisation des garanties politiques pour les investisseurs étrangers afin d'attirer les capitaux privés.

**147**

**Les objectifs du CPP seront promus à travers un ensemble d'opérations de politique de développement, de financement d'investissement, d'instruments basés sur les résultats et de travaux d'analyse.** Il est prévu que

jusqu'à un tiers de l'enveloppe annuelle de l'IDA - soit 80 millions de dollars par an - viendrait sous forme d'opérations de politique de développement si les programmes de réforme le justifient. Ces réformes politiques renforceraient l'impact des opérations d'investissement. Un financement basé sur les résultats a été lancé pour la première fois dans le cadre du programme Madagascar au cours de l'exercice 16 dans le cadre du Projet pour la performance du secteur public et son utilisation sera élargie pendant la période du CPP, en particulier dans le cadre de l'appui au programme en faveur de la petite enfance.

**148**

**En ce qui concerne la mise en œuvre, les projets entrepris par les autorités chercheront à renforcer les systèmes nationaux de passation de marché et les systèmes fiduciaires nationaux.** Le Code des marchés

publics de 2004 est largement conforme aux bonnes pratiques publiques et internationales. L'évaluation du système national de passation de marché de Madagascar a été menée et a abouti à la conclusion selon laquelle, fondamentalement, rien n'empêche de recourir à la Commission nationale des marchés publics pour les revues pré et post-acquisition des activités de projets financés par la Banque mondiale. Un ensemble d'axes stratégiques pour la mise en œuvre de nouvelles politiques et le développement de capacités a été développé en partenariat avec le Gouvernement. Cet ensemble d'axes stratégiques comprend notamment la séparation entre autorités de contrôle et autorités de réglementation et l'adoption et la mise en œuvre d'une stratégie de professionnalisation de la fonction de passation de marchés publics qui exige de formuler un nouveau code de passation de marché. Par conséquent, un nouveau Code des marchés publics a été préparé, soumis au Parlement et promulgué en janvier 2017. En ce qui concerne la gestion fiduciaire,

l'évaluation PEFA de 2014 a souligné qu'il existe encore des risques importants en raison du manque de transparence et de redevabilité dans l'utilisation des fonds publics. La Banque mondiale opte donc pour un recours progressif aux systèmes de GFP du pays, appliquant une approche fondée sur le risque. Les mesures d'atténuation comprendront l'élaboration de manuels de projets qui clarifieront les rôles et les responsabilités, un processus de mise en œuvre et de rapport sur les activités de projet, le renforcement de l'environnement de contrôle et des systèmes de suivi et d'évaluation et la fréquence du soutien à la mise en œuvre de la Banque mondiale.

## 149 L'intensification du feedback des citoyens et des bénéficiaires pourrait changer la donne dans la mise en œuvre dans la mesure où elle apporte des commentaires actionnables en temps réel.

Les projets comporteront une stratégie de consultation bien conçue pour s'assurer que la conception du projet répond aux besoins des bénéficiaires. Ces stratégies favoriseront les interactions permanentes avec les citoyens lors de la mise en œuvre pour suivre l'avancement, gérer les risques et informer les ajustements des projets. Cette approche est également essentielle dans un contexte de pays fragile où la pratique de pouvoirs et contre-pouvoirs et d'interpellation des autorités reste faible.

**Tableau 5:** Financement indicatif et programme de travaux d'analyse du GBM de l'AF17 à l'AF21

Domaine de concentration I : Renforcer la résilience et réduire la fragilité			Domaine de concentration II : Promouvoir une croissance inclusive		
AF17	IDA	Autres		IDA	Autres
IDA : Renforcement de la capacité en statistique (avec co-financement de l'UE)	65	USAID, ONU,	OPD-1 Viabilité des finances publiques et investissement	65	BAD, France
Filet de sécurité sociale en réponse à la sécheresse (AF)	35	PAM, USAID	Investissement dans l'élevage de volaille (IFC)		
			Concession des aéroports (IFC et MIGA)		
Projet de gestion durable du paysage				65	GEF, AFD
Projet de gouvernance des pêches et de croissance partagée du Sud-ouest de l'océan Indien				65	GEF, PHRD
Travaux d'analyse : <ul style="list-style-type: none"> <li>. S'attaquer à la malnutrition</li> <li>. Relever les résultats en matière d'éducation</li> <li>. Indicateurs de prestation de services</li> <li>. Etude sur la pauvreté et la résilience en milieu urbain</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>. Inventaire des ressources hydroélectriques</li> <li>. Appui à l'hydroélectrique pour le développement</li> </ul>		
AF18	IDA	Autres		IDA	Autres
IDA : Appui à l'éducation de base	55	PME	OPD-2 Viabilité des finances publiques et investissement	40	BAD, France
Approche intégrée pour améliorer les résultats en matière de nutrition	80	Power of nut, UNICEF, USAID	Projet de développement de l'électricité au moindre coût	80	
			Développement de l'agroalimentaire (IFC)	IDAP FSP	
Croissance inclusive et résiliente OPD1				40	
Croissance inclusive et résiliente OPD1				70	AFD
Croissance inclusive et résiliente OPD1				45	
Travaux d'analyse : <ul style="list-style-type: none"> <li>. Etablir des filets de sécurité sensible à la nutrition</li> <li>. Promouvoir la gestion intégrée de l'eau en milieu urbain</li> <li>. Inclusion des petits exploitants dans les chaînes de valeur</li> <li>. Impacts d'El Nino sur les populations, la sécurité alimentaire, la nutrition et l'élevage</li> <li>. Dividende démographique</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>. Supervision de la microfinance (FIRST)</li> <li>. ITIE</li> <li>. Réforme des entreprises publiques</li> <li>. Coordination des bailleurs pour des résultats</li> <li>. Evaluation de la LBC/LFT</li> </ul>		

AF18	IDA	Autres		IDA	Autres
IDA : Moyens de subsistance résilients dans le Sud	50	PME Power of nut, UNICEF, USAID	OPD-2 Viabilité des finances publiques et investissement	40	
			Pôles et corridors intégrés de croissance (SdP2)	60	70
			Développement de l'énergie renouvelable (éventuel. Garantie partielle des risques)		IDA
			Investissement dans l'énergie renouvelable (IFC et éventuellement MIGA)	FSP	60
			Connectivité du transport rural		
OPD-2 Croissance inclusive et résiliente (avec éventuellement composante ORD-CAT)				40	
Travaux d'analyse :					
. Evaluation de l'impact des transferts d'argent conditionnels			. Systèmes de paiement des finances		
. Evaluation d'impact sur la malnutrition chronique			. Cadre de PPP		
. Planification de l'usage des terres pour la résilience			. Gestion de la dette et de l'investissement public		
. Etude sur les compétences			. Economie bleue		



### III. 3. 2 Gestion de portefeuille

150

**Tout au long de la période du CPP, la Banque mondiale cherchera à maintenir une certaine concentration de son portefeuille afin d'en maximiser l'impact et de le garder gérable – autant pour le Client que pour la Banque mondiale.** Le portefeuille comporte actuellement 12 projets d'investissement, avec un engagement total de 703 millions USD couvrant huit secteurs (voir l'annexe 7). Il compte deux projets problématiques en cours de restructuration. Le taux de décaissement est de 37,5% en date de fin juin 2016, ce qui est bien supérieur aux moyennes de la Banque mondiale et aux moyennes régionales et démontre la capacité d'absorption substantielle de Madagascar. À la lumière de l'augmentation de l'allocation de l'IDA, on s'attend à ce que le portefeuille ne comporte pas plus de 16 projets d'ici l'AF19 et se maintienne à ce niveau à l'avenir.

151

### **La Banque mondiale continuera de travailler en étroite collaboration avec le Ministère des Finances pour assurer une mise en œuvre harmonieuse et efficace du programme.**

En plus des réunions techniques régulières, les Revues complètes de la performance du portefeuille pays continueront d'être menées tous les deux ans conjointement avec le Gouvernement. Ces revues seront étoffées de séances axées sur les résultats organisées autour des objectifs du CPP, parallèlement à l'approche traditionnelle consistant à se pencher sur l'avancement de la mise en œuvre. La Revue d'apprentissage de programme (RAP), qui se déroulera au milieu de la période du CPP, donnera l'occasion de faire le point sur l'avancement de l'ensemble du programme et permettra d'effectuer des ajustements à mi-parcours.

## III. 3. 3 Collaboration avec les partenaires

152

### **Le paysage de l'aide à Madagascar est relativement désert - en termes de nombre d'agences et de financement global.**

En 2014, Madagascar a été le pays qui a reçu le moins d'aide par habitant après la République populaire démocratique de Corée (RPDC). Les plus grands bailleurs multilatéraux sont la BAD, l'UE, le FMI et l'ONU. Les principaux bailleurs bilatéraux sont la France, l'Allemagne, le Japon, la Norvège et les États-Unis. Le programme de chaque agence porte sur un ensemble restreint de secteurs. Depuis la fin de la crise 2009-2013, l'aide a progressivement augmenté et les partenaires au développement ont finalisé leurs prévisions d'activités. Lors de la Conférence des bailleurs et des investisseurs de Madagascar de décembre 2016, les principaux bailleurs multilatéraux et bilatéraux ont pris des engagements à hauteur de 4,3 milliards USD, en plus de leurs engagements non décaissés de 2,1 milliards USD. Les ressources sont programmées conformément aux pratiques de chaque institution : l'UE a signé un accord de programme avec le Gouvernement au titre du 11<sup>ème</sup> Fonds européen de développement (FED); l'AFD a exposé sa stratégie pays en 2016; l'Allemagne a mené des consultations avec les autorités sur son programme d'engagement; et la BAD est en train de finaliser sa stratégie pays 2017-2021. Chaque agence multilatérale et bilatérale a son ensemble d'interventions ciblées (voir annexe 7).

153

### **Les mécanismes de coordination sont en cours de renforcement au niveau national.**

La Conférence des bailleurs et des investisseurs a conduit les autorités à renforcer le mécanisme national de coordination. Le Président a mis en place un bureau pour coordonner et suivre les investissements, dénommé Organisme de Coordination et de Suivi des Investissements et de leur Financement et dirigé par un Commissaire Général qui veillera à ce que les programmes des partenaires au développement soient alignés sur les priorités nationales, soient coordonnés entre eux et se poursuivent à un rythme soutenu. Ce bureau soutiendra également les ministères chargés de l'exécution, s'assurant qu'ils gèrent efficacement les ressources des partenaires au développement et contribuent à la mise en œuvre effective des programmes des bailleurs. La coordination continuera également à se faire au moyen de groupes de coordination sectorielle qui sont le plus souvent dirigés par les ministères sectoriels. Actuellement, la Banque mondiale co-préside le Cadre de Partenariat qui coordonne le dialogue autour des questions économiques et regroupe tous les partenaires qui apportent un soutien budgétaire (c.-à-d. la BAD, la France, l'UE, le FMI et la Banque mondiale) ainsi que le Groupe de coordination pour le secteur privé, le secteur financier et les questions commerciales.



# IV

## GESTION DES RISQUES DU PROGRAMME DU CPP

154

**Le risque global pour la réalisation des objectifs du CPP est substantiel.** Les risques sont principalement liés à l'économie politique de Madagascar, à sa situation macroéconomique et à sa faible capacité institutionnelle pour la pérennisation. A titre de mesure globale d'atténuation, le CPP met fortement l'accent sur les aspects de gouvernance, les aspects fiduciaires et les aspects de sauvegarde de la conception et de la mise en œuvre des projets. Les risques pour le CPP ont été évalués à l'aide de l'outil d'évaluation systématique des risques liés aux opérations (SORT) tel que résumé ci-dessous.

**Tableau 6:** Outil d'évaluation systématique des risques liés aux opérations de Madagascar

Catégories de risques	Note (E, S, M, F) <sup>35</sup>
Politique et gouvernance	Elevé
Macroéconomique	Substantiel
Stratégies et politiques sectorielles	Modéré
Conception technique du projet ou du programme	Substantiel
Capacité institutionnelle de mise en œuvre et de pérennisation	Substantiel
Fiduciaire	Substantiel
Environnement et social	Substantiel
Parties prenantes	Elevé
Global	Substantiel

155

**Politique et gouvernance (élevé):** Alors qu'une plus grande stabilité politique a prévalu depuis 2014, l'histoire du pays est celle d'une succession de crises politiques. Le pays a progressé dans la mise en place de toutes les institutions prévues par la Constitution (par exemple, le Sénat, la Haute Cour de justice), mais les relations entre le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire restent fragiles. En outre, la corruption reste répandue bien que le Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO) fasse preuve de plus de détermination à poursuivre les cas de grande importance. Les élections présidentielles qui devraient être organisées à la fin de 2018 au début de 2019 peuvent engendrer des tensions d'autant plus que les anciens présidents, qui avaient accepté de ne pas participer aux élections de 2013 selon la Feuille de route de la SADC, ont tous indiqué leur intention de participer aux prochaines élections. On pourrait s'attendre à ce que le rythme de mise en œuvre du CPP ralentisse à mesure que l'attention des autorités se déplace vers les élections. Pour atténuer les risques politiques et de gouvernance pour le CPP, le GBM adaptera une conception de projet qui tient compte de l'économie politique et de la dynamique de gouvernance. Il se concentrera sur la mise en œuvre au niveau local et intégrera l'engagement systématique des citoyens comme moyen pour faire le suivi des résultats et gérer les risques.

156

**À l'heure actuelle, il est difficile de dire si la dynamique qui a alimenté l'instabilité cyclique a changé de manière soutenue.** Le GBM suivra en permanence les indicateurs de gouvernance qui ont été identifiés comme faisant partie du cadre de suivi du soutien au redressement de l'IDA et se tient prêt à ajuster son programme du CPP au cas où la situation politique et de gouvernance se détériore. À la lumière des expériences antérieures, il envisagerait de (i) maintenir son action dans le cadre du Pilier I (Renforcer la résilience et réduire la fragilité) avec des mécanismes élargis pour l'engagement des citoyens et la redevabilité sociale au niveau local, et (ii) réduire son programme dans le

<sup>35</sup> Elevé, Substantiel, Modéré et Faible

cadre du Pilier II (Promouvoir une croissance inclusive) aux objectifs d'appui à la productivité rurale et d'amélioration de l'accès aux infrastructures. Ces deux objectifs peuvent être soutenus, en particulier, par un engagement continu de l'IFC et de la MIGA avec le secteur privé. La probabilité d'atteindre les objectifs pour les autres activités (c.-à-d. élargir l'espace budgétaire et améliorer l'environnement des affaires) serait révisée en fonction de l'environnement de gouvernance qui prévaudra.

**Tableau 7:** Indicateurs pour le suivi du risque de fragilité

<b>Cohésion sociale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Préparation du processus électoral de 2018 selon les lois nationales</li> <li>• Mise en œuvre de la Commission de réconciliation nationale selon la loi</li> <li>• Augmentation des transferts aux collectivités territoriales décentralisées et développement des mécanismes de redevabilité locale (par exemple, mise en place des comités de concertation locaux)</li> <li>• Mise en œuvre du Programme national foncier - 2016-2020</li> </ul>
<b>Application de la loi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en œuvre de la Lettre de politique sur la réforme du secteur de la sécurité</li> <li>• Évolution de la lutte contre le trafic illicite de la biodiversité et des ressources naturelles (par exemple, conclusion du processus avec la CITES, mise en œuvre du tribunal spécial)</li> <li>• Évolution des tensions sécuritaires dans le Sud</li> </ul>
<b>Redevabilité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respect continu de l'obligation de déposer des déclarations de patrimoine par les hauts fonctionnaires</li> <li>• Maintien de l'indépendance de l'agence de lutte contre la corruption (par exemple, allocation budgétaire, ingérence des organes exécutifs/judiciaires, poursuite des enquêtes)</li> <li>• Maintien de la liberté de la presse</li> </ul>
<b>Gestion économique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conformité à l'accord FEC triennal avec le FMI</li> <li>• Poursuite des réformes des administrations douanière et fiscale</li> <li>• Augmentation progressive de la part des dépenses prioritaires</li> <li>• Transparence des rapports budgétaires et des audits</li> </ul>

**157 Macro-économique (substantiel):** Madagascar est vulnérable aux chocs extérieurs; le pays a réussi à maintenir la stabilité macroéconomique, mais l'insuffisance des recettes fiscales, les transferts importants aux entreprises publiques et une faible capacité à planifier les investissements publics constituent un risque macroéconomique. L'élargissement de l'espace budgétaire est l'un des principaux objectifs du CPP. La réduction des inefficiences de la JIRAMA, à appuyer par le CPP, réduirait ce risque. Toutes les catastrophes météorologiques à grande échelle - telles que la sécheresse affectant la zone centrale du pays ou le cyclone Enawo de 2017 - pourraient faire dérailler le programme budgétaire et mettre en péril bon nombre des premières réalisations du Gouvernement pour restaurer une position budgétaire plus forte.

**158 Stratégies et politiques sectorielles (Modéré):** la qualité de la planification sectorielle s'est améliorée ces dernières années. Cependant, les liens entre la planification, la budgétisation et la mise en œuvre restent faibles, en particulier lorsque la mise en œuvre se fait à un niveau décentralisé. La Banque mondiale continuera d'appuyer le Gouvernement dans ses efforts pour mieux aligner les stratégies de planification et de budgétisation au niveau sectoriel et national. Les lacunes dans la planification sectorielle seront cernées et prises en compte dans la conception de projets.

**159 Conception technique de projet ou de programme (substantiel):** la conception du CPP est axée sur des objectifs thématiques nécessitant des interventions multisectorielles. Une telle conception devrait renforcer la complémentarité et promouvoir une meilleure concentration du portefeuille du GBM. Cependant, elle peut involontairement signaler un déplacement vers une conception intersectorielle plus complexe des projets. La Banque mondiale tentera ainsi de simplifier la conception des projets tout en favorisant les synergies entre projets.

**160 Capacité institutionnelle de mise en œuvre et de pérennisation (substantiel):** Compte tenu de la portée multisectorielle du programme du CPP et du besoin de coordination entre les agences au niveau national et avec le niveau local, un certain nombre de risques liés à la capacité et à la pérennisation devront être évalués et atténués dans le cadre de chaque projet. Le GBM effectuera des évaluations institutionnelles approfondies au cours des préparatifs afin de cerner les lacunes et introduire des mesures d'atténuation, y compris une assistance technique et le renforcement des capacités institutionnelles, en veillant à offrir des possibilités de formation continues pour accroître la capacité locale à la pérennisation. La pérennisation des activités dépendra également de la capacité des autorités à accroître leurs ressources financières au fil du temps afin de prendre en charge la mise en œuvre.

**161 Fiduciaire (substantiel) :** le Gouvernement a exprimé son intention d'intégrer la gestion des projets dans les structures gouvernementales existantes dans la mesure du possible et de promouvoir l'utilisation des systèmes nationaux. Cependant, une évaluation récente des systèmes nationaux a relevé des faiblesses dans l'ensemble des systèmes de passation de marché et de GFP du pays ainsi que dans les mécanismes de règlement des plaintes et des griefs en place. Ces faiblesses comprennent des risques liés à la corruption et à la fraude dans la gestion fiduciaire. L'évaluation a toutefois conclu qu'il est possible d'utiliser les systèmes nationaux à condition que des mesures d'atténuation et de compensation soient mises en place. De plus, l'intégration des mécanismes de redevabilité sociale dans les opérations selon les orientations données en matière de gouvernance et de lutte contre la corruption permettra d'atténuer les risques.

**162 Environnement et social (substantiel) :** l'appropriation par le Gouvernement des approches de sauvegarde est insuffisante. Les écarts entre les politiques de la Banque mondiale et les exigences des pays se manifestent par le manque d'application des lois nationales et l'insuffisance et la non-continuité des analyses des risques et des impacts des problèmes de protection environnementale et sociale. Bien que le cadre de réglementation environnementale soit en place, les dimensions sociales ne sont pas réglementées par une loi et par un organisme spécifiques. Cependant, il y a une bonne capacité et un bon engagement des agences d'exécution à mettre en œuvre de manière satisfaisante les instruments de sauvegarde. Le GBM continuera à renforcer la capacité et l'appropriation chez le client. Le secteur privé - en particulier dans les secteurs de croissance tels que les industries extractives, les infrastructures et l'agroalimentaire - a une faible capacité à faire face aux risques environnementaux et sociaux importants et, par conséquent, l'IFC soutiendra ses clients avec des services de conseil en matière d'ESG.

**163 Parties prenantes (élevé):** la forte influence des élites politiques et économiques représente un risque élevé pour la mise en œuvre des réformes essentielles. De puissants intérêts acquis, dont certains sont liés au financement politique, pourraient ralentir considérablement les réformes et même les faire capoter. Cependant, les consultations du CPP ont montré qu'il y avait un soutien pour les priorités décrites dans ce CPP. Au cours de la période du CPP, le GBM renouvellera ses efforts de consultation de toutes les parties prenantes clés - dans la capitale et à des niveaux inférieurs de Gouvernement - pour mieux comprendre et gérer les projets. Il renforce également sa communication afin d'assurer une meilleure compréhension des réformes soutenues.



# Annexe

## MATRICE DE RESULTATS DU CADRE DE PARTENARIAT PAR PAYS DE MADAGASCAR

Note : Les données de référence et des objectifs pourraient être révisées au moment de l'EPA étant donné que : (i) un recensement aura lieu vers la fin de 2017 et entraînera la révision du cadre d'échantillonnage de toutes enquêtes axées sur les ménages ; et (ii) des efforts sont déployés en vue de moderniser les comptes nationaux en recourant à une méthodologie plus récente qui nécessitera la redéfinition du PIB.

## DOMAINE DE CONCENTRATION I : RENFORCER LA RESILIENCE ET REDUIRE LA FRAGILITE

### Objectif 1 : Renforcement du développement humain des enfants

**Conformément à la logique d'« Investissement dans la petite enfance », le CPP vise à renforcer la résilience et le potentiel de production des pauvres à Madagascar en leur donnant l'occasion de prendre un meilleur départ dans la vie et en les faisant bénéficier des investissements nécessaires en santé, nutrition et éducation afin qu'ils aient l'opportunité de développer leur plein potentiel.** En particulier, la réduction du retard de croissance - considérée comme un indicateur phare - sera appuyée par un programme intégré d'interventions multisectorielles en santé, nutrition et protection sociale dans les huit régions ayant les taux de retard de croissance les plus élevés. La réussite du programme dépendra de la coopération étroite du Ministère de la Santé et de l'Office national de la Nutrition au niveau central ainsi que de leur capacité à intégrer leurs services au niveau local en vue de fournir plus efficacement des services de meilleure qualité. Le nouveau programme d'éducation s'attellera en premier lieu à accroître le nombre d'enfants qui achèvent l'enseignement primaire tout en appuyant les efforts supplémentaires déployés en vue d'améliorer la qualité à travers la formation ciblant particulièrement les enseignants communautaires. Il permettra également aux autorités d'élaborer des modèles pour la mise à l'échelle de l'éducation dans la petite enfance.

**Les projets qui investissent dans le développement humain donneront un rôle de premier plan aux mères, en tant que bénéficiaires mais aussi en tant que participantes actives.** Elles prendront part à des groupes communautaires qui discutent des pratiques de nutrition, de la planification du budget familial, de la conception de plans d'investissements communautaires à appuyer par travers des activités argent-contre-travail, et en tant qu'agents de changement au sein de leur communauté, elles peuvent devenir des « mères leaders » et promouvoir auprès de leurs pairs la nutrition de l'enfant et leur stimulation précoce.

**En prouvant que l'Etat peut fournir des services dans l'ensemble du pays en toute efficacité, en particulier dans les zones enclavées ou dans les zones qui ont été négligées dans le passé (tels que le Sud), les autorités pourraient réduire positivement les risques de fragilité.** L'effet sera multiplié si le Gouvernement central pouvait le faire d'une manière qui transférerait aux autorités locales un certain contrôle sur les ressources et qui mettrait en place des mécanismes pour le renforcement de la redevabilité sociale.

**Les risques les plus importants sont liés à la viabilité financière, l'affectation équitable des ressources intérieures et la gestion des ressources humaines.** Vu la croissance démographique rapide, une affectation adéquate des ressources - financières et humaines - est importante pour garantir un accès minimal aux services et une qualité minimale de ces services. Il peut être difficile de redéfinir les mesures incitatives dont les enseignants et les prestataires ont bénéficié depuis longtemps, surtout en période électorale. Ces secteurs sont également exposés aux fluctuations budgétaires en temps de crise.

Indicateurs du CPP	Indicateurs d'avancement supplémentaires	Programme du GBM
<p><b>Taux de retard de croissance chez les enfants de moins de cinq ans dans les zones du projet</b> Source de données : EGIM Référence (2018) : Non encore disponible Objectif (2021) : Réduction d'un point de pourcentage par année par rapport aux niveaux de référence dans les zones du projet</p> <p><b>Nombre d'élèves entamant le dernier niveau du cycle primaire (Niveau 5)</b> Source de données : SIGE Référence (2015/2016) pour le Niveau 1 : 511 374 Dont ... de filles : Référence (2015/2016) pour le Niveau 4 : 704 955 Dont ... de filles :</p>	<p><b>Augmentation de l'accès et du recours au paquet d'interventions réduisant les cas de retard de croissance</b> (proportion des « bénéficiaires » au sein de la population totale ciblée dans les zones du projet) Source de données : enquête SMART régionale périodique Référence (2018) : 0 Objectif (2021) : 60 %</p> <p><b>Accouchements assistés par un agent de santé qualifié</b> (dans les zones du projet) Source de données : enquête SMART régionale périodique Référence (2018) : Pas encore disponible Objectif (2021) : Augmentation de 20 points de pourcentage par rapport au niveau de référence</p> <p><b>Enfants de moins de six mois nourris exclusivement au sein</b> (dans les zones du projet) Source de données : EGIM Référence (2018) : Pas encore disponible</p>	<p><b>Portefeuille</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Projet d'appui d'urgence aux services critiques d'éducation, de santé et de nutrition (P148749)</li> <li>Soutien d'urgence au projet Education pour tous - GPE (P132616)</li> <li>Projet de filet de sécurité sociale (P149323)</li> <li>Projet pour la performance du secteur public (P150116)</li> </ul> <p><b>En cours de préparation :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Projet de soutien à l'éducation de base</li> <li>Approche intégrée à l'amélioration des résultats en nutrition</li> <li>Projet de filet de sécurité sociale II</li> </ul>

### Taux de redoublement dans l'éducation primaire

Source de données : SIGE  
Référence (2015/2016) : 23 %  
Objectif (2020/2021) : 13 %

Objectif (2021) : Augmentation de 20 points de pourcentage par rapport au niveau de référence

### Enfants âgés de six à 59 mois recevant des suppléments en vitamine A conformément aux directives nationales (exprimé en proportion de la population totale ciblée dans les zones du projet)

Source de données : données du projet/EGIM  
Référence (2018) : Pas encore disponible  
Objectif (2021) : 70 %

### Nombre des nouveaux enseignants communautaires recrutés achevant la formation initiale accélérée

Source de données : rapports d'avancement de projet  
Référence (2016) : 0  
Objectif (2021) : 21 786

### Nombre d'enfants (âgés de six à 10 ans) recevant des transferts d'argent et fréquentant l'école primaire

Source de données : FID  
Référence (2017) : 35 000  
Objectif (2019) : 75 000

### Nombre de ménages participant aux séances de conseil parental

Source de données : FID  
Référence (2017) : 16 000  
Objectif (2019) : 80 000

### SCA :

- Lutte contre la malnutrition à Madagascar (P143293)
- Amélioration des résultats en éducation (P156330)
- Enquête IPS
- Evaluation d'impact sur la malnutrition chronique
- Evaluation des impacts et de l'efficacité des programmes de filet de sécurité sociale
- Dividende démographique
- Etude des compétences

## Objectif 2 : Amélioration de la résilience des moyens de subsistance des ménages vulnérables dans les zones rurales et urbaines

**Le CPP vise à améliorer la résilience et les revenus des exploitants agricoles, des usagers de la forêt et des travailleurs du secteur de la pêche à travers une série d'investissements et l'amélioration de la gestion des ressources naturelles.** Il améliorera également leur résilience face aux chocs économiques et météorologiques à travers des stratégies de protection sociale et de prévention des catastrophes. En agriculture, les programmes intégrés de « paysage » visent à promouvoir l'adoption de pratiques agricoles adaptées au changement climatique en appuyant l'amélioration des services hydrologiques (telle que l'amélioration de la stabilité du débit des rivières, la réduction de la sédimentation) et en réduisant la déforestation. Toutes les infrastructures d'irrigation construites dans le cadre de ce programme seront conformes aux normes anticycloniques. Dans le secteur de la pêche, l'accent sera mis sur la gestion durable des pêcheries et la conservation des ressources, incluant la promotion ou le renforcement des modalités de cogestion durable et le développement des chaînes de valeur halieutiques prioritaires ainsi que des moyens de subsistance alternatifs si nécessaire. Ces approches intégrées seront également appuyées par le projet de filet de sécurité sociale dans lequel les membres les plus pauvres de la communauté ont l'opportunité de gagner un petit revenu en accomplissant des travaux publics conformément au plan de développement communautaire. Afin de résoudre les problèmes d'urbanisation, le programme du CPP améliorera les infrastructures d'évacuation des eaux et d'assainissement et investira dans la modernisation de quartiers dans le Grand Antananarivo. Compte tenu des coûts élevés des pertes économiques causées par les phénomènes météorologiques extrêmes, les autorités seront appuyées dans l'élaboration d'une stratégie de protection financière.

**Les activités de ces programmes seront conçues de manière à garantir l'accès aux programmes pour les femmes pêcheurs.** Plus précisément, les activités seront adaptées aux femmes pour qu'elles puissent participer aux formations et aux activités de consultations, soient soutenues dans l'accès aux services de vulgarisation et aux services financiers, participent aux associations communautaires, soient pleinement conscientes de leurs droits fonciers et soient encouragées à s'enregistrer de manière proactive en tant que principale propriétaire ou copropriétaire avec leur partenaire.

**La lutte pour les ressources naturelles - découlant d'une pression démographique accrue, de la diminution de la productivité des terres et de l'augmentation de la demande de parties prenantes extérieures - n'a fait qu'aggraver la fragilité.** La demande en ressources de biodiversité et ressources minérales à grande valeur provient de l'extérieur mais entraîne l'émergence d'une économie basée sur le commerce illicite qui peut alors contribuer au financement des opérations de politiques locales et nationales. Ce problème ne peut être résolu qu'à travers une application plus indépendante des lois, une plus grande transparence et la surveillance de la société civile et des médias. Si ces efforts sont menés à bien, les autorités pourraient alors envisager d'appuyer le développement d'un secteur de la foresterie durable qui apporterait de la valeur aux communautés locales. De plus, en améliorant les conditions de vie et les opportunités économiques des quartiers urbains pauvres de la capitale, ce programme est susceptible de réduire l'« instrumentalisation » politique de ces groupes de population tant que les décisions

prises en relation avec ce programme sont déterminées par des faits au lieu de la politique locale.

**Le passé montre qu'il est difficile d'augmenter la productivité rurale vu le nombre d'obstacles à surmonter.** Le premier risque est lié aux régimes météorologiques et autres catastrophes telles que les invasions acridiennes. Récemment, les efforts ont été axés sur le renforcement des institutions et des normes afin d'atténuer ces risques. De plus, il est difficile de changer les pratiques agricoles existantes - en particulier l'habitude de déboiser. Le programme de modernisation urbaine court également le risque de récupération politique.

Indicateurs du CPP	Indicateurs d'avancement supplémentaires	Programme du GBM
<p><b>Pêcheurs mettant en œuvre des pratiques de pêche et des activités de subsistance alternatives dans les zones prioritaires</b> (nombre, dont ... de sexe féminin) Source de données : enquête indépendante sur les moyens de subsistance alternatifs SWIOFish2 Référence (2017) : 0 Objectif (2023) : 3 500</p> <p><b>Agriculteurs tirant directement avantage des services d'irrigation et des intrants agricoles améliorés ainsi que du renforcement de la gestion intégrée des ressources naturelles</b> (dont ... de sexe féminin) Source de données : S&amp;E du projet de gestion durable du paysage Référence (2017) : 0 Objectif (2022) : 38 200 (40 %)</p> <p><b>Nombre de personnes en milieu urbain obtenant accès aux services urbains améliorés</b> (désagrégé par sexe) Source de données : S&amp;E des projets urbains et PIC2 Référence (2017) : 0 Objectif (2022) : 789 000</p>	<p><b>Unités de pêche artisanale dans les zones prioritaires observées comme utilisant des engins interdits lors des inspections à terre</b> (pourcentage) Source de données : Revue des rapports des inspections à terre (projet SWIOFish2 / MRHP &amp; AGEX) Référence (2016) : 80 % Objectif (2023) : 30 %</p> <p><b>Superficie bénéficiant de services d'irrigation ou de drainage nouvellement créés ou améliorés</b> Source de données : Rapports d'avancement du projet Référence (2017) : 0 Objectif (2022) : 63 000 ha</p> <p><b>Exploitants agricoles adoptant les technologies agricoles améliorées</b> (dont ... de sexe féminin) Référence (2017) : 0 Objectif (2022) : 12 500 (5 000 de sexe féminin)</p> <p><b>Superficie des terres où la gestion durable du paysage est pratiquée</b> Source de données : S&amp;E du projet de gestion durable du paysage Référence (2017) : 0 Objectif (2022) : 63 000 ha</p> <p><b>Superficie tirant avantage de l'amélioration de la couverture d'évacuation des eaux et des mesures de protection contre les inondations dans le Grand Antananarivo</b> Source de données : S&amp;E du projet urbain Référence (2017) : 0 ha Objectif (2022) : 3 000 ha</p> <p><b>Fonds National pour les Catastrophes établi et opérationnel</b> Référence (2017) : Non Objectif (2021) : Oui</p>	<p><b>Portefeuille</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Projet de croissance agricole et de sécurisation foncière (P151469)</li> <li>• Projet d'urgence de préservation des infrastructures et de réduction de la vulnérabilité (P132101)</li> <li>• Projet d'urgence pour la sécurité alimentaire et de protection sociale (P147514)</li> <li>• Projet de filet de sécurité sociale (P149323) et FS d'intervention face à la sécheresse par les filets de sécurité sociale (P160554)</li> <li>• Projet de gestion durable du paysage (P154698)</li> <li>• Projet pour la gouvernance des pêcheries du SOOI et la croissance partagée (P153370)</li> </ul> <p><b>Réserve</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OPD sur la croissance inclusive et résiliente</li> <li>• Projet intégré d'aménagement et de résilience urbains pour le Grand Antananarivo</li> <li>• Projet de filet de sécurité sociale II</li> <li>• Moyens de subsistance résilients dans le sud</li> <li>• Projet de pôles et corridors intégrés de croissance SdP-2</li> </ul> <p><b>SCA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bois précieux</li> <li>• Inclusion des petits exploitants agricoles dans les chaînes de valeur (P160761)</li> <li>• Impacts de l'EL Niño à Madagascar (P160145)</li> <li>• RAFI du SOOI</li> <li>• Aménagement du territoire pour la résilience</li> </ul>

### Objectif 3 : Décentralisation améliorée et efficace

**Le CPP vise à appuyer une décentralisation plus effective qui, à long terme, devrait contribuer au rééquilibrage des pouvoirs entre le centre et la périphérie, réduisant ainsi les sources de fragilité.** Cet objectif sera réalisé à travers un programme dédié qui combine assistance technique, investissements et financement basé sur les résultats. Le programme, qui appuie la mise en œuvre de la nouvelle politique nationale de décentralisation du Gouvernement, facilitera les transferts du Gouvernement central aux autorités locales, renforcera les capacités des autorités locales dans le recouvrement des recettes locales (ex : redevances d'exploitation minière, impôts fonciers) et contribuera à la prestation des services base (éducation, santé, délivrance des certificats fonciers) d'une manière responsable et participative. Tous les projets financés par l'IDA et intervenant au niveau local viseront à renforcer les capacités des entités régionales et locales. De plus, tous les programmes incluront des composantes qui renforceront la communication stratégique, la mobilisation des citoyens et les mécanismes de redevabilité.

**La décentralisation effective est l'objectif qui, au fil du temps, pourrait avoir le plus grand impact dans la réduction des sources de fragilité.** La diversité et la taille même du pays rendent nécessaire une décentralisation plus poussée des pouvoirs. Ce processus devra être mené de manière participative afin d'assurer que le Gouvernement central et les autorités locales puissent tous en tirer profit équitablement. Pour être mené à bien, le processus doit être complété par les activités au titre de l'objectif 4 (« Amélioration de la transparence et de la redevabilité »).

**En termes de risques, l'objectif pourrait ne pas être réalisé si la réticence actuelle des ministères et des autorités centrales à décentraliser les pouvoirs et les ressources au profit des entités locales n'est pas résolue.** La prochaine élection présidentielle de 2018 est également susceptible d'influencer le rythme d'avancement des réformes.

Indicateurs du CPP	Indicateurs d'avancement supplémentaires	Programme du GBM
<p><b>Pourcentage du budget affecté aux Collectivités territoriales décentralisées (CTD)</b> Source de données : Ministère des Finances Référence (2017) : &lt;5% du budget total Objectif (2021) : &gt;10% du budget total</p> <p><b>Amélioration du recouvrement des recettes par les autorités locales.</b> Source de données : MID-ONCD Référence (2017) : N/D (enquête de référence en cours) Objectif (2021) : Augmentation de 20% par rapport au niveau de référence</p>	<p><b>Nombre de communes à Indice de Gouvernement local (IGL) &gt; 6.</b> Source : FDL Référence (2017) : &lt; 5 % Objectif (2021) : &gt; 60 %</p> <p><b>Amélioration du respect des délais pour les transferts budgétaires aux autorités locales ;</b> Source de données : MID Référence (2017) : N/D Objectif (2020) : 30 jours (seuil de tolérance moyenne pour la réalisation des transferts)</p> <p><b>Nombre de communes recourant à la budgétisation participative</b> Source de données : FDL Référence (2017) : &lt; 5 % Objectif (2021) : &gt; 20 %</p>	<p><b>Portefeuille</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Projet pour la performance du secteur public (P150116)</li> <li>Projet de pôles et corridors intégrés SdP-1 (P113971)</li> </ul> <p><b>Réserve</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>OPD en croissance inclusive et résiliente</li> <li>Projet intégré d'aménagement et de résilience urbains pour le Grand Antananarivo (P159756)</li> <li>Projet de pôles et corridors intégrés SdP2</li> </ul>

#### Objectif 4 : Renforcement de la transparence et de la redevabilité

**Le CPP vise à améliorer la redevabilité dans la gestion des ressources publiques et la disponibilité de statistiques de développement qui permettent d'appuyer les prises de décision stratégiques.** A travers les opérations de politiques, le GBM mettra en œuvre des mesures qui améliorent le contrôle et la transparence de la gestion des finances publiques aux niveaux national et locaux. Etant donné que la gestion des écoles primaires est progressivement décentralisée, cela renforcera les mécanismes de redevabilité locale à travers les associations parents-enseignants. Par ailleurs, le CPP appuiera l'INSTAT dans la conduite du nouveau recensement et de l'enquête auprès des ménages sur la pauvreté tout en modernisant les comptes nationaux. Les projets financés par l'IDA rempliront l'engagement institutionnel d'inclure des mécanismes de mobilisation citoyenne tenant compte de la spécificité des sexes et s'efforceront de le faire d'une manière qui établit une pratique institutionnelle au sein des ministères et des organismes concernés.

Indicateurs du CPP	Indicateurs d'avancement supplémentaires	Programme du GBM
<p><b>Indice sur le budget ouvert (IBO)</b> Source de données : Initiative pour le budget ouvert Référence (2017) : N/D (enquête de référence en cours) Objectif (2021) : Progresse d'une catégorie vers le haut par rapport à la référence (de la catégorie « Informations rares/ aucune information » à « Informations minimales » ou de la catégorie « Informations minimales » à « Informations limitées »)</p> <p><b>Amélioration du score d'évaluation de l'Indice de capacité statistique (ICS)*</b> Source de données : Rapport de la</p>	<p><b>Proportion des écoles (ciblées par le programme) dotées d'un FEEFI opérationnel, planifiant et mettant en œuvre les PEC.</b> Source de données : S&amp;E du projet PREA-PSP Référence (2017) : N/D (enquête de référence en cours) Objectif (2021) : 75 %</p> <p><b>Recensement effectué et données publiées</b> Source de données : S&amp;E du projet Référence (2017) : Non Objectif (2018) : Oui</p> <p><b>Flux financiers du niveau central aux collectivités locales publiés</b> Source de données : Site web du Ministère des Fi-</p>	<p><b>Portefeuille</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Viabilité des finances publiques et investissement OPD-1</li> <li>Projet pour la performance du secteur public (P160071)</li> </ul> <p><b>Réserve</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Viabilité des finances publiques et investissement OPD-2</li> <li>Projet de renforcement des capacités statistiques (P160071)</li> <li>Partenariat mondial pour la redevabilité sociale (GPSA) au profit des services municipaux</li> </ul>

<p>Banque mondiale Référence (2016) : 62,6 Objectif (2021) : 71 * En se concentrant sur les variables influencés par les interventions de la Banque mondiale</p> <p><b>Budget total couvert par l'audit</b> Source de données : Evaluation PEFA Référence (2017) : 50 %, excluant les organismes publics (EPIC-EPA) Objectif (2021) : 70 %, incluant les EPIC-EPA</p> <p><b>Disponibilité dans les délais du rapport de la Cour des Comptes sur le budget public</b> Source de données : S&amp;E du projet PREA-PSP Référence (2016) : &gt; 24 mois après la fin de l'année financière Objectif (2021) : &lt; 12 mois après la fin de l'année financière</p>	<p>nances Référence (2017) : Non Objectif (2021) : Oui</p>	<p><b>SCA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Médias et amélioration du service public (P161374)</li> </ul>
--	--	--

### Objectif 5 : Augmentation de la capacité fiscale à financer les dépenses sociales et d'infrastructures prioritaires

**Le programme du Gouvernement de dégager davantage de recettes fiscales, de diminuer les transferts non-ciblés, de transformer ses pratiques de GFP sera soutenu à travers des opérations de politiques, un financement fondé sur les résultats et une assistance technique.** Des mesures seront également mises en œuvre pour faire le suivi des dépenses dans les domaines prioritaires et appuyer la priorisation de la sélection des projets dans le cadre des efforts généraux déployés en vue de renforcer la gestion de l'investissement public. Certains des investissements seront réalisés sous forme de PPP ; ainsi le GBM continuera à appuyer les autorités dans l'élaboration d'un cadre réglementaire solide et dans l'acquisition des capacités nécessaires pour l'évaluation de la faisabilité financière et technique de ces projets. Il est également prévu que les niveaux de financement extérieur augmenteront afin de financer les projets d'investissement. Aussi, la bonne coordination des partenaires sera-t-elle critique. Compte tenu du potentiel de Madagascar en matière d'industrie extractive, la Banque mondiale fournira aux autorités des benchmarks internationaux afin de les aider à réviser le code minier et le code pétrolier, y compris l'ajustement de la fiscalité.

**L'objectif en lui-même n'agit pas directement sur la fragilité.** Toutefois, en assurant une application plus rigoureuse des règlements fiscaux et douaniers et en diminuant les pertes essuyées par les entreprises publiques, les activités au titre de cet objectif affecteront des intérêts particuliers qui pourraient être liés au commerce illicite ou au financement politique. Avec le temps, il ne sera possible de s'attaquer à ce dernier point qu'à travers l'élaboration d'un cadre plus transparent pour le financement des partis politiques.

**La dynamique de l'économie politique est à l'origine des risques les plus élevés auxquels la réalisation de ces réformes est exposée.** Les intérêts particuliers du personnel de l'administration, des entreprises publiques et des opérateurs privés peuvent les pousser à entraver les réformes. Les pratiques collusives peuvent leur permettre de contourner les nouveaux règlements en toute impunité. Les risques sont susceptibles d'augmenter au fur et à mesure que les échéances électorales se rapprochent.

Indicateurs du CPP	Indicateurs d'avancement supplémentaires	Programme du GBM
<p><b>Augmentation des recettes fiscales exprimées en pourcentage du PIB (% du PIB)</b> Source de données : MFB Référence (2015) : 10,4 % Objectif (2021) : &gt; 13 %</p> <p><b>Proportion des dépenses prioritaires</b> Source de données : MFB Référence (2015) : 0,7% du PIB Objectif (2021) : 2% du PIB</p>	<p><b>Contribuables (par secteur) enregistrés (nombre)</b> Source de données : MFB Référence (2016) : 200 000 Objectif (2021) : 2 500 000</p> <p><b>Indicateur PO-8 du TADAT « Efficacité de la gestion des recettes » - sous indicateur noté B</b> Source de données : Evaluation TADAT Référence (2015) : 0 Objectif (2021) : 2</p>	<p><b>Portefeuille</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Projet de pôles intégrés et de corridors de croissance SdP-1 (P113971)</li> <li>• Projet pour la performance du secteur public (P160071)</li> <li>• Viabilité des finances publiques et investissement OPD-1</li> </ul>

<p><b>Transferts et subventions aux dépenses non prioritaires exprimés en proportion des dépenses totales</b> Source de données : MFB Référence (2015) : 14 % Objectif (2021) : 2 %</p>	<p><b>Nombre de PPP qui respectent les processus d'évaluation et de sélection en vertu de la Loi sur les PPP</b> Source de données : MFB Référence (2015) : 0 Objectif (2021) : 2</p> <p><b>Proportion des grands projets d'investissement soumis à une évaluation (projets d'une valeur minimale de 15 millions USD)</b> Source de données : MFB Référence (2015) : 0 Objectif (2021) : 30 %</p>	<p><b>En cours de préparation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Viabilité des finances publiques et investissement OPD-2</li> <li>• Série d'OPD programmatiques (AF19 et au-delà)</li> <li>• Projet d'inclusion financière</li> </ul> <p><b>SCA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• PPIAF</li> <li>• Appui à la réforme des entreprises publiques</li> <li>• EITA Madagascar (P153564)</li> <li>• Coordination des bailleurs pour des résultats</li> </ul>
---	---	--

**Objectif 6 : Amélioration du climat des affaires et de l'accès à la finance**

**Le programme du CPP vise à améliorer l'environnement politique et réglementaire, à appuyer une application plus systématique par l'administration, à renforcer la logistique et la facilitation des échanges commerciaux ainsi qu'à améliorer l'accès à la finance pour les individus et les PME.** Ces mesures viseront à appuyer une concurrence équitable et plus forte. En améliorant l'écosystème pour une croissance vigoureuse, le CPP s'efforcera de libérer le plein potentiel de productivité des MPME, offrant ainsi davantage d'opportunités de croissance dans le secteur non-agricole.

**Les investissements privés sont les plus sensibles à l'instabilité politique.** Même si les réformes sont mises en œuvre, il pourrait être plus difficile d'influencer la perception des investisseurs des risques politiques. Certaines réformes nécessaires pourraient également entrer en conflit avec des intérêts acquis. Il faudra donc un leadership fort pour les faire avancer.

Indicateurs du CPP	Indicateurs d'avancement supplémentaires	Programme du GBM
<p><b>Amélioration de l'indice Doing Business Distance to Frontier</b> Source de données : Rapport Doing Business Référence (2017) : 45,10 % Objectif (2021) : 52 %</p> <p><b>Adulte ayant un compte auprès d'une institution financière et/ou d'un opérateur de téléphonie mobile</b> Source de données : Findex Référence (2014) : 8,6 % Objectif (2021) : 20 % (avec accès égal pour les hommes et les femmes)</p>	<p><b>Mise en œuvre de l'attribution aléatoire des dossiers dans les tribunaux de commerce (Antananarivo, Antsirananana)</b> Source de données : S&amp;E du projet PIC2 Référence (2016) : Non Objectif (2019) : Oui</p> <p><b>Augmentation du taux de transactions douanières suspectes confirmées (Bureau des douanes de Toamasina)</b> Source de données : DG Douanes Référence (2016) : 5 % Objectif (2019) : 12,5 % Etablissement du registre des garanties Source de données : BCM Référence (2015) : Aucun registre Objectif (2019) : Registre établi et opérationnel</p> <p><b>Flux de l'investissement direct (Vol) directement mobilisés par des prêts/subventions de l'IDA ou des investissements de l'IFC (ventilation par les principaux secteurs qui génèrent l'emploi/Tech/Revenus Forex) (ventilation par étranger/local)</b> Source de données : S&amp;E des projets/IFC Référence (2017) : 0 million USD Objectif (2021) : 200 millions USD</p> <p><b>Nombre d'investissements privés (supérieurs à 20mUSD) engagés à travers l'EDBM</b> Source de données : S&amp;E projets/EDBM Référence (2017) : 0 Objectif (2021) : 5</p>	<p><b>Portefeuille</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Projet de pôles et corridors intégrés 2 (P113971)</li> <li>• ACGF - Projet de services financiers à Madagascar (P109607)</li> <li>• Projet pour la performance du secteur public (P160071)</li> <li>• Projet de croissance agricole et de sécurisation foncière (P151469)</li> </ul> <p><b>En cours de préparation :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Projet de pôles et corridors intégrés SdP2</li> <li>• Projet d'inclusion financière</li> <li>• OPD - Viabilité des finances publiques et investissement</li> <li>• OPD en croissance inclusive et résiliente</li> </ul> <p><b>IFC</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Réforme du climat de l'investissement à Mcar</li> <li>• GTFP BOA</li> <li>• Access Bank</li> <li>• MicroCredit Madagascar MCFTA</li> </ul> <p><b>SCA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• AT - Supervision de la microfinance (P153761)</li> <li>• Projet pour les systèmes de paiement (P156390)</li> <li>• Etude des entreprises publiques</li> <li>• Analyse de la compétitivité</li> </ul>

## Objectif 7 : Renforcement de la productivité rurale

**La réduction de la pauvreté dans les milieux ruraux peut être accélérée par l'amélioration de la productivité des MPME qui peuvent offrir des opportunités de moyens de subsistance agricoles et non agricoles.** Compte tenu du potentiel de Madagascar dans une large gamme de chaînes de valeur (incluant les épices et les huiles essentielles, les fruits et les légumes, l'élevage et les fruits de mer) pouvant être commercialisés sur les marchés intérieurs et internationaux, le programme du CPP visera à appuyer le développement des chaînes de valeur qui intègrent les petits producteurs agricoles. Les opérations de financement viseront à développer les liens entre l'agriculture et le développement de l'agroalimentaire à travers l'augmentation de la productivité, le transfert du savoir, l'accès aux intrants améliorés, l'amélioration des infrastructures et la facilitation du crédit. L'un des éléments importants sera l'appui à la mise en œuvre de la Politiques foncière nationale en vue de mettre à l'échelle les programmes de délivrance de certificats fonciers. Les petits producteurs agricoles et les pêcheurs ruraux bénéficieront également d'un appui pour l'accès au crédit. Les services d'investissement et de conseil de l'IFC appuieront les sociétés dans tous les secteurs agroalimentaires. Compte tenu de l'importance de la participation des femmes aux chaînes de valeur agricoles et les problèmes particuliers qu'elles rencontrent dans l'accès aux services financiers, une attention particulière sera accordée à la conception de ces programmes pour qu'ils soient sensibles au genre.

**Cette approche aura à surmonter une série de risques liés à la faible capacité des ministères à coordonner leurs actions en vue de faciliter l'investissement privé et à mettre en place des politiques et des institutions qui stimulent les activités privées.** L'accès à la terre reste une contrainte majeure et même si les autorités ont conçu une solide approche à l'enregistrement des terres qui inclut les entités locales, la mise en œuvre sera difficile et aura probablement à faire face à une résistance continue au sein de l'administration foncière nationale. De plus, il y a décalage en termes de temps entre l'enregistrement foncier, l'accès à la finance et l'augmentation des investissements des exploitants agricoles, laissant entrevoir que l'augmentation de la productivité à travers ce mécanisme pourrait prendre plus de temps.

Indicateurs des objectifs du CPP	Indicateurs d'avancement supplémentaires	Programme du GBM
<p><b>Augmentation de la valeur des exportations dans les chaînes de valeur agricoles appuyées (USD)</b> Source de données : INSTAT Référence (2016) : 0 (par définition) Objectif (2021) : 50 millions USD</p> <p><b>Parcelles dont les droits d'utilisation ou de propriété foncière sont enregistrés (désagrégé par sexe)</b> Source de données : Observatoire du Foncier Référence (2017) : 120 000 Objectif (2021) : 740 000</p>	<p><b>Exploitants agricoles touchés par les actifs et les services agricoles (désagrégé par sexe)</b> Source de données : rapports d'avancement de projet (BM &amp; IFC) Référence (année) : 28 000 Objectif (année) : 67 900</p> <p><b>Bénéficiaires des interventions axées sur l'emploi dans les milieux ruraux</b> Source de données : RSM et RAM du portefeuille du GBM Référence (2017) : 28 000 Objectif (2021) : 146 800</p> <p><b>Nombre de prêts destinés aux MPME agroalimentaires intégrés au fonds de GPPC par les institutions financières partenaires.</b> Source de données : RSM et RAM du CASEF et du PASEF Référence (2017) : 20 Objectif (2021) : 950</p>	<p><b>Portefeuille</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Projet d'urgence pour la sécurité alimentaire et la protection sociale (P147514)</li> <li>• Projet de Croissance Agricole et de Sécurisation Foncière (P151469)</li> <li>• Projet de pôles et corridors intégrés de croissance SdP-1 (P113971)</li> <li>• Projet de gestion durable du paysage (P154698)</li> <li>• Projet de gouvernance des pêcheries du SOOI et de croissance partagée</li> <li>• ACGF - Projet de services financiers à Madagascar (P109607)</li> </ul> <p><b>En cours de préparation :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Projet de pôles et corridors intégrés SdP2</li> <li>• Projet d'inclusion financière</li> </ul> <p><b>IFC</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• SMTP - Elevage de volaille (ID projet : 36704)</li> </ul> <p><b>SCA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Economie bleue</li> </ul>

## Objectif 8 : Amélioration de l'accès à l'énergie et au transport

**L'accès aux infrastructures - en particulier d'énergie et de transport - fait partie des problèmes les plus sérieux qui limitent le développement des activités économiques du secteur privé et freinent la réduction de la pauvreté en milieu urbain et rural.** Ces problèmes peuvent être surmontés par la mise en œuvre d'une combinaison de mesures politiques, d'investissements publics et d'investissements privés. Le GBM recourra pleinement à ses services de conseil et de financement au titre de l'IDA18 afin de stimuler l'investissement privé dans les secteurs de l'énergie et du transport aérien. En termes de transport routier, les efforts seront concentrés sur l'ouverture des domaines à fort potentiel économique (agriculture, pêche, tourisme) et leur mise en relation avec les marchés.

**Alors que l'expansion des infrastructures ne devrait pas être controversée, les mesures en vue de renforcer la gouvernance des secteurs de l'énergie et du transport pourraient se heurter à des problèmes.** Ces secteurs sont considérés d'un intérêt stratégique national ; en conséquence, il serait utile que les réformes soient soutenues par les autorités exécutives et législatives, le secteur privé et les consommateurs, et résultent d'un consensus entre eux.

Indicateurs des objectifs du CPP	Indicateurs d'avancement supplémentaires	Programme du GBM
<p><b>Pertes d'électricité totales par an</b> Source de données : JIRAMA Référence (2016) : 35 % Objectif (2021) : 26 %</p> <p><b>Proportion de la population ayant accès aux services d'électricité à travers des solutions branchées au réseau et hors réseau.</b> Source de données : ORE/ADER Référence (2016) : 13 % Objectif (2021) : 20 %</p> <p><b>Routes construites ou réhabilitées (désagrégé par type : rural/non rural)</b> Source de données : rapports d'avancement de projet Référence (année) : 0 km Objectif (année) : 200 km</p> <p><b>Nombre d'arrivées de passagers à l'aéroport (dont ... internationaux)</b> Source de données : ADEMA/Aéroports RAVINALA Référence (2016) : 625 331 (330 528) Objectif (2021) : 877 059 (463 582)</p>	<p><b>Ventes totales d'électricité (kWh) couvertes par le Programme de protection des recettes</b> Source de données : JIRAMA Référence (2016) : 0 % Objectif (2021) : 50 %</p> <p><b>Coût variable de la production d'électricité (centimes par kWh)</b> Source de données : JIRAMA Référence (2015) : 22 Objectif (2021) : 15</p> <p><b>Comité d'investissement de l'IFC dans les projets d'énergie renouvelable</b> Source de données : IFC Référence (2017) : 0 Objectif (2025) : 225m USD (incluant la mobilisation)</p> <p><b>Prévisions de réduction des émissions de GES (tonnes métriques de CO<sub>2</sub>/an)</b> Source de données : Référence (2017) : 0 tonne Objectif (2025) : 150 000 à 190 000 tonnes de CO<sub>2</sub>/an</p> <p><b>Nombre de vols régionaux et long courrier desservant Madagascar par an</b> Source de données : ADEMA Référence (2016) : 1 501 Objectif (2021) : 1 800</p>	<p><b>Portefeuille</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Projet d'amélioration des opérations et de la gouvernance du secteur de l'électricité (P151785)</li> <li>• Projet d'urgence de préservation des infrastructures et de réduction de la vulnérabilité (P132101)</li> <li>• Projet de croissance agricole et de sécurisation foncière (P151469)</li> <li>• Projet de pôles et corridors intégrés SdP2 (P113971)</li> <li>• OPD Viabilité des finances publiques et investissement</li> <li>• Projet de gouvernance des pêcheries du SOOI et de croissance (P153370)</li> <li>• Projet de gestion durable du paysage (P154698)</li> </ul> <p><b>Réserve</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OPD sur la croissance inclusive et résiliente</li> <li>• IFC - Mise à l'échelle du solaire</li> <li>• IFC et MIGA : Projet de concession des aéroports Ravinala</li> <li>• Projet de pôles et corridors intégrés SdP2 (P113971)</li> <li>• Project pour la connectivité des transports ruraux</li> <li>• Projet de développement de l'accès à l'électricité au meilleur coût (LEAD)</li> </ul> <p><b>SCA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cartographie de l'énergie renouvelable (P145350)</li> <li>• Appui des mesures énergétiques de courte durée</li> <li>• Appui au développement des hydro-PEI (P153220)</li> </ul>

