



OPPORTUNITES ET DEFIS POUR UNE CROISSANCE INCLUSIVE ET RESILIENTE



--- Recueil de notes de politique pour Madagascar ---

Mai 2014

Table des matières

OPPORTUNITÉS ET DÉFIS POUR UNE CROISSANCE INCLUSIVE ET RÉSILIENTE	1
CHAPITRE I : INSTITUTIONS	18
1. La politique macroéconomique	19
2. La fonction publique et la gestion des finances publiques	29
3. Note de politique fiscale	49
4. Les statistiques	66
CHAPITRE II: RESSOURCES NATURELLES	87
5. La gestion des risques de catastrophes et l'adaptation au changement climatique	89
6. L'environnement et les ressources naturelles renouvelables	103
7. L'agriculture	124
8. Le secteur minier	139
9. L'administration foncière	160
CHAPITRE III : CAPITAL PHYSIQUE	176
10. Le secteur privé	177
11. Le secteur financier	190
12. Le secteur Transport	204
13. Le secteur de la communication	221
14. Le secteur électrique	237
CHAPITRE IV : CAPITAL HUMAIN	255
15. L'éducation de base	256
16. L'enseignement supérieur	268
17. La santé et la nutrition	289
18. La protection sociale	309

Liste des auteurs

Aperçu	Keiko Kubota
1. La politique macroéconomique	Keiko Kubota
2. La fonction publique et la gestion des finances publiques	Hans Kwant, Anne-Lucie Lefebvre et Heriniaina Andrianasy
3. La politique fiscale	Ialy Rasoamanana (FMI)
4. Les statistiques	Faniry Razafimanantsoa et Patrick Randriankolona
5. La gestion des risques de catastrophes et l'adaptation au changement climatique	Alison Clausen et Giovanni Ruta
6. L'environnement et les ressources naturelles renouvelables	Olivia Rakotomalala et Giovanni Ruta
7. L'agriculture	Jan Nijhoff
8. Le secteur minier	Remi Pelon et Mylene Faure
9. L'administration foncière	Andre Teyssier
10. Le secteur privé	Johanne Buba, Michael Engman, Jade Ndiaye et Kailash Ramnauth (SFI)
11. Le secteur financier	Francesco Strobbe, Lisa Stahl, John Barham (SFI), Kailash Sharma Ramnauth (SFI) et Iony Rasamoela (SFI)
12. Le transport	Noroarisoa Rabefaniraka
13. Le secteur de la communication	Isabel Neto et Charles Hurpy
14. L'électricité	Vonjy Rakotondramanana et Nataliya Kulichenko
15. L'éducation de base	Fadila Caillaud et Nelly Rakoto-Tiana
16. L'enseignement supérieur	François Leclercq, Harisoa Rasolonjatovo et Rija Andriantavison.
17. La santé et la nutrition	Jumana Qamruddin et Voahirana Hanitrinala Rajoela,
18. La protection sociale	Andrea Vermehren

Acronymes et abréviations

ACC	Adaptation au Changement Climatique
ACM	Aviation Civile de Madagascar
ACR	Avantage comparatif révélé
ADEMA	Aéroports de Madagascar
ADER	Agence de Développement de l'Electrification Rurale
AFD	Agence française pour le développement
AfDP / BAD	<i>African Development Bank</i> / banque africaine pour le développement
AGEPMF	Accès au crédit pour financer les activités de production agricole
AGOA	<i>African Growth and Opportunity Act</i>
AMPA	Agence malgache des pêches et de l'aquaculture
AMVR	Aires de Mise en Valeur Rurale
APD	Aide Publique au Développement
APE	Accord de Partenariat Economique
APIPA	Autorité de Protection contre les Inondations de la Plaine d'Antananarivo
APMF	Agence Portuaire, Maritime, et Fluviale
APS	Approche par la Situation
ARM	Autorité Routière de Madagascar
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
ARO	Assurances Réassurances Omnibranches
ARTEC	Autorité de Régulation de Technologies de Communications
ASCECNA	Agence pour la Sécurité de la Navigation aérienne en Afrique et à Madagascar
ASH	Agence sanitaire halieutique
ASS	Afrique subsaharienne
ASS	<i>Assets</i>
ATT	Autorité des Transports Terrestres
BAD	Banque Africaine pour le Développement
BCM	Banque Centrale de Madagascar
BCMM	Bureau du Cadastre Minier de Madagascar
BEI	Banque Européenne d'Investissement
BEPC	Brevet d'études du premier cycle
BGN	Bureau de Géologie National
BIANCO	Bureau indépendant Anti-corruption
BIME	Bureau d'Inspection Minière
BMOI	Banque de Madagascar et de l'Océan Indien
BNGRC	Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes

BOO	<i>Build Operate and Own</i>
BPGRM	Base de Données pour la Gouvernance des Ressources Minérales
BRD / DRCA	<i>By-catch Reducing Devices</i> / Dispositifs de réduction des prises accessoires
BSC	Bordereau de Suivi des Cargaisons
BTP	Bâtiments et Travaux Publics
CATSIM	<i>Computerized Adaptive Testing Simulation</i> / Test de simulation Adaptive Informatisé
CC	Changement climatique
CCISE	Comité de Coordination des Informations Statistiques et Economiques
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique
CDBF	Conseil de Discipline Budgétaire et Financier
CdC	Cour des Comptes
CISCO	Circonscription scolaire
CNaPS	Caisse nationale de prévoyance sociale
CNGRC	Conseil National de Gestion des Risques et des Catastrophes
CNH	Conseil national d'habilitation
CNM	Comité National des Mines
CNTEMAD	Centre National de Télé-Enseignement de Madagascar
COAP	Code pour les aires protégées
CONFEMEN	<i>Conference of Education Ministers of Countries Using French in Common</i>
CPGU	Cellule de Prévention et Gestion des Urgences
CRESED	Crédit de Renforcement du Secteur de l'Éducation
CSA	Centre de Services Agricoles
CSB	Centre de Santé de Base
CSBF	Commission de Supervision Bancaire et Financière
CSI	Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité,
CSP	<i>Fisheries Monitoring Center</i> / Centre de surveillance des pêches
CTE	<i>Ad-hoc Technical evaluation Committee</i> / Comité technique d'évaluation
DC	Droit Commun
DCC	Direction du Changement Climatique
DGAI	Direction Générale de l'Audit Interne
DGD	Direction Générale des Douanes
DGE	Direction des Grandes Entreprises
DGE	<i>General Directorate of Environment</i> / Direction générale de l'environnement
DGF	<i>General Directorate of Forests</i> / Direction générale des forêts
DGI	Direction Générale des Impôts

DREF	<i>Decentralized Regional Environment and Forestry Directorate / Direction régionale de l'environnement et des forêts</i>
DRM	<i>Disaster Risk Management / gestion des risques de catastrophe</i>
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
DTC	Diphthérie-Tétanos-Coqueluche
DTS	Diplôme de Technicien Supérieur
DTSS	Diplôme de Technicien Supérieur Spécialisé
EDBM	<i>Economic Development Board of Madagascar</i>
EDF	Electricité de France
EDS	Enquête Démographique et de Santé
EIE	<i>Environmental Impact Evaluations / Etude d'impact environnemental</i>
ENEM	National School for Maritime Education / Ecole nationale d'éducation maritime
ENSOMD	Enquête Nationale sur le Suivi des indicateurs des OMD
EP	Entreprises publiques
EPIC	Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial
EPM	Enquête auprès des Ménages
EPT	Plan Education Pour Tous
EU	Union Européenne
FAF	Comité de Gestion Local
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FAOSTAT	FAO statistique
FAPB	<i>Foundation for Protected Areas and Biodiversity / Fondation pour les aires protégées et la biodiversité</i>
FAPBM	Fondation pour les aires protégées et la biodiversité de Madagascar
FCE	Fianarantsoa Côte Est (ligne ferroviaire reliant la ville de Fianarantsoa à celle de Manakara)
FCPF	<i>Forest Carbon Partnership Facility / Fonds de partenariat pour le carbone forestier</i>
FDA	Fonds de Développement Agricole
FDL	Fonds de Développement Local
FER	Fonds d'Entretien Routier
FID	Fonds d'Intervention pour le Développement
FIS	<i>Fisheries Information System / Système d'informations sur les pêches</i>
FMI	Fonds Monétaire International
FNE	Fond National d'Electrification
FRAM	Fikambanan'ny Ray Amandrenin'ny Mpianatra (Association des Parents d'élèves)
FRPC	Fonds pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance économique.

GAPCM	<i>Industrial Shrimp Operators Association</i> / Groupement des armateurs et de pêcheurs de crevettes
GdM	Gouvernement de Madagascar
GELOSE	<i>Secured Local Management Law</i> / Gestion locale sécurisée
GEXPROMER	Fish Product Exporters Association / Groupement des exportateurs de produits de la mer
GFP	Gestion financières publiques
GFP	Gestion des finances publiques
GOLDS	<i>Lobster Operators Association</i> / Association des opérateurs de pêche de homards
GPEEC	Gestion Prévisionnelle des Emplois, Effectifs et Compétences
GRC	Gestion des Risques de Catastrophe
GRET	Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques
GRN	Gestion des ressources naturelles
GT-CC	Groupe Thématique: Changement Climatique
HIMO	Les travaux à haute intensité de main d'œuvre
IBS	Impôt sur le Bénéfice des Sociétés
ICT	Information and communication technologies
IDA	<i>International Development Association</i> / Agence International pour le Développement
IDE	Investissements Directs Etrangers
IFNB	Institutions financières non bancaires
IFRS	<i>International Financial Reporting Standards</i>
IGE	Inspection Générale de l'Etat
IGF	Inspection Générale des Finances
IGM	Institut de Gemmologie de Madagascar
IHSM	<i>Institute for Fisheries and Marine Sciences</i> / Institut halieutique de Madagascar
IMF	Institutions micro financières
INSCAE	Institut National des Sciences Comptables et de l'Administration d'Entreprises
INSTAT	Institut national de la statistique de Madagascar
IRP	Impôt sur le revenu des particuliers
ISCAM	Institut Supérieur de la Communication des Affaires et du Management
IST	Instituts Supérieurs de Technologie
ITIE	Initiative de Transparence des Industries Extractives
IUCN/UICN	<i>International Union for Conservation of Nature</i> / Union internationale pour la conservation de la nature
JICA	<i>Japanese International Cooperation Agency</i> / Agence Japonaise de Coopération Internationale
ININFRA	Institut National des Infrastructures

LES	<i>Epidemic Surveillance Laboratory / Laboratoire de surveillance épidémique</i>
LGIM	Les Grands Investissements Miniers
LMD	Licence- Master-Doctorat
LNTPB	Laboratoire National des Travaux Publics et des Bâtiments
LOLF	Loi organique sur les lois de finances
LPF	Lettre de Politique Foncière
LTP	Lycées techniques et professionnels
MADES	Appui à la rénovation de l'enseignement supérieur
MAP	<i>Madagascar Action Plan / Plan d'Action pour Madagascar</i>
MCM	<i>Madagascar Consolidated Mining</i>
MDG/ OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
MECIE	Mise en compatibilité des investissements avec l'environnement
MEF	<i>Ministry of Environment and Forests / Ministère de l'Environnement et des Forêts</i>
MEN	Ministère de l'Education Nationale
MFB	Ministère des Finances et du Budget
MICS	Grappes à indicateurs multiples
MICS4	Indicateurs Multiples régionale pour Madagascar
MICTSL	Madagascar International Container Terminal Services Limited
MNP	<i>Madagascar National Parks</i>
MPAS	Ministère de la Population et des Actions Sociales
MPME	Micros, Petites et Moyennes Entreprises
MPRH	<i>Ministry for Fisheries and Fish Resources / Ministère des pêches et des ressources halieutiques</i>
MTDF	Ministères techniques et à leurs départements financiers
MTN	Maladies tropicales négligées
NEAP/ PNAE	<i>National Environmental Action Plan/ Plan national d'actions environnementales</i>
NPL	Prêts non productifs
ODD	Observatoire du Délai de Dédouanement
OEPA	<i>Economic Observatory for Fisheries and Aquaculture/ Observatoire économique des pêches et de l'aquaculture</i>
OFCF	<i>Overseas Fishery Cooperation Foundation</i>
OIT	Organisation Internationale du Travail
OMD	Objectifs Millénaires de Développement
OMEF	Observatoire Malgache de l'Emploi et de la Formation professionnelle
OMERT	Office Malagasy d Etude et de Régulation des Télécommunications
OMNIS	Office des Mines Nationales et des Industries Stratégiques
ONE	Office National pour l'environnement

ONEF	Observatoire National de l'Emploi et de la Formation
ONG	Organisation non Gouvernementale
ONN	Office National de la Nutrition
ORE	Office de Régulation de l'Electricité
ORM	opérateurs de réseau mobile
OSTIE	Organisation Sanitaire Tananarivienne Inter Entreprises
P2RSE	Projet de Redressement et Restructuration du Secteur de l'Electricité
PAC	Approche par les compétences
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PAN	Plan d'Adaptation National
PANA	Programme d'Action National d'Adaptation
PANLCC	Plan d'Action National de Lutte contre le Changement Climatique
PARRUR	Partenariat et Recherche dans le secteur Rural
PASEC	Programme d'Analyse du Système Educatif
PASEF	Projet d'Appui au Secteur Education et Formation
PC	Périmètres de Colonisation
PDDAA	Programme de Développement de l'Agriculture Africaine
PDSSPS	Plan National de Développement du Secteur Santé et de la Protection Sociale
PE	Permis d'Exploitation
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i> / L'évaluation de la gestion des finances publiques
PESF	Programme d'Evaluation du Secteur Financier
PFR/ASS	Pays à faible revenu/Afrique subsaharienne
PGDI	Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel
PGDI 2	Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel 2
PGRM	Projet de la Gouvernance des Ressources Minérales
PHAGECOM	Pharmacies à gestion communautaire
PHRD	Fonds de développement de politique et des ressources humaines du Japon
PIB	Produit intérieur brut du pays
PICOM	Projet d'Infrastructure de Communications pour Madagascar
PIF	Procédure d'immatriculation foncière
PLOF	Plan Local d'Occupation Foncière
PME	Petites et moyennes entreprises
PME	Petites et moyennes entreprises
PNAE	Plan national d'actions environnementales
PNF	Programme National Foncier
PNNC	Programme National de Nutrition Communautaire

PNP	Prêts non performants
PNT	Politique national des Transports
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPA	<i>Power Purchase Agreement</i> / Prix et parités de pouvoir d'achat
PPP	Partenariats public-privé
PPP	Partenariat Public Privé
PR	Permis de Recherche
PRE	Permis Réservés aux petits Exploitants
PSA	Programme Sectoriel Agricole
PSPC	Politique de stabilisation des prix du carburant
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
PUIRV	Projet d'Urgence de Préservation des Infrastructures et de Réduction de la Vulnérabilité
QMM	<i>QIT Madagascar Minerals</i>
REDD	<i>Reduced Emissions from Deforestation and Degradation</i> / Emissions réduites en raison de la déforestation et de la dégradation des forêts
RENALA	<i>Research and Education Network for Academic and Learning Activities</i>
RER	Redevance pour l'Entretien Routier
RH	Ressources Humaines
RI	Réserves Indigènes
RN	Routes Nationales
RNP	Routes Nationales Primaires
RSE	Responsabilité Sociale des Entreprises
RTGS	Système de règlement brut en temps réel
SAC	Schémas d'aménagement communaux
SADC	Communauté de développement d'Afrique australe
SAMFIN	Services de Renseignements Financiers
SAP	Système d'Alerte Précoce
SEECALINE	Surveillance et Education des Ecoles et des Communautés en matière d'Alimentation et de Nutrition Elargie
SER	Services des Grandes Entreprises
SGD	Système de gestion des douanes
SGIFP	Système intégré de gestion des finances publiques
SIGRHE	Système Intégré de Gestion des Ressources Humaines de l'Etat
SIGTAS	Système Intégré de Gestion des Taxes de l'Administration
SNDS	Stratégie Nationale de Développement de la Statistique
SNFI	Stratégie nationale d'inclusion financière

SNFR	Stratégie Nationale de Finance Rural
SNGRC	Stratégie Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes
SRAT	Schémas d'aménagement communaux et régionaux
SUN	<i>Scaling up Nutrition</i> / Renforcement de la Nutrition
SVT	Spécialiste en valeur du trésor
SWIO	<i>South West Indian Ocean</i> / Océan indien du Sud Ouest
TBE	Tableau de Bord de l'Economie
TCCA	Taux de croissance composé annuel
TED	Turtle Excluder Devices / Dispositifs d'exclusion des tortues
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TNT	Télévision Numérique Terrestre
TOM	entreprise Tower Company of Madagascar
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UE	Union Européenne
UNEP / PNUE	<i>United Nations Environment Program</i> / Programme des nations unies pour l'environnement
UNICEF	Organisation des nations Unies pour l'Enfance
USAID	<i>United States Agency for International Development</i> / Agence des États-Unis pour le développement international
WAVES	<i>Wealth Accounting and Valuation for Environmental Services</i> / Comptabilisation et évaluation de richesse pour les services environnementaux
WWF	<i>World Wide Fund for Nature</i> / Fonds mondial pour la nature
ZAP	Zone administrative et pédagogique
ZF	Zone Franche

OPPORTUNITES ET DEFIS POUR UNE CROISSANCE INCLUSIVE ET RESILIENTE

--- Recueil de notes de politique pour Madagascar 2014 ---

APERÇU

Madagascar est un pays doté de nombreux avantages: une biodiversité inégalée, un grand potentiel pour l'agriculture, des ressources minérales et une main-d'œuvre abondante. Avec une complémentarité assurée entre capital physique et humain, ainsi qu'une bonne gouvernance, il serait un pays prospère. En effet, Madagascar a montré sa capacité à être performant lorsque ses ressources sont déployées de manière efficace, mais ces périodes ont été ponctuées de crises politiques récurrentes. Les perturbations ont laissé la majorité de la population vivant sous le seuil de l'extrême pauvreté. C'est une tâche urgente pour la nouvelle administration de mettre en œuvre des politiques pour inverser le cours de l'accroissement de la pauvreté.

Ayant émergé d'une longue crise politique de cinq années, le pays a besoin de reprendre le chemin de la croissance, car la redistribution seule ne peut pas apporter la prospérité à la majorité de la population dont les trois quarts vivent en dessous de la pauvreté absolue. Toute reprise économique sera bénéfique pour de nombreuses personnes, mais nous nous faisons l'avocat en faveur de politiques qui visent à rendre la croissance inclusive partout où cela sera possible. Le large partage des dividendes de la prospérité est un moyen de réduire la fragilité qui a frappé le pays depuis l'indépendance, parce qu'il donne un enjeu dans la poursuite de la stabilité et une croissance bénéficiant à un plus grand segment de la population. L'économie a aussi besoin de travailleurs et des consommateurs en bonne santé disposant de pouvoir d'achat. Nous avons donc choisi la croissance et la prospérité partagées comme premier thème de cette collection de notes de politique.

La recherche de la croissance et de la prospérité partagée est plus performante lorsqu'elle est conduite par le secteur privé et facilitée par des actions complémentaires du gouvernement. Le rôle du gouvernement comprend le maintien de la stabilité macroéconomique et d'autres éléments constituant un environnement propice aux activités du secteur privé, tels qu'un cadre réglementaire adéquat ainsi que l'ordre. Il a également un rôle dans la fourniture de biens publics à des degrés divers de collaboration avec le secteur privé et les partenaires extérieurs ; par exemple, un accès fiable à l'électricité, une connectivité physique et virtuelle, la collecte et la diffusion d'informations essentielles pour la prise de décision et des services sociaux de base tels que l'éducation et la santé. Là encore, nous préconisons que les autorités visent à prioriser les interventions qui profitent à une part importante de la population, surtout ceux qui en ont le plus besoin. Par conséquent, notre deuxième thème est la prestation de services inclusifs.

Il ne fait aucun doute que Madagascar est capable d'avoir de la croissance, mais ce qu'il n'a pas pu faire historiquement est de la soutenir sans interruption. Pourtant, ses nombreux avantages intrinsèques montrent que Madagascar devrait être en mesure de concevoir un décollage économique, tel que ceux vécus par les pays d'Asie orientale. Pour que Madagascar puisse s'inspirer de leurs réussites, quelques ajustements sont nécessaires. Ces pays ont construit leur succès sur leur dotation en main-d'œuvre abondante et productive, complétée par une accumulation rapide de capital. Madagascar construirait son

succès sur ses ressources naturelles riches, renforcée par des apports complémentaires. À cet égard, les recommandations suivantes pour les économies riches en ressources naturelles peuvent être utiles:

Pour réussir, les économies axées sur les ressources devront faire ce que les développeurs ayant réussi en Asie de l'Est et en Europe centrale ont fait: s'intégrer avec le reste du monde par le commerce extérieur et l'investissement étranger. C'est la condition sine qua non pour le développement économique. Mais tout comme la République de Corée avait besoin de faire plus que d'augmenter les exportations, le succès des [économies riches en ressources] nécessitera plus que l'ouverture au commerce. Le plus important peut être de développer leurs institutions à un stade inhabituellement précoce de croissance, une tâche particulièrement ardue s'il y a un «effet de voracité¹» de l'abondance des ressources Ce dont [les économies riches en ressources] ont le plus besoin est ce que les Asiatiques avaient identifié comme une priorité pour eux-mêmes, il y a plus d'une décennie - un changement dans la gouvernance en passant par la «règle de l'homme» à la «règle du droit» (Diversified Development Banque mondiale 2013).

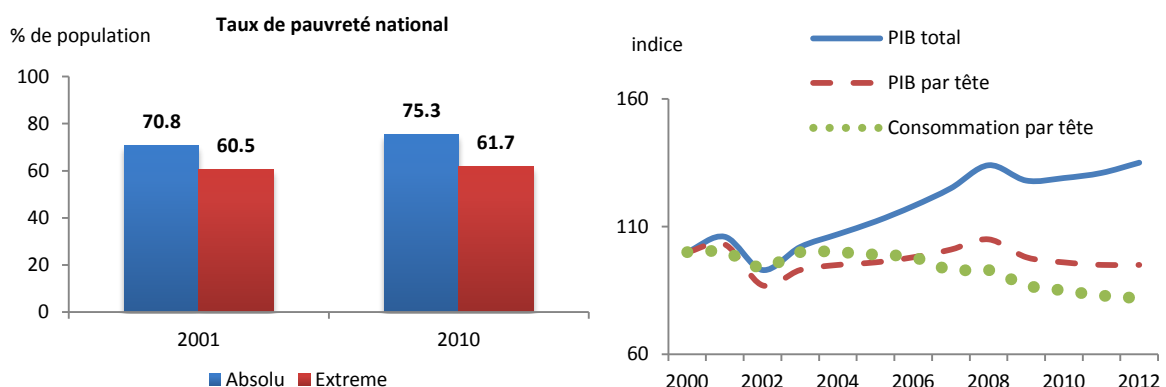
Un changement dans la gouvernance passant de la «règle de l'homme» à la «règle de droit» nécessite de nombreux ingrédients, dont l'un est la concurrence avec un terrain de jeu uniforme dans divers domaines économiques et politiques. Les règles doivent être claires, s'appliquer de manière égale à tous, et devraient être mises en place à travers des débats des parties prenantes. La bonne gouvernance permet au pays de tirer le meilleur parti des ressources disponibles. Elle inspire aussi la confiance chez les investisseurs, ce qui stimulera de meilleurs rendements pour les ressources disponibles. Et surtout, la bonne gouvernance est de nature à contrecarrer les tendances historiques de Madagascar selon lesquelles la prospérité croissante déclenche des crises. Pour ces raisons, nous avons choisi la gouvernance comme notre troisième thème.

Les trois thèmes se retrouvent dans les dix-huit notes de politique dans cette collection. Les notes ne sont pas présentées par ordre d'importance, mais organisées autour des types d'actifs, regroupés en quatre catégories: les institutions, le patrimoine naturel, le capital physique et le capital humain. Chaque note est rédigée en tant que pièce autonome, avec des recommandations de politique² pour améliorer la performance de ce secteur particulier.

Madagascar a perdu du terrain depuis 2000.

L'économie de Madagascar s'est développée à un taux annuel de 2,5 pour cent depuis 2000, avec des contractions à deux reprises, en 2002 et 2009. Le revenu par habitant a stagné au cours de la même période, et a diminué depuis 2008. Par conséquent, le taux de pauvreté a augmenté (Figure 1).

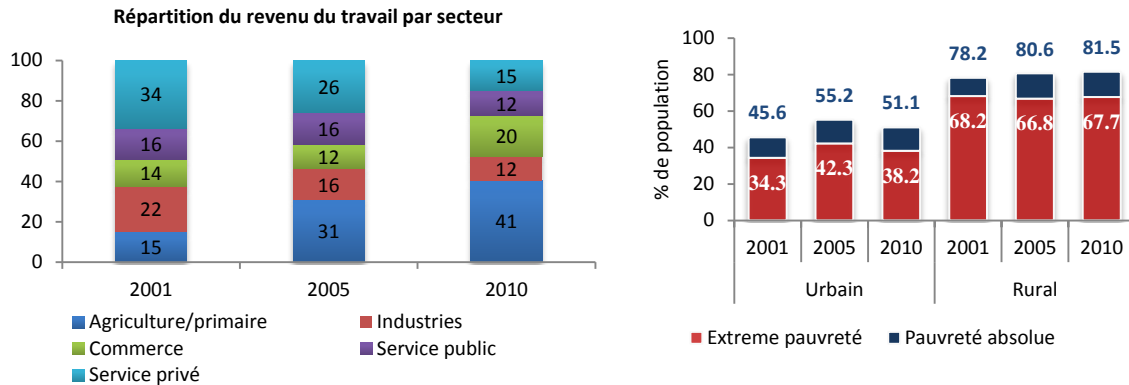
Figure 1. Une population de plus en plus pauvre



Source: INSTAT, Visages de la pauvreté à Madagascar (Banque mondiale)

L'augmentation de la pauvreté a été principalement provoquée par la perte d'emplois formels au niveau de la population urbaine et leur déplacement dans l'agriculture, souvent mais pas toujours, en s'installant de nouveau dans les zones rurales³. Ce modèle est démontré par l'évolution de la répartition sectorielle de la main-d'œuvre, ainsi que par l'augmentation plus rapide des taux de pauvreté dans les zones urbaines que dans les zones rurales (Figure 2).

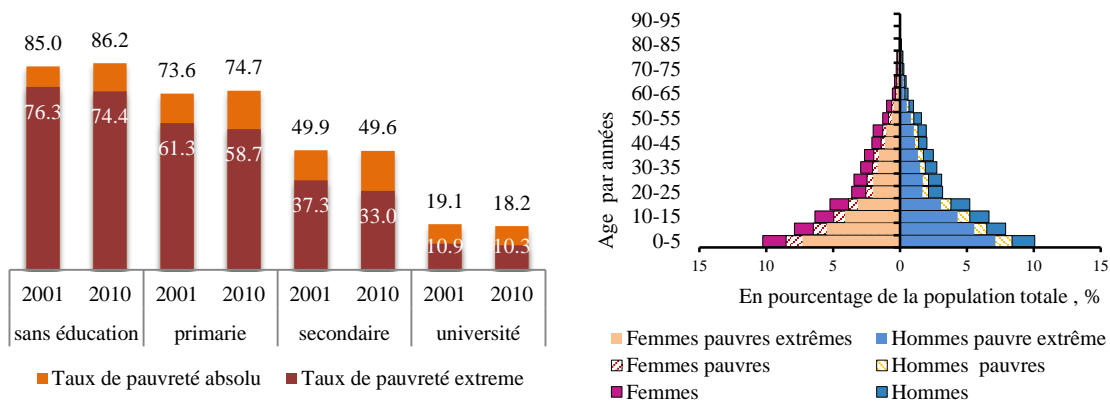
Figure 2: La population migre vers les zones rurales, alors que ceux qui vivent dans l'extrême pauvreté améliorent légèrement les niveaux de vie



Source : INSTAT

Le processus d'accumulation de capital humain a également pris un coup au cours de la même période. Par exemple, la part de la population ayant une éducation secondaire ou supérieure est tombée de 16,2 pour cent en 2001 à 11,1 en 2010. L'incidence de la pauvreté a augmenté au niveau des segments de la population avec peu ou pas de niveau d'instruction, alors qu'elle a diminué au niveau des segments ayant une éducation secondaire ou supérieure (Figure 3). Cette évolution s'explique en partie par la tendance selon laquelle les personnes à faible niveau d'éducation gagnent moins que les plus instruits, et en partie parce que les pauvres sont moins en mesure d'obtenir de l'éducation que les mieux nantis. Il est également inquiétant de constater que la population de Madagascar est jeune, et les jeunes sont pauvres de manière disproportionnée (Figure 3). Pour que le pays bâtisse un avenir prospère, les jeunes ont besoin de grandir en bonne santé et préparés pour contribuer de façon productive à la société.

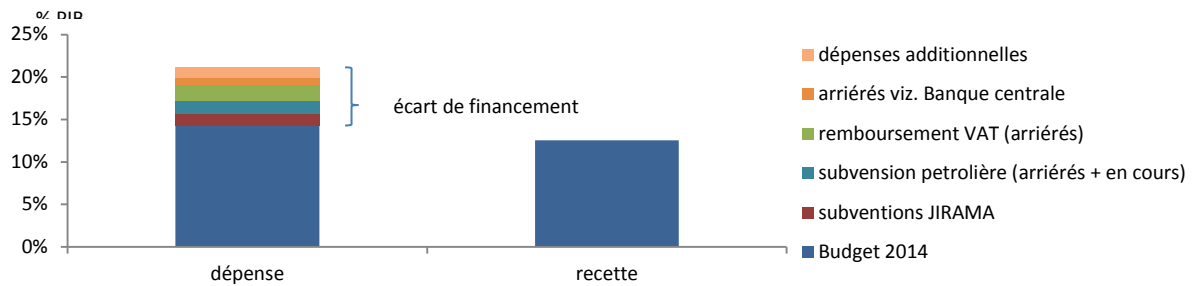
Figure 3. Taux de pauvreté par niveau d'éducation et par groupe d'âge



Source: INSTAT, Estimations par les services de la Banque mondiale

L'élaboration d'une stratégie de lutte contre cette situation est donc une tâche urgente pour le nouveau gouvernement, et cette collection de notes de politique est conçue dans ce sens pour servir de base de discussion au niveau des parties prenantes. La collection ne constitue pas une stratégie, car elle ne priorise pas les besoins concurrents et elle ne quantifie pas les coûts des réformes. Bien que les recommandations ne soient pas contradictoires, il est presque certain qu'elles ne peuvent pas toutes être réalisées dans la première année ou même dans le premier mandat de la nouvelle administration. En effet, peu de réformes nécessitant d'importantes nouvelles dépenses sont réalisables dans l'avenir proche, étant donné la rareté des ressources publiques (Figure 4).

Figure 4. Grand écart de financement dans le budget de l'État de 2014



Source: Ministère des Finances et du Budget et FMI

Poursuite de la croissance et de la prospérité partagées

Pour renverser la tendance, l'économie de Madagascar doit croître plus vite que la population, et ceux qui vivent en dessous du seuil de pauvreté doivent recevoir de façon accrue les bénéfices de la croissance. Heureusement, Madagascar dispose de nombreux atouts pour se déployer dans son offre. En plus de ses riches dotations naturelles, Madagascar est en train de sortir de la crise avec des conditions macroéconomiques stables d'inflation faible, de faible déficit budgétaire⁴, et avec des soldes extérieurs raisonnables. La gestion des finances publiques du pays, malgré ses faiblesses, n'est pas dysfonctionnelle et est de qualité suffisante pour gérer des finances publiques. Son secteur financier est petit, mais stable et fluide. Il y a des lueurs encourageantes dans le secteur privé, telles que l'exploitation minière, les télécommunications et le tourisme.

D'autre part, le gouvernement a peu de marge de manœuvre. Les politiques monétaires ne sont pas puissantes parce que le rôle de signalisation des taux d'intérêt a été érodé étant donné que le marché financier ne joue pas le rôle d'intermédiation de manière efficace. Les autorités fiscales ont peu d'espace pour mener des politiques anticycliques afin de stimuler la croissance. Le retard dans la mise en œuvre des réformes fiscales cruciales, en combinaison avec l'adoption de mesures discrétionnaires, a entraîné une baisse de la contribution de la collecte des recettes fiscales à l'économie. En raison de l'incapacité du gouvernement à lever suffisamment de fonds, les investissements publics se sont effondrés, comme l'ont fait les dépenses sociales.

Il s'ensuit que le secteur privé devra prendre le leadership de la croissance économique à Madagascar dans un avenir prévisible. Le gouvernement devrait donc se concentrer sur la facilitation des activités du secteur privé, en fournissant un cadre réglementaire là où c'est nécessaire, et en encourageant la concurrence autant que possible. Il devrait chercher la réintégration dans le reste du monde à travers le commerce et l'investissement étranger, et profiter de tous les privilèges internationaux ou régionaux, comme le « *Africa Growth and Opportunity Act* ». Les politiques visant à tirer pleinement profit de ses richesses en ressources naturelles, en particulier le secteur de l'agriculture, seraient un outil efficace dans cet effort.

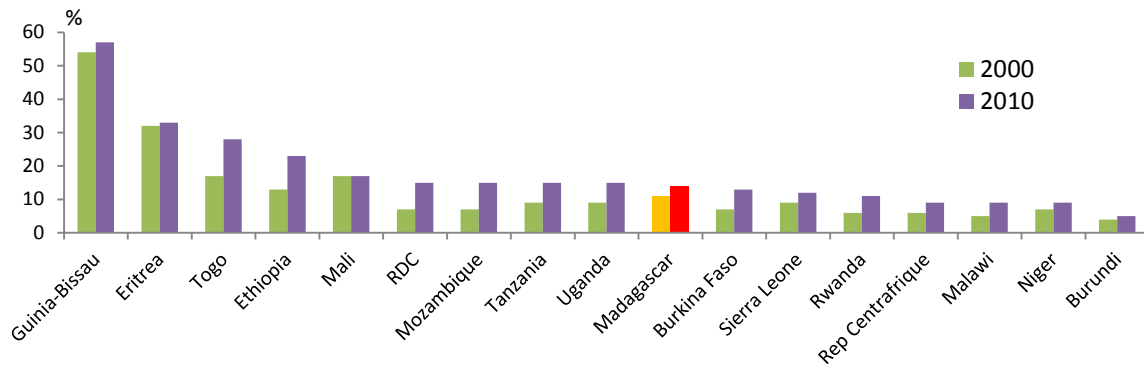
Accumulation du capital physique. La formation de capital fixe à Madagascar n'a pas suivi un chemin lisse, en partie parce qu'elle a toujours dépendu de sources étrangères (privées et publiques) pour les investissements importants, et pour lesquels elle n'a pas un contrôle total, et en partie parce que ces investissements ont été perturbés par des crises politiques récurrentes. La plus récente période de troubles à Madagascar a coïncidé avec un ralentissement économique mondial, qui a fait qu'il était particulièrement difficile pour les activités économiques, en particulier celles impliquant la planification à long terme. Le pays doit également surmonter des obstacles naturels, tels que sa superficie (environ 587000 km², un peu plus grand que la France), avec un relief difficile, tout en étant un pays insulaire situé loin des grands partenaires commerciaux et des centres de transport.

Le secteur du transport de Madagascar n'a pas fourni le type de connectivité nécessaire pour intégrer le pays avec le reste du monde, ou unir les marchés nationaux pour bénéficier de sa diversité et de sa taille. Le pays semblait être sur la bonne voie lorsque le gouvernement a décidé au début des années 2000 de se retirer des activités de production, et de se concentrer sur l'élaboration d'une stratégie sectorielle et la conception de politiques pour la réaliser. La réglementation et la supervision du secteur devaient être déléguées à des organismes indépendants. Ce changement a été appuyé par les partenaires au développement, qui ont aidé le gouvernement à lancer des réformes institutionnelles approfondies et à faire divers investissements dans chacun des sous-secteurs du transport. Cependant, la crise de 2009 et la suspension de l'appui des bailleurs de fonds traditionnels qui en a résulté, ont conduit à un ralentissement ou à une suspension des réformes engagées et des investissements planifiés ou réalisés. Au cours de la période de crise, même les travaux minimum de réparation et d'entretien diminuaient en raison du manque de ressources.

La connectivité virtuelle a fait mieux que la nature physique; des investissements massifs des opérateurs privés dans la dernière décennie ont conduit à un développement du secteur des communications. Malgré les difficultés politiques et économiques au cours des dernières années, le secteur a connu d'importantes améliorations, comme une augmentation de la couverture territoriale des différents opérateurs d'infrastructures et l'accès par les services publics à la téléphonie mobile et l'internet, ainsi que la nouvelle possibilité pour le pays de se connecter au reste du monde par des câbles sous-marins. Le cadre juridique et réglementaire du secteur doit maintenant rattraper les évolutions du marché, afin de permettre une croissance durable continue de ce secteur.

Le secteur de l'électricité de Madagascar n'a pas rempli sa fonction de locomotive pour les activités économiques. L'accès à l'électricité était de 14 pour cent de la population en 2010, inférieur à celui de plusieurs pays de comparaison (Figure 5), et est estimé avoir diminué depuis. Les nouveaux branchements sont rationnés et lents, augmentant à un taux d'environ 1 point de pourcentage par an. La situation financière de la JIRAMA, la société d'État d'électricité et d'eau, s'est détériorée entre 2010 et 2013 en raison de la baisse de son efficacité opérationnelle, de son incapacité à percevoir les frais pour couvrir les coûts, et de la hausse des prix des intrants, principalement du carburant importé. Par conséquent, la JIRAMA compte sur les subventions étatiques pour payer les factures de carburant, la location de groupes électrogènes et les achats d'énergie auprès de producteurs privés d'électricité, ajoutant des pressions budgétaires sur l'État déjà en manque de ressources. Le gouvernement pourrait réduire les dépenses inutiles en faisant revivre les initiatives bloquées pour le développement du secteur de l'électricité, y compris la réforme de la JIRAMA, et en s'orientant vers la production d'énergie hydroélectrique, à l'écart de la production à base de carburants importés.

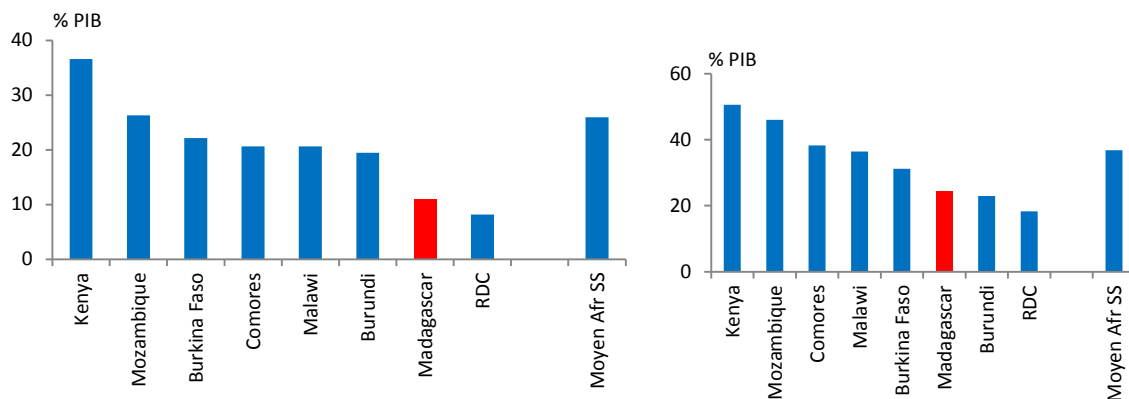
Figure 5. Moins de Malagasy ont accès à l'électricité par rapport aux voisins



Source: World Development Indicator, SE4All Tracking report

Le secteur financier, l'autre moyen de faciliter les activités économiques, n'a pas comblé le vide, et donne des niveaux faibles et en baisse de l'intermédiation financière (Figure 6). Les prêts au secteur privé ont diminué d'un tiers durant les 20 années précédant 2012. Les crises politiques en 2002 et 2009 ont engendré une culture de prêt évitant au maximum la prise de risque, en favorisant les prêts basés sur les actifs mis en garantie et ceux concentrés dans quelques grandes entreprises. Le coût d'emprunt est très élevé avec un écart de prêt-dépôt à 49,5 pour cent (contre une moyenne en Afrique subsaharienne de 11 pour cent) à la fin de 2012. Faciliter l'accès au financement pour les petites et moyennes entreprises et les consommateurs mal desservis serait une voie prometteuse pour promouvoir une croissance inclusive. La banque mobile a connu une croissance rapide au cours des deux dernières années, un développement encourageant dans l'inclusion financière. Il y a, cependant, des risques dans ce sous-secteur, car le cadre réglementaire est à la traîne en matière de protection des consommateurs et de diligence contre le risque systémique. En général, le secteur financier est actuellement étroit, mais stable et liquide, ce qui fournit un point de départ solide pour le développement futur.

Figure 6: Crédit au secteur privé (à gauche) et monnaie au sens large (à droite)

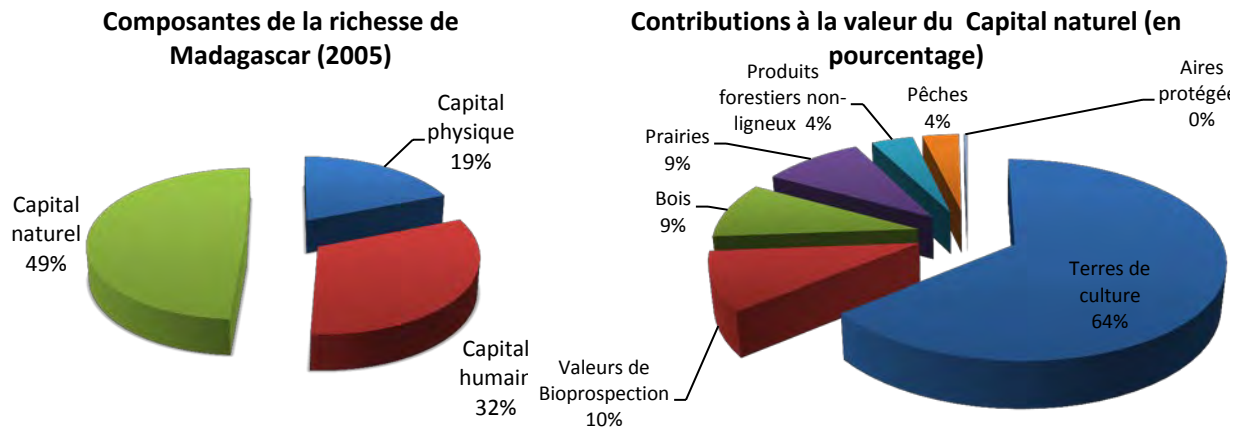


Source: World Development Indicator

Profiter pleinement de la dotation en ressources naturelles, de manière inclusive. Les activités du secteur privé dans les industries basées sur les ressources naturelles ont été moins touchées directement par la crise politique, mais n'ont pas réalisé leur potentiel principalement parce que la gouvernance du secteur est à la traîne. Heureusement, Madagascar n'a pas beaucoup souffert jusqu'à présent de la «malédiction des ressources» ou du «syndrome hollandais», en partie parce que sa base de

ressources est diversifiée (Figure 7). Ces problèmes pourraient être une possibilité dans le futur si, par exemple, l'exploitation minière industrielle s'installait ou que de grands dépôts pétroliers étaient découverts avant que des institutions solides ne soient en place. Toutefois, les préoccupations plus immédiates concernent l'insuffisance de la gouvernance pour permettre au pays de partager équitablement les bénéfices de ses richesses à tous les Malagasy des générations actuelles et futures.

Figure 7. Total de la richesse et du capital naturel à Madagascar



Source: Banque mondiale

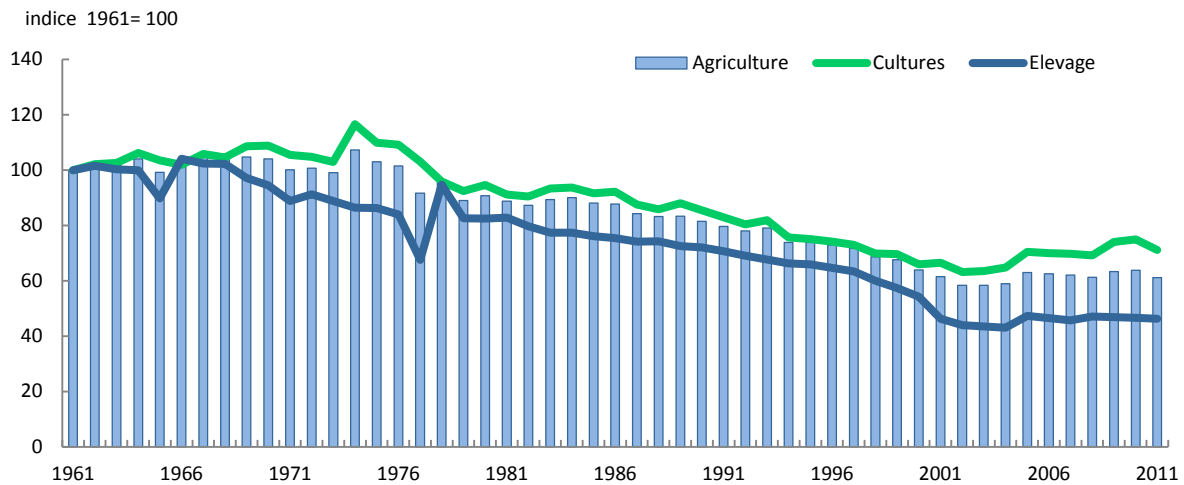
Le secteur minier est celui qui a le plus contribué à la croissance économique de Madagascar au cours des dernières années. Le secteur minier ne représentait qu'approximativement 5 pour cent du produit intérieur brut du pays (PIB) en 2013, loin derrière le secteur agricole, mais il est en hausse par rapport à 0,5 pour cent en 2004. Le lancement des deux projets industriels d'envergure mondiale dans le milieu des années 2000 a changé le paysage du secteur de l'exploitation minière, qui avait toujours été artisanale. Les mégaprojets ont accru les possibilités économiques ainsi que les risques liés aux impacts sociaux et environnementaux, et plus généralement, à la gouvernance du secteur. Les expériences d'autres pays montrent que de bonnes institutions de gouvernance sont nécessaires pour partager la prospérité offerte par l'industrie extractive. Les efforts visant à développer les institutions nationales peuvent être augmentés en profitant des accords internationaux, tels que l'adhésion à l'Initiative de Transparence des Industries Extractives (ITIE), et l'exposition de l'industrie à la concurrence internationale autant que possible.

Les défis de la gouvernance pour les bois précieux sont similaires à ceux de l'industrie minière, bien qu'ils soient des ressources renouvelables, au moins en principe. Le défi le plus immédiat est d'assurer que le stock existant de rondins soit sécurisé et écoulé d'une manière transparente qui bénéficie aux communautés environnantes concernées ainsi qu'à la population en général d'une manière équitable, et ce, sans encourager davantage l'exploitation des espèces en voie de disparition.

Environ 80 pour cent de la population malagasy dépend de l'agriculture pour vivre, donc l'amélioration de la performance de ce secteur pourrait profiter à une part importante de la population. La marge d'amélioration est grande, comme la productivité agricole à Madagascar est inférieure par rapport à celle de ses pays de comparaison; la valeur ajoutée par habitant dans l'agriculture a diminué depuis 1961 (Figure 8). Cette performance décevante peut être attribuée à des causes multiples, y compris l'utilisation de pratiques agricoles dépassées, la disponibilité limitée et le coût élevé des intrants

améliorés, une infrastructure déficiente et le manque de sécurité foncière. Elle a également été aggravée par une mauvaise préparation contre la récurrence des chocs naturels et le manque de ressources pour entretenir et réparer les infrastructures au cours de la crise politique, ainsi que la migration dans l'agriculture depuis 2000 de main-d'œuvre n'ayant pas de qualification pour ce secteur. Il est probable que la relance des activités du secteur formel déplace certains de ces migrants récents en dehors de l'agriculture, ce qui contribuera à assouplir les exigences sur le secteur.

Figure 8. Tendances en baisse de la valeur de la production par habitant dans l'agriculture



Source: FAOST

Prestation de services inclusifs

Des politiques et des services publics bien conçus faciliteraient la recherche de la croissance partagée, en tirant parti des ressources naturelles disponibles, ainsi que le partage du produit de manière large entre les générations actuelles et futures.

Par exemple, le renforcement de l'administration foncière contribuerait à l'amélioration de la performance du secteur de l'agriculture. Seulement cinq pour cent de la terre est titré à Madagascar, et cette situation affecte de manière défavorable non seulement l'agriculture, mais aussi d'autres secteurs. Elle décourage l'investissement privé, complique le processus de décentralisation et entrave l'urbanisation, pour n'en citer que quelques-uns. La réhabilitation des routes d'accès et la prévision de leur entretien régulier aideront à reconnecter les producteurs et les consommateurs.

Rendre le pays plus résistant contre le changement climatique et les catastrophes naturelles serait également utile. Dans le monde, Madagascar est l'un des pays les plus vulnérables du point de vue climatique, avec une population pauvre et majoritairement rurale, une exposition géographique élevée aux événements climatiques, et un manque de ressources facilement disponibles pour réagir aux catastrophes naturelles et assumer la reconstruction. Ces risques devraient s'accroître dans l'avenir, en raison de l'élévation du niveau de la mer et des sécheresses de plus en plus graves et fréquentes. En plus de l'exposition humaine, les infrastructures et les zones urbaines du pays, en particulier dans les zones côtières, n'ont pas été mis au point pour faire face aux effets des événements climatiques actuels et futurs.

Historiquement, la gestion des risques de catastrophes à Madagascar avait mis l'accent sur les efforts ex post de réponse et de réhabilitation, mais il y avait eu une reconnaissance croissante selon laquelle il

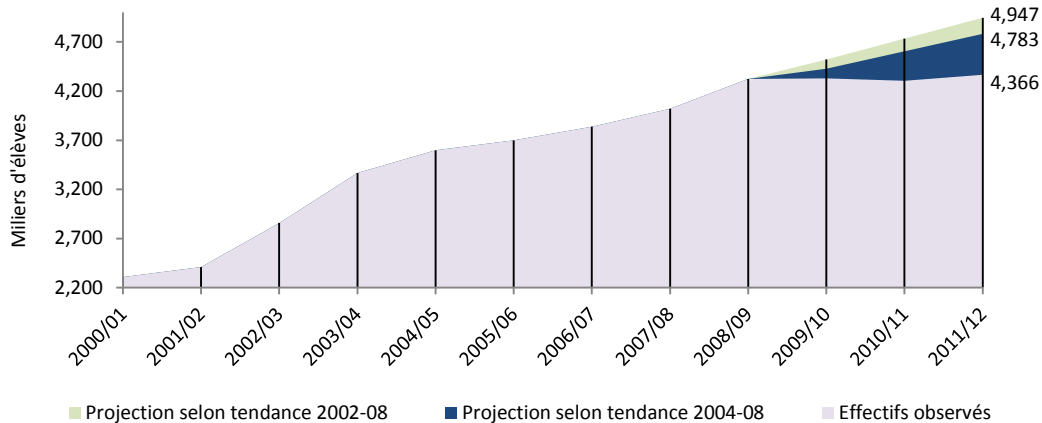
est important d'accorder la même attention à la planification et l'état de préparation d'avant la catastrophe, en adoptant une approche de renforcement de la résilience. La crise politique et le retrait de nombreux partenaires au développement qui en a résulté ont arrêté les efforts dans ce sens. Développer la structure institutionnelle et une stratégie pour s'attaquer à ce problème est une politique rentable pour le gouvernement, car il nécessite peu de dépenses budgétaires, et réduit les coûts futurs d'intervention et de rétablissement.

Les forêts, la pêche et la biodiversité inégalée de Madagascar, conservées correctement, permettront au pays de tirer de grands avantages indéfiniment, mais elles perdent actuellement de leur valeur à cause des gains à court terme pour le bénéfice d'un petit groupe de personnes. Des fonds insuffisants sont alloués pour assurer une gestion durable de ces ressources naturelles afin d'assurer la préservation de la biodiversité et l'accès à long terme des communautés locales, qui n'ont pas d'alternatives pour gagner leur vie. De même, l'impossibilité d'appliquer des actions coordonnées entraîne la surpêche, à l'affaiblissement du potentiel actuel de revenu collectif, et éventuellement à la destruction des moyens de subsistance pour toutes les personnes engagées dans des activités de pêche.

Une gestion efficace implique l'établissement de règles claires et comprises par toutes les parties prenantes ; l'engagement de ressources humaines et financières suffisantes pour les faire respecter; et la fourniture d'activités alternatives génératrices de revenus au cours d'une période transitoire jusqu'à ce qu'un meilleur équilibre soit atteint, afin d'éviter les rechutes en cas de chocs défavorables abaissant les revenus. A Madagascar, une réglementation efficace a été entravée par des conflits entre les ministères chargés de mener cette tâche, les contraintes de ressources et de capacités techniques limitées. Il faudra presque dix ans pour qu'un nouveau paradigme soit établi fermement. Les premières étapes pour surmonter les contraintes en vue d'une meilleure gestion comporteraient la mise à disposition d'informations de base, par exemple, en établissant un système d'informations sur la pêche. Il devrait commencer immédiatement, et la communauté internationale devrait soutenir cet effort, étant donné le caractère unique d'une grande partie de la biodiversité de Madagascar.

Accumulation du capital humain. Une prestation de services efficace nécessite des capacités techniques, pour lesquelles des investissements dans le capital humain sont nécessaires. L'État a un rôle à jouer dans ce domaine, bien que la prestation ne doive pas être financée par l'État ou le pays dans sa totalité; l'expérience d'autres pays montre que le partenariat avec le secteur privé et les bailleurs de fonds peut être fructueux. Le chemin vers le développement du capital humain varie par pays, tout comme le volume de dépenses publiques distribuées à cette fin. Dans tous les pays, la satisfaction des besoins de base minimaux est une priorité. Avant la récente crise politique, Madagascar avait fait des progrès considérables sur ce front. Les inscriptions scolaires ont augmenté rapidement, en particulier dans l'enseignement préscolaire, l'enseignement secondaire du premier cycle et celui du second cycle. L'augmentation de la scolarisation dans le primaire a été plus lente, mais toujours importante avec un taux de croissance annuel de 6,4 pour cent (Figure 9). La mortalité chez les enfants de moins de cinq ans avait diminué, passant de 94 en 2002 à 71 en 2008. Madagascar a également commencé à s'attaquer à certains défis persistants, comme l'amélioration de la santé maternelle et la réduction du retard de croissance chez les enfants en raison de la malnutrition chronique. Ces améliorations résultent d'une politique délibérée du côté de l'offre, ainsi que des conditions plus favorables au niveau des ménages, et stimulent la demande.

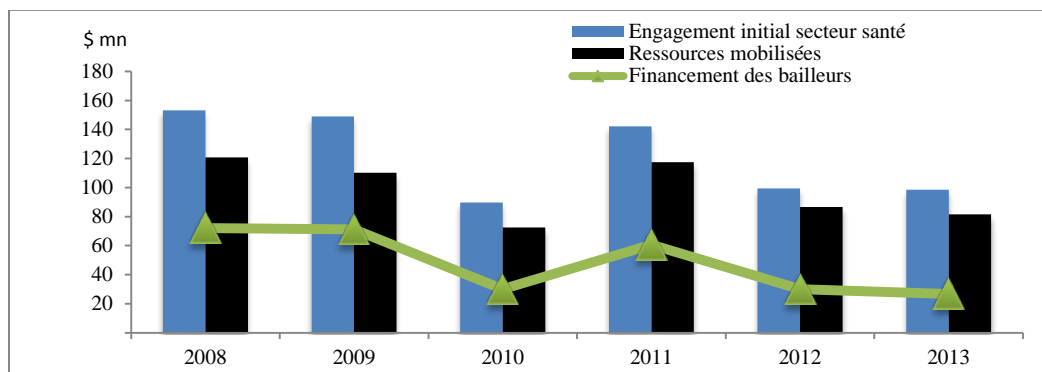
Figure 9. Tendances dans la fréquentation des écoles primaires par les enfants



Source: Ministère de l'Éducation

Depuis le début de la crise, cependant, ces tendances ont stagné ou se sont inversées. La plupart des indicateurs de l'éducation s'est détériorée après 2009, avec une baisse de la scolarisation pour la première fois en dix ans, et un déclin des résultats d'apprentissage. Les indicateurs de santé ont également connu un effondrement, et il est maintenant peu probable que le pays puisse atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) liés à la santé. La détérioration rapide de la prestation des services sociaux provient principalement de la disponibilité décroissante des ressources internes et externes (Figure 10); les dépenses publiques dans les secteurs sociaux ne couvrent que les salaires, avec peu de disponibilité restant pour autre chose. En outre, l'absence d'un leadership cohérent contribue à des inefficacités de la planification stratégique, des dépenses et du contrôle. En conséquence, les secteurs sociaux ont connu un affaiblissement de la gestion et de la gouvernance à tous les niveaux, ce qui diminue la redevabilité et compromet la qualité de la prestation de services. Le fardeau du paiement a augmenté sur les familles, alors que leur capacité à payer a diminué en raison de la stagnation économique. Le manque de ressources publiques s'est traduit en incapacité du gouvernement à fournir un filet de sécurité sociale, même modeste, au cours de la période de détresse, avec de graves implications pour les pauvres.

Figure 10. Baisse du financement national et international pour le secteur de la santé



Source: Ministère de la Santé

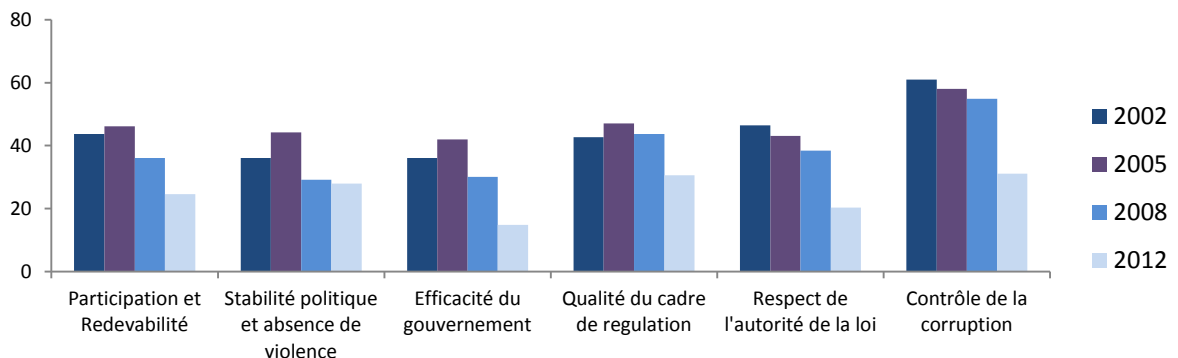
Pour éviter de sacrifier une génération toute entière, les ressources supplémentaires que le secteur public peut rassembler devraient être allouées pour répondre aux besoins urgents de prestation de services. L'allocation et l'impact de la façon dont les ressources publiques disponibles sont dispensées doivent être évalués sur une base continue afin d'assurer que les dépenses publiques réalisent les meilleurs résultats possibles. Des agents qualifiés et motivés sont également nécessaires pour une fourniture de services adéquats. Dans l'évaluation de l'impact des politiques publiques, et pour les concevoir de manière efficace, en premier lieu, des informations de base sur la population sont nécessaires, et il est important de procéder à un recensement de la population, dans la mesure où le dernier réalisé en 1993 est trop obsolète pour servir de base fiable.

Gouvernance

Pour accroître la fourniture de services publics, le nouveau gouvernement voudra prendre des mesures pour augmenter progressivement la marge de manœuvre budgétaire. Les mesures de distorsion du côté tant des dépenses que des recettes, telles que des programmes de subventions mal ciblées et l'exonération ad hoc d'impôts, devraient être démantelées en priorité. L'amélioration de la gouvernance économique des secteurs productifs permettra également d'améliorer les recettes, car elle permettra au pays de tirer pleinement parti de ses richesses, et cela stimulerait la croissance, comme exposé ci-dessus. L'espace budgétaire accru permettrait au gouvernement de s'éloigner d'une forme de finances publiques de survie vers d'autres formes dirigées vers des objectifs stratégiques.

Amélioration des institutions pour réaliser la résilience. Par ailleurs, le renforcement des institutions de gouvernance du pays aiderait également à surmonter les causes sous-jacentes des crises politiques récurrentes. La faiblesse de la gouvernance prévalait à Madagascar, et de manière inquiétante, elle n'a cessé de se détériorer selon les indicateurs disponibles (Figure 11). Il y a aussi d'abondantes preuves anecdotiques dans ce sens, de l'exploitation illégale de bois de rose aux grandes pertes non comptabilisées à la JIRAMA, en passant par la petite corruption. Cette tendance est attribuée au sentiment d'impunité à de nombreux niveaux de gouvernement, puisque l'incertitude politique prolongée a fourni un environnement tolérant aux comportements prédateurs de ceux qui en avaient les possibilités et les inclinations. Ce sentiment d'impunité a été couplé avec une allocation insuffisante des ressources, ce qui rendait difficile pour les organismes publics de fournir des services correspondant à leurs mandats. Les responsables du contrôle, de l'évaluation et des sanctions en ont souffert de manière disproportionnée.

Figure 11. Détérioration des tendances des indicateurs de gouvernance (Classement: plus élevé = meilleur)



Source: Banque mondiale - Worldwide Governance Indicators

L'inversion de cette trajectoire nécessite deux choses: corriger les incitations des fonctionnaires afin qu'ils soient compatibles avec une conduite appropriée, et fournir des ressources suffisantes afin de mener à bien les mandats. Les entités qui assurent l'équilibre des pouvoirs, que ce soit la Haute cour de justice, le Parlement, les unités de contrôle interne, sont nécessaires dans tous les pays qui fonctionnent bien. Elles ont besoin d'être dotées suffisamment d'un personnel et d'une indépendance pour s'acquitter de leurs mandats. Plus fondamentalement, cependant, le système devrait être conçu de telle sorte que ceux qui sont chargés de services publics soient motivés à les accomplir, non pas parce qu'ils seront punis en cas de constat d'abus de leur position, mais parce qu'il est dans leur intérêt de le faire. Les fonctionnaires doivent être mieux formés et gérés, et plus équitablement répartis au niveau géographique.

Le renforcement des institutions, et plus généralement l'élaboration de bonnes politiques, nécessite également des données solides. Des politiques bien conçues doivent s'appuyer sur des informations pertinentes dans la phase de planification, suivie par des évaluations d'impacts. Les résultats devraient être mis à la disposition du public pertinent pour les analyses. Les politiques doivent être modifiées quand des faits nouveaux apparaissent, ou en réponse à des chocs. Une grande partie de ces informations doit être générée par l'agence de statistiques, mais l'Institut national de la statistique de Madagascar (INSTAT) actuellement ne remplit pas pleinement cette fonction dans tous les aspects. Les comptes nationaux sont toujours préparés sur la base de la structure de production de 1984; par exemple, le secteur minier se voit officiellement attribuer 0,2 pour cent de contribution dans les comptes nationaux, bien que sa valeur ajoutée en 2013 soit estimée à environ 5 pour cent du PIB. La collecte de données fiables et le fait de les rendre disponibles au public constituent un service de base qui est attendu du gouvernement, tout en étant un outil de bonne gouvernance.

Vision pour 2024

Le nouveau gouvernement peut remettre l'économie sur les rails relativement rapidement et en accomplir beaucoup dans la prochaine décennie. Même en 2024, il est peu probable que le budget de l'État puisse financer tous les besoins, mais il devrait être possible dans quelques années de commencer la mise en œuvre des politiques soutenant la croissance et la lutte contre la pauvreté, tout en maintenant un cadre solide de politique macroéconomique. L'espace budgétaire nécessaire devrait être créé par une augmentation progressive des recettes intérieures à des niveaux similaires à ceux des pays de comparaison (de 11 pour cent du PIB aujourd'hui à 15 pour cent), réalisée sans que le secteur privé ne soit soumis à une pression excessive, et une utilisation judicieuse des emprunts concessionnels. Les dépenses en capital pourraient représenter 40 pour cent ou plus des dépenses totales du gouvernement, et être investies selon une stratégie à moyen terme, ce qui donne des résultats tangibles en matière de croissance et d'amélioration des prestations de services publics. Des efforts concertés pour inspirer confiance au secteur privé afin qu'il investisse auront commencé pour compléter les investissements publics. Plus important encore, le dividende de la croissance est largement partagé, en renforçant la stabilité politique, au lieu de lui porter atteinte. En conséquence, la part de la population vivant dans l'extrême pauvreté devrait être beaucoup plus faible en 2024 qu'elle ne l'est aujourd'hui. La croissance économique pourrait rester élevée, bien après que la première phase de reprise soit terminée, soutenue par les investissements réalisés par le secteur privé de plus en plus confiant et compétitif du côté de l'offre, et les consommateurs ayant un revenu de plus en plus disponible du côté de la demande.

D'ici l'année 2024, un changement de culture dans l'administration publique pourrait avoir commencé à prendre racine; la fonction publique pourrait être raisonnablement bien gérée, et être un corps rajeuni, ayant un esprit orienté vers le public, rémunéré de façon adéquate mais pas extravagante, et réparti dans tout le pays de façon plus équitable. Les finances publiques seraient gérées dans un cadre à moyen terme, avec les parties prenantes et entités de surveillance participant aux différentes phases de la préparation, l'exécution, les rapports et l'évaluation relatifs au budget. Les résultats vérifiés de l'exécution budgétaire, et d'autres statistiques importantes pour la vie des

citoyens seraient rendus disponibles d'une manière conviviale, et les politiques publiques seront basées sur des informations solides.

Madagascar pourrait avoir une approche plus équilibrée vis-à-vis du changement climatique et de la gestion des risques de catastrophe d'ici 2024, avec une attention portée à la prévention et l'atténuation, ainsi que la récupération après l'incident et la réhabilitation. La nouvelle approche aura des effets de symbiose sur l'amélioration de la gestion des ressources naturelles du pays, qui à leur tour offriraient aux citoyens de gagner leur vie avec des possibilités de meilleure qualité et plus durables. Le pays pourrait attirer chaque année plus d'un million de touristes et de chercheurs à la recherche de la biodiversité. Il aurait également des ménages en meilleure santé, des villes plus propres et un secteur minier et industriel prospère et respectueux de l'environnement.

Le secteur de l'agriculture pourrait avoir augmenté sa productivité suffisamment pour garantir des revenus adéquats pour les ménages ruraux, servir les marchés domestiques ainsi que les marchés d'exportation à l'aide d'une gamme de produits diversifiée, et être résistant aux chocs. Une partie de cette augmentation aura été réalisée en ramenant une partie de la main-d'œuvre à d'autres secteurs. Le potentiel agro-alimentaire pourrait être réalisé avec le potentiel de plusieurs cultures de rente mettant Madagascar sur la carte internationale pour des produits à valeur élevée, de haute qualité. Une gestion foncière améliorée aura joué un rôle dans la réalisation de ces résultats.

Les investissements miniers en cours en 2014 seront devenus rentables, donnant au pays des sources fiables de recettes fiscales et de recettes d'exportation. Il peut y avoir d'autres grands projets d'investissement en cours, dont les activités seront bien réglementées et le produit partagé équitablement en vertu de la structure de gouvernance améliorée. L'exploitation minière artisanale contribuera toujours à fournir des moyens de subsistance à des centaines de milliers de personnes dans les zones rurales.

Le secteur privé serait en plein essor grâce à une longue stabilité politique d'une décennie et des politiques publiques facilitant l'entreprise. Le secteur financier à Madagascar aurait avancé pour répondre aux besoins du secteur privé à tous les niveaux, y compris les consommateurs. L'utilisation croissante des énergies renouvelables et l'amélioration de l'efficacité opérationnelle des compagnies d'énergie auraient pu aboutir à la prestation de services plus stable et une augmentation spectaculaire de l'accès à l'électricité. La connectivité physique et virtuelle améliorée aurait permis au pays de s'intégrer dans le reste du monde, et de profiter de sa propre diversité et sa taille. Un secteur des technologies de l'information orienté vers l'exportation pourrait employer plus de 50 000 diplômés dans les grands centres urbains et servir le monde francophone. Madagascar aurait des industries légères florissantes employant des millions de travailleurs. Les touristes et les commerçants seront en mesure de se déplacer à travers le pays avec une relative facilité.

En 10 ans, Madagascar aura pu assurer l'entrée à école primaire pour tous, avec de meilleurs taux d'achèvement, et un système en place pour accorder une attention particulière aux enfants vulnérables. Il est également possible pour les services de santé et de nutrition d'avoir un rebondissement, et d'atteindre les OMD même tardivement. Le système de prestation de services à sa population déjà en place aujourd'hui aura été renforcé et complété au cours des années écoulées. Des approches nouvelles et innovantes sont déployées, telles que l'utilisation efficace des niveaux déconcentrés du système de santé, la mise à l'échelle de mécanismes de gouvernance et de redevabilité sociale accrus, et des stratégies de sensibilisation pour impliquer le secteur privé en tant que partenaire. Le pays pourrait également disposer d'un mécanisme en place pour atténuer les obstacles financiers qui empêchent les pauvres d'accéder aux services sociaux de base.

Chemin à parcourir. La vision pour 2024 n'est pas une chimère, mais une projection raisonnable, en supposant que de bonnes politiques soient mises en œuvre de manière large, et que

l'environnement extérieur soit plus ou moins favorable. Dans un avenir proche, Madagascar aura également de son côté « l'avantage du retardataire » et une reprise naturelle post-crise, en plus de ses atouts intrinsèques. Des pronostics encourageants ont déjà été prononcés auparavant, mais l'histoire du pays est un témoignage que les choses peuvent mal tourner, malgré toutes les promesses.

Le message central de cette collection de notes de politique est qu'une croissance inclusive et résiliente est réalisable pour Madagascar à travers des politiques pour encourager la croissance menée par le secteur privé et la création d'emplois, l'augmentation de la prestation de services publics à de plus larges groupes de citoyens et une gouvernance améliorée. Nous ne pensons pas que c'est facile, mais nous croyons que c'est possible. Le sort de Madagascar est entre les mains des Malagasy. Les partenaires au développement se tiennent prêts à aider, et notre espoir est que ces notes seront utiles.

Annexe : Recommandations à court terme

Thème	Secteur
Thème 1. Croissance et prospérité partagées	
<ul style="list-style-type: none"> • Elaborer une stratégie prudente de la dette • Renforcer les systèmes de distribution privés d'intrants agricoles • Exploiter des gains rapides dans l'infrastructure agricole • Établir des priorités pour promouvoir les investissements et favoriser la création d'emplois • Réduire les coûts de transaction et la lourdeur des procédures qui découragent l'esprit d'entreprise et l'emploi • Formuler des feuilles de route en vue d'interventions coordonnées dans différents domaines du secteur financier, en mettant l'accent sur (i) le cadre juridique régissant le secteur financier; (ii) le cadre et les pratiques de surveillance des institutions financières, bancaires et non bancaires; (iii) les infrastructures du système financier (c'est-à-dire le système de paiement, les bureaux de crédit, le registre de garanties, etc.); (iv) les contraintes à l'accès au financement auxquelles sont confrontés les PME, ainsi que les particuliers; et tous les autres domaines jugés pertinents pour un développement du secteur financier coordonné et efficace. • Faire respecter les lois et règlements sur la surcharge sur le réseau central des routes nationales • Faire l'inventaire des actifs d'infrastructures de transport, avec des estimations de leurs valeurs • Adapter le cadre réglementaire aux réalités de l'industrie des TIC, telles que le partage d'infrastructure, l'accès à la capacité internationale, en assurant la neutralité et la convergence technologiques, les normes et les critères. • Procéder à la réforme de JIRAMA, à commencer par les mesures correctives d'urgence • Renforcer le partenariat avec le secteur privé, réaliser l'étude de faisabilité et chercher les permis pour le site hydroélectrique d'Antetazambato et les permis du réseau d'interconnexion Tana-Toamasina 	<p>Macro Agriculture Agriculture PSD</p> <p>PSD</p> <p>Finances</p> <p>Transport</p> <p>Transport</p> <p>TIC</p> <p>Electricité Electricité</p>
Thème 2. Prestation de services inclusive	
<ul style="list-style-type: none"> • Allouer des ressources supplémentaires dans le budget rectificatif de l'Etat de 2014 à des domaines prioritaires tels que la réhabilitation des infrastructures d'urgence et les dépenses du secteur social • Réaliser des audits financiers et de performance dans le but d'améliorer l'allocation des ressources financières publiques • Effectuer un recensement national de la population (commencer les préparatifs) • Réviser la structure institutionnelle de DRM et le changement climatique afin qu'elle soit solide, harmonisée et claire. • Adopter les stratégies nationales de DRM et de changement climatique • Assurer la viabilité financière de parcs nationaux de Madagascar • Mettre en place un système d'information sur la pêche • Procéder à la refonte des services de conseil agricole. • Créer une structure interministérielle de pilotage de la réforme foncière • Établir un cadre juridique et réglementaire adéquat pour réduire l'incertitude pour les investisseurs afin de promouvoir les investissements • Préparer un plan d'entretien de toutes les infrastructures de transport • Assurer un cadre juridique et institutionnel efficace tant pour les opérateurs que les utilisateurs, et établir un environnement stable propice aux investissements • Mener des analyses sur l'évolution des coûts du secteur de l'électricité pendant les 15-20 	<p>Macro</p> <p>GFP</p> <p>Statistiques DRM/CC</p> <p>DRM/CC Environnement Environnement Agriculture</p> <p>Admin foncière PSD</p> <p>Transport Transport</p> <p>Électricité</p>

Thème	Secteur
prochaines années pour mettre en place un mécanisme de fixation de tarifs appropriés	
<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer la prestation de services, en commençant par la clarification des tâches et des rôles des parties prenantes à tous les niveaux • Améliorer la qualité et l'efficacité avant d'étendre le rôle du secteur public dans l'enseignement supérieur. • Procéder à un examen afin de faire une utilisation plus efficace des fonds disponibles pour l'enseignement supérieur • Promouvoir un accès équitable aux services de santé en mettant l'accent sur la fourniture d'un ensemble essentiel d'interventions à impact élevé en matière de santé de la mère et de l'enfant et de nutrition dans les zones rurales. • Améliorer la qualité des services de santé, d'abord par l'amélioration de la disponibilité des produits et médicaments essentiels au niveau primaire • Améliorer l'efficacité des dépenses et prioriser le financement des interventions de prestation de services de santé • Mobiliser toutes les parties prenantes pour revitaliser la protection sociale • Elaborer un mécanisme de ciblage en vue d'une meilleure allocation des dépenses • Veiller à ce que les fonds soient disponibles pour les réponses d'urgence aux effets dévastateurs des catastrophes naturelles sur les ménages pauvres. 	<p>Educ. de base</p> <p>Enseign. Sup.</p> <p>Enseign. Sup.</p> <p>Santé</p> <p>Santé</p> <p>Santé</p> <p>Protec. Sociale</p> <p>Protec. Sociale</p> <p>Protec. Sociale</p>
Thème 3. Gouvernance	
<ul style="list-style-type: none"> • Commencer à corriger les distorsions accumulées: la révision de la politique de subvention de carburant; élaborer un plan assorti d'un calendrier d'apurement des arriérés. • Annuler les mesures discrétionnaires qui réduisent les recettes perçues par les autorités fiscales. • Renforcer les procédures douanières pour diminuer les possibilités de sous-évaluation et d'évasion • Rétablir toutes les taxes suspendues • Améliorer la fiabilité des informations et la prévisibilité dans la gestion de la fonction publique par le rapprochement des bases de données du MFB et du MFP • Définir une approche et un calendrier pour la réduction des inégalités de salaire en vue d'une meilleure gestion des dépenses et la réduction des risques de corruption dans le secteur public. • Mettre en place un système de recrutement par voie de concours pour les postes de hauts fonctionnaires afin de promouvoir la transparence et le recrutement fondé sur le mérite • Elaborer une vision pour la gestion des finances publiques, et affirmer l'engagement politique pour responsabiliser le secteur public en matière de prestation de services. Opérationnaliser les entités de contrôle. • Améliorer la chaîne de la dépense; utiliser le contrôle fondé sur le risque pour simplifier les procédures et améliorer la fiabilité des informations • Mettre à jour la stratégie nationale de développement statistique impliquant toutes les parties prenantes • Renforcer la capacité de l'Institut national de statistiques • Concevoir une stratégie pour l'élimination des stocks non saisis de bois précieux tout en continuant l'application et l'élimination des stocks saisis • Adopter une législation pour intégrer la mesure du capital naturel et des services environnementaux dans les rapports statistiques • Lancer un plan d'urgence pour le cadastre minier et la base de données sur la gouvernance des ressources minières • Mettre en place un régime clair et cohérent pour la distribution des redevances minières 	<p>Macro</p> <p>Fiscalité</p> <p>Fiscalité</p> <p>Fiscalité</p> <p>Fonction pub.</p> <p>Fonction pub.</p> <p>Fonction pub.</p> <p>GFP</p> <p>GFP</p> <p>Statistiques</p> <p>Statistiques</p> <p>Environnement</p> <p>Environnement</p> <p>Mines</p> <p>Mines</p>

Thème	Secteur
<ul style="list-style-type: none"> • Réaffirmer l'engagement à la transparence à travers à la participation à l'ITIE et la diffusion des informations géologiques • Faire un inventaire de la situation foncière suite à 8 ans de réforme • Mettre à jour la politique foncière de 2005 • Mettre en place un système efficace de contrôle et de surveillance du secteur des transports 	Mines Admin. foncière Admin. foncière Transport

Liste des acronymes et abréviations

Aperçu	
CC	Changement Climatique
DRM	Disaster Risk Management / Gestion des Risques de Catastrophe
GFP	Gestion financières publiques
GRN	Gestion des Ressources naturelles
INSTAT	Institut National de la Statistique de Madagascar
ITIE	Initiative de Transparence des Industries Extractives
OMD	Objectifs Millénaires de Développement
PIB	Produit Intérieur Brut du pays

CHAPITRE I : INSTITUTIONS

1. La politique macroéconomique

I. Résumé et Vision 2024

La vision pour Madagascar en 2024 est que la stabilité macroéconomique soit maintenue tandis que le gouvernement améliore l'espace budgétaire pour mettre en œuvre des politiques et des investissements pour appuyer la croissance inclusive ; à cela s'ajoute une expansion importante des prestations de services publics qui cibleront mieux les pauvres. L'espace budgétaire aura été créé à travers une augmentation progressive des revenus à des niveaux similaires aux pays de comparaison, en le réalisant sans soumettre le secteur privé à un fardeau fiscal excessif. Les dépenses d'investissements pourraient représenter une part considérablement accrue des dépenses gouvernementales, et les investissements se feraient à travers une stratégie à moyen terme, en réalisant des résultats tangibles grâce à une meilleure prestation de services publics. Des efforts concertés pour inspirer la confiance du secteur privé et l'inciter à faire des investissements devront commencer. Il s'agit de compléter les investissements publics, qui seront appuyés par une meilleure intermédiation du secteur financier. Le plus important est que le dividende de la croissance devra être largement partagé pour renforcer la stabilité politique. En conséquence, la portion de la population qui vit dans l'extrême pauvreté en 2024 pourrait être nettement moins élevée que celle d'aujourd'hui. La croissance pourrait rester à un niveau élevé, bien au-delà de la période de relance. Elle pourrait être appuyée par des investissements effectués par un secteur privé de plus en plus confiant et compétitif du côté de l'offre, et des consommateurs ayant des revenus progressivement disponibles du côté de la demande.

Cet avenir est réalisable car Madagascar émerge de la dernière crise dans des conditions macroéconomiques stables, ce qui est un succès à mettre au crédit des autorités. Malgré une forte réduction des recettes publiques, le gouvernement a réussi à payer les salaires des fonctionnaires et à respecter ses obligations envers la dette extérieure sans avoir recours à des prêts auprès du secteur bancaire. L'inflation est modérée, le déficit courant est faible, le taux de change est conforme à la valeur fondamentale de la monnaie, et les réserves internationales sont faibles, mais pas à un niveau alarmant. La stabilité a toutefois été réalisée en réduisant les investissements publics et les dépenses sociales, tout en accumulant les arriérés intérieurs. Les autorités n'ont pas pu mettre en œuvre des politiques anticycliques pour stimuler la croissance quand l'économie s'est contractée en 2009 et est restée faible depuis lors. Le défi est de réorienter les politiques macroéconomiques pour servir d'outils pour lutter contre la pauvreté.

Cette note examine la contribution de la politique macroéconomique à la croissance et à la prospérité partagée, ainsi qu'à la prestation inclusive de services. Les politiques macroéconomiques devraient également aller de pair avec les politiques microéconomiques pour améliorer la gouvernance économique. La stabilité macroéconomique et la croissance sont les deux buts des autorités monétaires et budgétaires. À court terme, à cause des ressources très limitées, les politiques budgétaires devront être sélectives, et cibler les besoins des plus pauvres. La correction des distorsions accumulées pendant la crise, telles que les arriérés internes et les subventions pétrolières mal ciblées, constitueront une tâche importante. Les efforts pour développer l'espace budgétaire à travers de meilleures recettes et l'utilisation judicieuse des emprunts devrait commencer immédiatement et se poursuivre à l'avenir pour augmenter les dépenses d'investissements et stimuler l'investissement privé, et financer la prestation de services sociaux en faveur d'une partie plus importante de la population. Les autorités monétaires devraient continuer à chercher à renforcer le

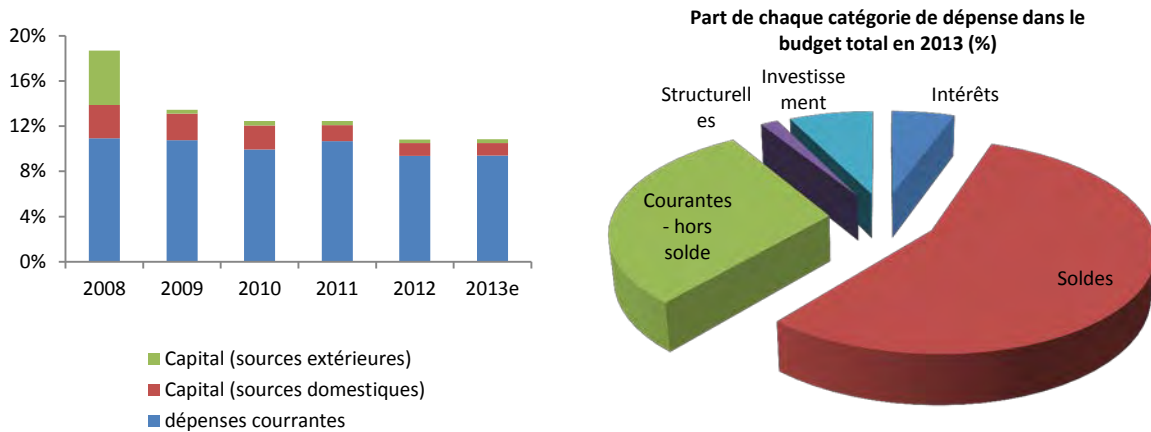
secteur financier pour qu'il soit résilient aux chocs et acquérir la capacité de jouer son rôle d'intermédiation financière, qui, à son tour, renforcera la croissance.

II. Vue d'ensemble

a. La politique budgétaire de la période de crise était prudente mais orientée vers des dépenses courantes.

Pendant la crise, le déficit budgétaire global était maintenu en dessous de -1,5 pour cent du produit intérieur brut (PIB). Ce faible déficit a été réalisé en réduisant les dépenses d'investissements (figure 1), ce qui représentait plus de 40 pour cent du total des dépenses en 2008, et seulement 13 pour cent en 2013. Les dépenses courantes engagées au cours de la crise représentaient une part modeste du PIB. Les salaires et les indemnités représentaient la majeure partie des dépenses courantes (figure 1). Le Ministère de l'Éducation a eu la plus grande part du budget des salaires, ce qui reflète l'importance de l'effectif des enseignants,¹ suivie par le Ministère des Finances et du Budget (figure 2).

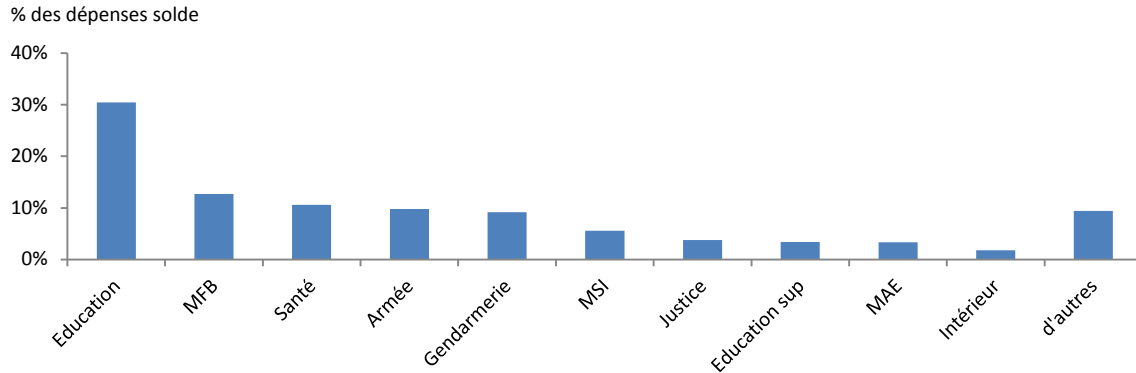
Figure 1. Les dépenses d'investissement se sont effondrées tandis que les dépenses courantes étaient restées les mêmes (en pourcentage du PIB)



Source: MFB

¹ La part des enseignants payés par l'État, toutefois, a considérablement baissé depuis 2009, pour deux principales raisons : premièrement, les enseignants retraités n'ont pas été remplacés par des enseignants fonctionnaires, et deuxièmement, ce sont les enseignants payés par la communauté qui enseignent dans les nouvelles écoles (voir note sur l'éducation de base).

Figure 2. Répartition des soldes (résultats 2013)

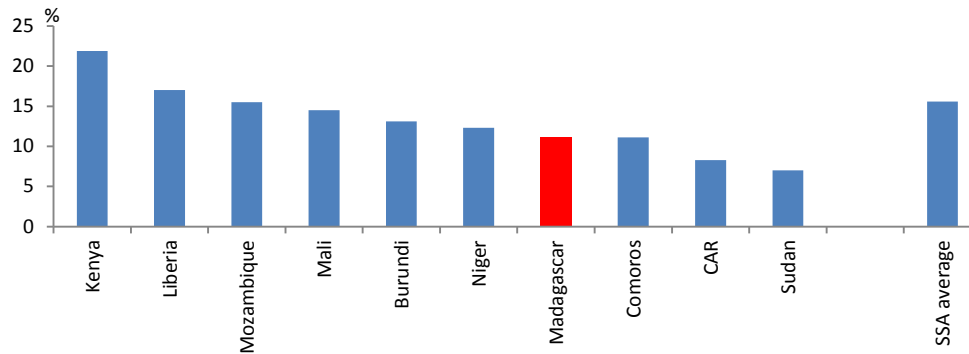


Source: MFB

Une politique budgétaire notable réalisée pendant la crise a été la stabilisation des prix du carburant, qui représente environ un tiers des dépenses courantes non salariales et non intérêt en 2013. L'objectif déclaré de cette politique est de maintenir la paix sociale en aidant les pauvres, mais ce n'est pas une politique bien ciblée; selon l'estimation de la Banque mondiale, le cinquième le plus riche de la population consomme 97 pour cent de l'essence, et 76 pour cent des services de transport. Sur l'autre extrême, on estime que 50 pour cent des plus pauvres n'ont gagné que 1 et 7 pour cent, respectivement, des avantages résultant de la stabilisation des prix de l'essence et des transports. Autrement dit, on estime que 90 pour cent de la population vivant en dessous du seuil international de pauvreté de 2 \$ ppa a reçu 1 000 Ariary par personne et par an en moyenne, alors que les « non-pauvres » ont reçu 66 000 Ariary par personne par an en moyenne en 2011-2012. Continuer à financer la stabilisation des prix du carburant réduit les ressources disponibles pour d'autres services essentiels comme la santé, l'éducation, la nutrition et l'entretien des routes, dont les bénéficiaires enrichissent davantage les pauvres, toutes proportions gardées. Une amélioration du ciblage permettrait au nouveau gouvernement d'effectuer une meilleure utilisation de ses ressources limitées.

Les recettes fiscales ont toujours été basses, inférieures à celles des pays de comparaison (figure 3). Elles ont diminué en proportion du PIB au cours de la crise, malgré les efforts considérables déployés par les autorités fiscales et douanières. Madagascar récolte près de la moitié de ses recettes fiscales sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Le taux de la TVA de 20 pour cent à Madagascar est le deuxième plus élevé parmi les pays de comparaison de la région, précédé seulement par la Côte-d'Ivoire (25 pour cent) (voir la note sur la fiscalité). Il est assez clair que le fait que les recettes fiscales soient faibles n'est pas dû à des taux bas, mais plutôt à l'étroitesse de l'assiette fiscale.

Figure 3. Recettes fiscales en proportion du PIB, pays sélectionnés (moyenne 2005-2012)



Source: World Development Indicator

Le secteur formel est étroit et dominé par quelques grandes entreprises. Le fait que le secteur informel soit si important est le reflet des périodes difficiles ; l'instabilité politique et la stagnation économique n'offrent pas un contexte idéal pour les nouvelles entreprises. Il convient de noter, toutefois, que cet environnement des affaires difficile pour les petits entrepreneurs existait déjà avant la dernière crise. Si les entreprises restent sous le radar, ce n'est pas seulement, ni principalement, pour éviter les impôts, mais également en raison des coûts élevés de la formalisation, comme l'acquisition des permis nécessaires et l'accès au financement. Le rapport *Doing Business* (2014) donne une idée des difficultés rencontrées par les entrepreneurs: Madagascar est classé 148e sur 189 économies en ce qui concerne la facilité en général de faire des affaires.²

b. La dette contractée est restée bien en deçà des seuils du poids de dette

Les politiques budgétaires prudentes ont permis à la dette publique de rester à un faible niveau. La dette extérieure est restée inférieure à 50 pour cent du PIB, bien en deçà des seuils de soutenabilité pertinents, tout comme d'autres indicateurs pertinents de la dette, en particulier parce que les prêts existants sont contractés à des conditions concessionnelles.³ La dette intérieure est faible, et se limite essentiellement à la dette à court terme. Au cours des dernières années, les autorités n'ont pas épuisé la limite d'emprunt légal malgré les graves contraintes de ressources, en partie en raison des taux d'intérêt élevés. C'est également le reflet de l'approche prudente des autorités vis à vis de l'emprunt, ainsi que l'absence de stratégie d'endettement à moyen terme pour guider le choix de nouveaux emprunts.

Alors que la dette formelle est demeurée fermement sous contrôle, l'augmentation du stress du régime fiscal s'est manifestée dans l'accumulation d'arriérés. Par exemple, la Banque centrale a avancé une partie de la subvention du carburant, et n'a pas été remboursé intégralement. Le remboursement de la TVA a été lent, avec des arriérés importants dans certains cas. Il existe également des rapports divers

² L'enquête a porté uniquement sur Antananarivo, et les participants provenaient du secteur formel.

³ La dernière analyse de soutenabilité de la dette a été menée en 2008. Elle a révélé que le risque de surendettement de Madagascar était faible. La prochaine analyse de soutenabilité de la dette est prévue en 2014 (prochainement). Voir "*Operational Framework for Debt Sustainability Assessments in Low-Income Countries – Further Considerations*"

<http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/PolicyPapers/20478749/032805.pdf> et

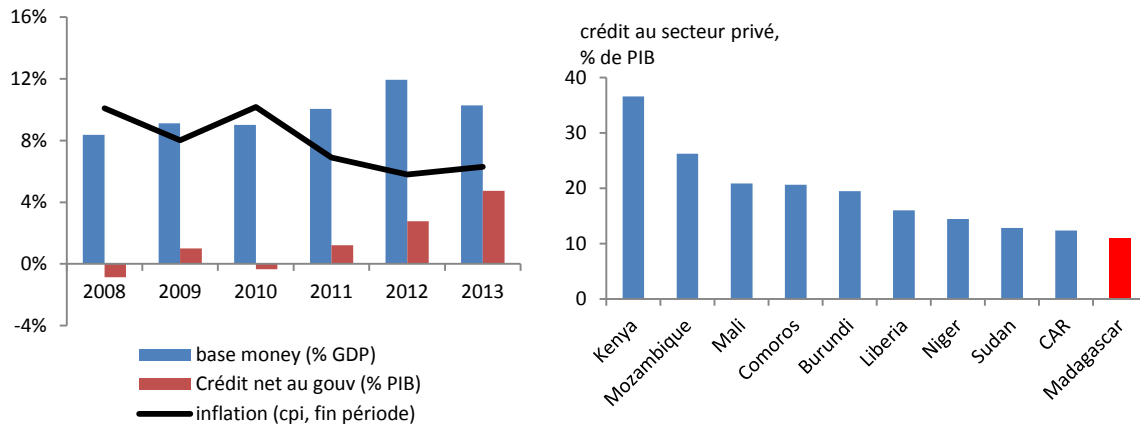
<http://www.worldbank.org/ida/CPR-2012.html> pour les seuils d'endettement pertinents à Madagascar.

concernant des fournisseurs de biens et services qui ne sont pas payés dans les délais. La vérification de l'ampleur exacte du problème est une tâche urgente pour le nouveau gouvernement.

c. La politique monétaire a également été prudente

Pendant la crise, la Banque centrale de Madagascar a maintenu une politique monétaire prudente. La croissance monétaire a été modeste, et n'a pas dépassé la capacité d'absorption à croissance lente de l'économie ; l'inflation était de 9 pour cent en 2008, et a eu une tendance à la baisse, oscillant autour de 6 pour cent en 2013 (Figure 4). En effet, le crédit à l'économie n'est que de 11 pour cent du PIB à la fin 2012, bien en dessous de la moyenne de 24 pour cent en Afrique sub-saharienne. Le crédit net au gouvernement a augmenté rapidement entre 2011 et octobre 2013, reflétant partiellement la partie non remboursée du préfinancement qui résultait de la convention qui accorde un taux de change préférentiel aux importateurs de pétrole (voir ci-dessous).

Figure 4. L'inflation a diminué et les crédits au secteur privé sont restés plus faibles que dans les pays voisins

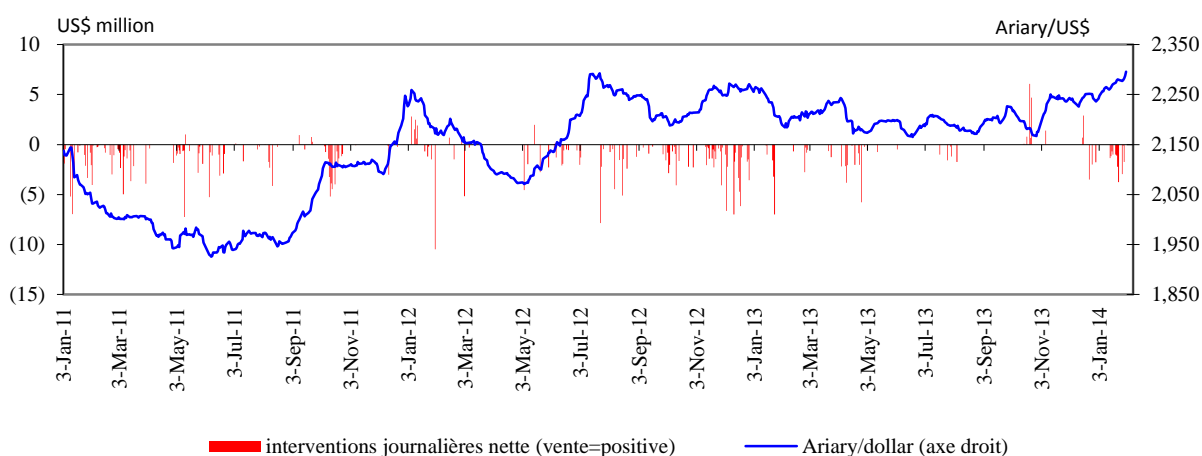


Source : Banque centrale de Madagascar, WDI

Dans une économie caractérisée par de grandes liquidités et peu de prêts, le taux d'intérêt n'a pas joué le rôle de signal attendu. Le taux directeur est resté inchangé : 9,5 pour cent depuis 2009. La Banque centrale s'est résolue à contrôler les liquidités à travers d'autres instruments tels que l'appel d'offres négatif ou positif, et des ajustements du ratio des réserves obligatoires pour les dépôts des banques commerciales.

Madagascar a un régime de taux de change flottant, et l'Ariary s'est déprécié graduellement par rapport au dollar américain (Figure 5) et à l'euro, reflétant les différences du taux d'inflation entre les pays. La Banque centrale intervient pour aplanir la volatilité et pour éviter des appréciations réelles excessives de l'Ariary par rapport au taux de l'équilibre estimé sur la base du coût unitaire du travail. Entre mars 2011 et septembre 2013, la Banque centrale a eu une convention pour accorder un taux de change préférentiel aux importateurs de pétrole. La différence entre ce taux et le taux du marché a été prise en charge par le Trésor public, mais préfinancée par la Banque centrale.

Figure 5. L'Ariary s'est déprécié graduellement sur le contrôle de la Banque centrale

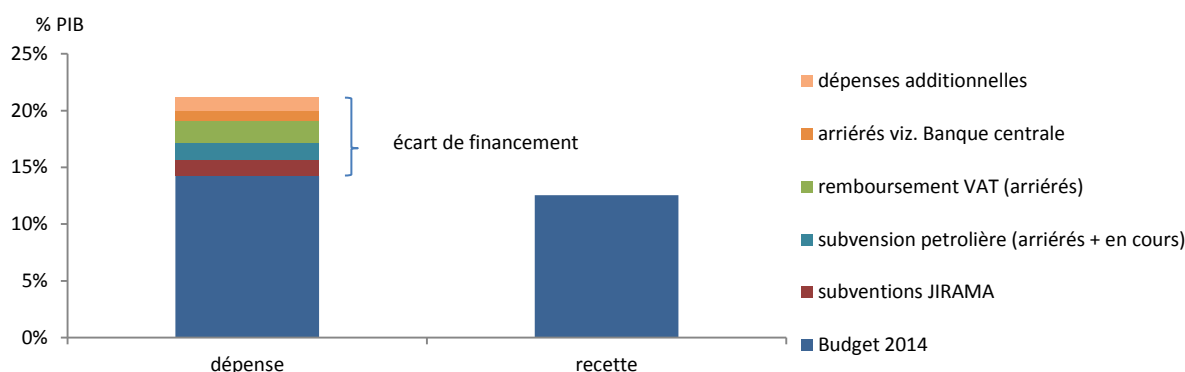


Source: Banque centrale de Madagascar

III. Défis principaux

Le défi pour les autorités est de maintenir la stabilité macroéconomique tout en réorientant les politiques pour soutenir la croissance économique et offrir des services de base à la population, en particulier pour la frange la plus vulnérable. À court terme, l'essentiel de la responsabilité incombera aux autorités budgétaires, car les politiques monétaires seront impuissantes jusqu'à ce que les signaux émis par le taux d'intérêt soient restaurés. La tâche la plus urgente est de créer un espace budgétaire et d'utiliser cet espace dans les secteurs à plus fort impact ; le budget 2014 comprend peu d'investissements en capitaux et peu de dépenses sociales, et présente un grand écart de financement estimé à près de 6,5% du PIB (figure 6). À plus long terme, si les investisseurs reprennent confiance et les flux d'aides extérieures reprennent, le rôle des autorités monétaires s'étendra, car elles assumeront une grande responsabilité dans le maintien de la stabilité globale des prix.

Figure 6. Un grand écart de financement dans le budget de l'État de 2014



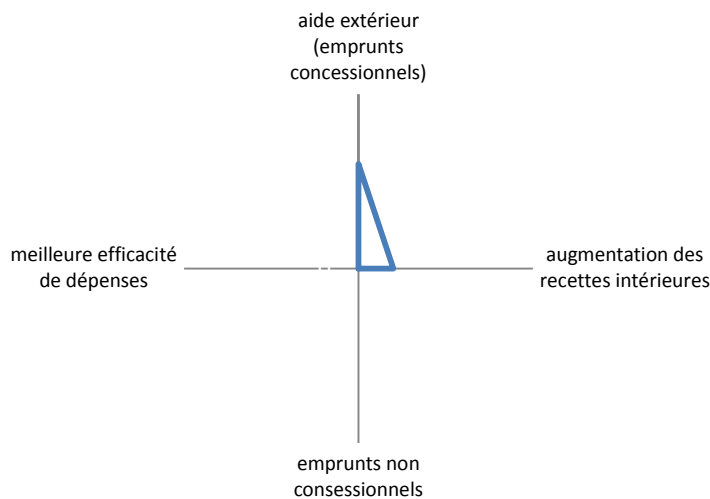
Source: Ministère des Finances et du Budget, FMI

À moyen terme, le principal défi sera de faire en sorte qu'un boom économique ne soit pas suivi d'une nouvelle crise politique, comme ce fut le cas historiquement. Les causes de fragilité sont diverses, et la solution doit donc être multi-facettes. Une possible solution serait d'offrir à beaucoup plus de gens un intérêt dans la prospérité, et ne pas la laisser monopolisée par une poignée de privilégiés, et se faire contester par des moyens anticonstitutionnels.

a. Augmentation d'un espace budgétaire et utilisation de cet espace pour promouvoir la croissance

Pour créer un espace budgétaire, les recettes doivent augmenter et les dépenses doivent être rationalisées. Pour augmenter les recettes, l'assiette fiscale doit s'étendre grâce à la croissance économique et l'introduction d'une plus grande part de l'économie dans l'assiette fiscale formelle. L'aide extérieure pourrait apporter un financement supplémentaire à l'Etat. Le gouvernement doit élaborer une stratégie d'endettement à moyen terme afin de garantir que les avantages des emprunts l'emportent sur les coûts et les risques associés. Les défis liés à l'augmentation des recettes fiscales sont examinés en détail dans la note de politique fiscale. Le transfert du secteur informel à l'économie formelle est bénéfique pour de nombreuses raisons, comme une meilleure protection des petits opérateurs, en plus de l'augmentation des recettes fiscales. C'est un défi complexe impliquant des questions telles que l'état de droit, les barrières à l'entrée et la prestation de services publics, qui devraient être abordées à travers une perspective globale d'amélioration de la gouvernance économique, plutôt que simplement comme une question d'augmentation des recettes. Enfin, l'amélioration des capacités des prévisions réalistes des recettes, en tenant compte de tous les paramètres qui pourraient les influencer, est nécessaire pour réduire les coupes budgétaires en milieu d'année, qui entravent la mise en œuvre effective des politiques budgétaires (voir la note sur la fonction publique et sur la gestion des finances publiques).

Encadré 1. Augmentation de l'espace budgétaire dans les pays fragiles



Source: FMI et Banque mondiale (2006)

Selon le rapport *“Politique budgétaire pour la croissance et le développement: un rapport intérimaire”* (Banque mondiale et FMI 2006), l’augmentation de l’espace budgétaire comporte quatre éléments: de meilleurs efforts de recettes, une meilleure efficacité des dépenses, l’augmentation de l’aide, et les nouveaux emprunts. Le rapport stipule que *« Les pays fragiles ont des options limitées.*

Une faible base de recettes limite l'étendue du renforcement des recettes à moyen terme et les fonctions limitées du gouvernement n'offrent que peu d'espace aux économies budgétaires à travers des améliorations de l'efficacité. Le gouvernement n'a pas non plus de capacités d'emprunt. L'aide extérieure et les dons prévisibles et harmonisés sont donc les seules façons raisonnables de créer un espace budgétaire à moyen terme jusqu'à ce que la base des recettes internes soit créée. »

Du côté des dépenses, la taille de la fonction publique et des forces armées, ainsi que leur structure salariale pourraient être revues, mais il est peu probable que les possibilités d'économies soient importantes ou rapides dans ce domaine. La politique de stabilisation des prix du carburant doit être révisée, et remplacée par des programmes ciblant mieux le segment le plus vulnérable de la population. L'expérience de nombreux pays a montré que l'inversion de la subvention du carburant est délicate, même si la logique économique visant à la supprimer est irréfutable. Bien que les riches bénéficient le plus des subventions du carburant, les pauvres dépensent une proportion relativement plus grande de leur revenu pour le transport. Aussi, les pauvres sont moins bien équipés pour supporter les effets négatifs de l'inflation, ce qui est souvent la conséquence temporaire mais immédiate de la levée des subventions sur les carburants. Le défi est de savoir comment compenser les pauvres quand les subventions sont supprimées par des programmes sociaux appropriés et une campagne de communication. Une comptabilité transparente de l'épargne et de l'utilisation des ressources épargnées serait également utile.

Les politiques budgétaires doivent soutenir la croissance économique de manière plus efficace. Dans un avenir proche, les investissements publics sont susceptibles d'être essentiellement financés par des sources extérieures, mais seul le gouvernement, en tant que représentant de la population malgache, peut établir des priorités et déterminer le séquençage, et la nécessité de le faire est urgente. Pendant la phase d'exécution, un meilleur système de gestion des finances publiques, y compris les achats, et la capacité de la fonction publique seront de plus en plus importants (voir la note sur la fonction publique et sur la gestion des finances publiques). La priorité absolue de l'État est très certainement la prestation de services publics de base qui mettent l'accent sur les plus pauvres, et la fourniture de produits complémentaires aux activités privées telles que les infrastructures de base pour l'électricité et les transports. Un autre rôle important du gouvernement est de prendre des mesures pour encourager l'investissement, en rassurant les investisseurs sur l'effectivité des lois. Il y a beaucoup de besoins de développement en concurrence et le gouvernement devra établir des priorités. Pour ce faire, une stratégie est nécessaire, qui devra avoir l'assentiment de la majorité de la population pour éviter la récurrence des crises.

b. Les défis des autorités monétaires

Les défis immédiats pour les autorités monétaires sont de reconstruire les réserves de devises à un niveau plus confortable, et de s'attaquer aux causes sous-jacentes qui perturbent le lien entre les taux d'intérêt et les prêts bancaires (voir la note sur le secteur financier).

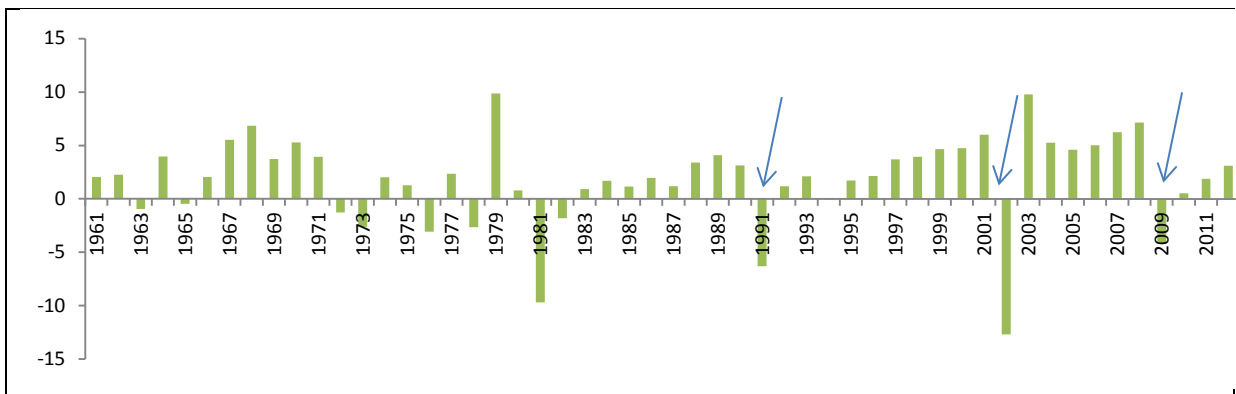
Si les flux de capitaux reviennent à Madagascar, les autorités monétaires auront la responsabilité supplémentaire de surveiller et de prévenir une éventuelle surchauffe de l'économie dans le cas où le flux submerge la capacité d'absorption de l'économie. Elles auront également le défi de la supervision du secteur bancaire afin que l'augmentation de la liquidité ne conduise pas à des prêts de mauvaise qualité. Le cas échéant, restaurer le rôle des signaux du taux d'intérêt deviendrait encore plus important, car il sera difficile de contrôler l'inflation sans lui, et un outil essentiel de cotisation de capital sera perdu. Les autorités monétaires peuvent aussi avoir besoin d'aplanir les volatilités

excessives sur le marché des changes. De nombreux pays ont connu un désalignement des taux de change au cours des phases de relance rapide au détriment de la stabilité macroéconomique.

c. Briser le cycle de crises récurrentes

Depuis son indépendance, Madagascar a connu des crises politiques cycliques. En outre, depuis la fin des années 1980, les crises politiques ont été précédées par des périodes d'accélération de la croissance économique (figure 7). Il ressort clairement de l'expérience d'autres pays que la croissance économique en soi ne cause pas de crise politique, mais il est possible d'émettre l'hypothèse que l'une est à l'origine de l'autre dans le cas de Madagascar. Puisque la cause et les effets ne sont pas universels, il s'ensuit que les facteurs liant les deux sont caractéristiques, sinon endémiques, à Madagascar, tels que l'absence de mécanisme de partage des dividendes de la croissance, et les comportements de recherche de rente de ses élites. Il incombe au nouveau gouvernement de relever ce défi.

Figure 7. Croissance du PIB à Madagascar (1960-2012, en pourcentage)



Source: MFB

Les politiques macroéconomiques peuvent contribuer à relever ce défi. Par exemple, les politiques budgétaires conçues pour répondre aux besoins d'une grande partie de la population sont un bon début. Les politiques favorisant les entreprises individuelles ou les particuliers, tels que les exonérations fiscales et l'accès préférentiel à la propriété foncière, devraient être limitées aux cas exceptionnels et accordées de manière transparente. Les résultats de l'exécution des dépenses publiques devraient être vérifiés systématiquement par la Cour des Comptes, mis à la disposition des services de contrôle, tels que le Parlement, et expliqués à la population à travers les médias et autres moyens appropriés. Des politiques macroéconomiques saines doivent être complétées par de bonnes politiques microéconomiques telles que celles régissant la concurrence et le commerce. Enfin, le renforcement du professionnalisme des cadres qui mettent en œuvre les politiques macroéconomiques est indispensable ; les autorités ont particulièrement bien résisté à la crise actuelle, et ce bilan devrait encore être renforcé en entretenant les générations futures.

IV. Recommandations et conclusion

En plus du maintien de la stabilité macroéconomique, les mesures suivantes doivent être envisagées par le gouvernement à court et moyen termes :

a. A court terme

- (i) **Prendre des mesures pour corriger les distorsions accumulées** : réviser la politique de stabilisation des prix du carburant tout en contrôlant l'inflation; élaborer un calendrier

pour liquider les arriérés (envers le secteur privé, la Banque centrale, les créanciers extérieurs, s'il y en a).

- (ii) **Montrer l'intention de l'État de réorienter les dépenses publiques pour lutter contre la pauvreté** en consacrant la majorité des ressources additionnelles du budget rectificatif du deuxième semestre de l'année 2014 aux domaines prioritaires, dont la réhabilitation d'infrastructures et les dépenses des secteurs sociaux.
- (iii) **Élaborer une stratégie prudente de la dette** pour financer les dépenses nécessaires en mettant en place un mécanisme qui garantisse que les avantages l'emportent systématiquement sur les coûts.

b. A moyen terme

- (i) **Les politiques budgétaires:** créer un espace budgétaire pour mettre en œuvre des mesures qui stimulent la croissance :
 - Augmenter les dépenses en capital qui attirent les investissements privés ;
 - Élaborer une stratégie pour financer les besoins de développement, y compris une stratégie de la dette, l'optimisation des ressources externes, les partenariats public-privé.
 - Mettre en œuvre des politiques microéconomiques complémentaires pour renforcer la concurrence et éliminer progressivement les politiques qui profitent à un petit nombre au détriment du plus grand nombre.
- (ii) **Les politiques monétaires:**
 - Restaurer les signaux émis par les taux d'intérêt
 - Renforcer les capacités à assurer la stabilité des prix, y compris le suivi de l'inflation (dans les zones rurales et urbaines), l'aplanissement de la volatilité des taux de change, la capacité de stérilisation (reconstitution des réserves internationales)
 - Prendre des mesures pour approfondir l'intermédiation financière, y compris une surveillance renforcée des banques, le développement de notation du risque de crédit.
 - Assurer l'indépendance institutionnelle de la Banque centrale
- (iii) **Créer de futurs cadres pour assurer une stabilité macroéconomique continue.**

Liste des Acronymes :

La Politique macroéconomique	
GFP	Gestion des Finances Publiques
MFB	Ministère des Finances et du Budget
ppa	Power Purchase Agreement / Prix et parités de pouvoir d'achat
PSPC	Politique de Stabilisation des Prix du Carburant
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée

2. La fonction publique et la gestion des finances publiques

I. Résumé et Vision 2024

D'ici l'horizon 2024, la fonction publique sera capable d'assurer de façon adéquate et efficiente la fourniture des services publics de base relevant de sa mission. La fonction publique malgache sera dotée d'ici 2024, d'un corps d'agents publics rajeunis, professionnels et compétents, capables de mettre en œuvre efficacement la politique de l'Etat et de délivrer des services publics de qualité. Cette fonction publique, guidée par la notion de service public, sera redevable vis-à-vis des citoyens du pays tant dans la qualité de services, que dans la gestion des affaires, suivant les procédures et législations en vigueur. Les ressources financières du pays seront également gérées de façon efficace dans une vision de réalisation des résultats attendus des politiques. La préparation des lois de Finances, reflet de la politique, verra la participation effective des ministères sectoriels, adéquatement compétents en matière budgétaire, et ayant toute latitude pour participer activement au processus. De même, le budget sera discuté, validé, et adéquatement contrôlé par le Parlement, disposant des compétences techniques nécessaires, avec une participation des parties prenantes dans les débats publics. La gestion financière, incluant la gestion des passations de marché, sera également efficiente et transparente grâce au renforcement et l'interconnexion du système informatique consolidé de gestion financière et comptable. Ce système interconnecté aura permis d'assurer la traçabilité, la conformité et la légalité des dépenses publiques et des passations de marché. En ce sens, un cadre transparent de gestion ainsi qu'un système effectif d'audit, de contrôle et de sanction seront en place pour accompagner toutes les parties prenantes dans la réalisation de leur mission.

L'administration publique malgré les contraintes inhérentes à la crise, a réussi à préserver une capacité minimale d'action. La fonction publique a été limitée dans ses actions : notamment, suspension des projets de réformes initiés, incluant la mise en œuvre d'un système de gestion informatisée des effectifs, base importante de futures réformes. Bien que les réductions des allocations budgétaires aient fortement affecté la réalisation des programmes de développement économiques et sociaux ainsi que la fourniture des services publics de base par les ministères sectoriels, les structures de gestion financière (notamment le Ministère des Finances et du Budget) ont quant à elles été relativement moins affectées, arrivant à assurer une capacité de gestion minimale. Les compétences existantes actuellement, et qui ont permis à ces structures de garder un certain niveau de fonctionnement, constituent un levier à actionner pour la réalisation de la vision à terme sur le secteur public malgache. De plus, et de façon générale, la législation qui encadre la gestion des finances publiques est d'une qualité suffisante pour mettre en œuvre les processus centraux d'une bonne gestion des finances publiques.

La présente note examine comment l'instauration d'une bonne gouvernance dans le secteur public peut contribuer à l'atteinte des résultats de développement économique et social, tels que définis par les politiques générales de l'Etat. Une gouvernance transparente, moderne et redevable des ressources humaines et financières permettra d'assurer une fourniture adéquate des services publics tout en assurant la réalisation des résultats attendus. A court terme, et au vu des contraintes de moyens, le gouvernement devra être stratégique dans le choix de ses actions. Dans un premier temps, il devra s'atteler à la mise en place des moyens techniques et institutions nécessaires ainsi qu'à l'assainissement du secteur dans une perspective de mise en œuvre de réformes plus en profondeur. A

long terme, et après la mise en place des pré requis, le gouvernement pourra s’atteler à des reformes structurelles, et des investissements techniques plus importants devront être effectués afin d’atteindre la vision fixée.

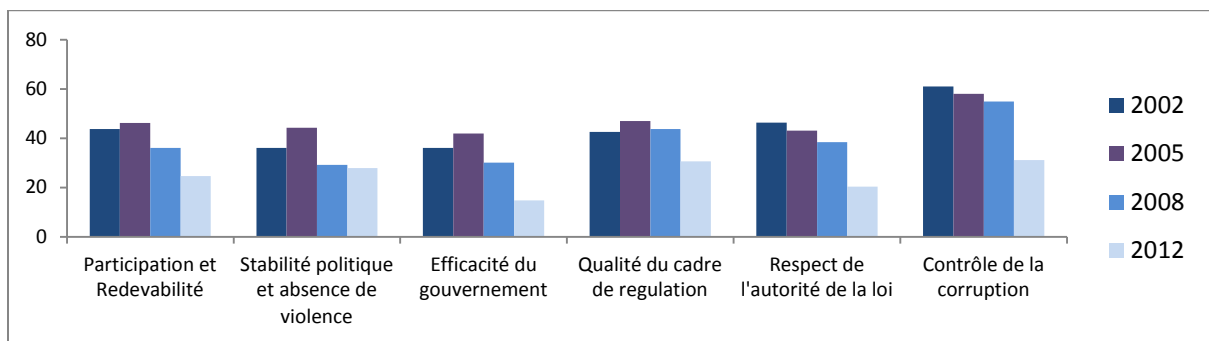
II. Vue d’ensemble

L’absence de leadership, et les résistances au changement qui se sont manifestées au cours de la dernière crise, ont remis en cause les efforts antérieurs qui visaient à améliorer l’efficacité du secteur public. L’expérience du pays a montré l’interruption des réformes entamées à chaque changement de régime, empêchant l’aboutissement des initiatives et entraînant un gaspillage des ressources déjà engagées sur ces réformes.

Des lacunes importantes impactant la qualité de la gestion des finances publiques et l’efficacité de la fonction publique demeurent. Ces problèmes existaient déjà avant la crise mais ils ont été exacerbés depuis lors. Ainsi, la fonction publique éprouve des difficultés à fournir des services publics et à mettre en application le cadre règlementaire. Elle paraît excessivement concentrée sur la capitale, Antananarivo.

L’absence de contrôles effectifs tout au long de la chaîne des dépenses publiques a un impact négatif sur l’intégrité et la fiabilité de la gestion des finances publiques. Les organes de supervision comme la Cour des Comptes et le Parlement ne jouent que très partiellement leur rôle. Les dernières lois de règlement transmises à la Cour des Comptes sont celles de 2007 et 2008, mais elles n’ont pas encore été finalisées. Au total, la plupart des indicateurs de gouvernance publique se sont fortement détériorés depuis 2008.

Figure 1. L’évolution des indicateurs de la gouvernance (Rang : plus haut=meilleur)



Source: Banque mondiale – *Worldwide Governance Indicators*

Plus fondamentalement, d’après les évaluations successives de *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA 2006, 2008 et 2013) ainsi que l’étude sur la fonction publique (Kiragu 2008), une des causes sous-jacentes de ces résultats mitigés est liée à une culture qui se caractérise par l’absence de sens de l’intérêt général à différents niveaux de l’administration publique et de l’Etat, et au climat d’impunité dû à l’absence de sanctions. A cette culture s’ajoute une allocation insuffisante de ressources nécessaires pour garantir que les services d’audit et de contrôle puissent assumer pleinement leur mandat.

Cette culture doit évoluer pour améliorer la performance du secteur public. Des réformes techniques doivent être engagées afin de construire une culture de l’état de droit et conçues de manière à inciter

tous les acteurs à respecter la loi. Le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité, CSI, aura un rôle de coordination important à jouer dans ce contexte.

Les changements de culture nécessitent toujours du temps pour s'installer. Il faut l'exemple et le soutien des plus hauts responsables ainsi que le soutien de toutes les autres parties prenantes: agents publics, mais aussi le secteur privé, la société civile et le contrôle citoyen.

1. La gestion de la fonction publique d'Etat

La fonction publique malgache ne paraît pas en mesure d'opérer sur la base de l'intérêt général et de rendre des services publics de qualité, bien qu'elle possède une capacité raisonnable, ou du moins le potentiel pour remplir ce rôle. Tous les indicateurs montrent la dégradation de la qualité des services publics au cours des cinq dernières années, mais la majorité des problèmes traités dans cette note existaient déjà avant la crise.

Le texte ci-dessous décrit la situation actuelle de la fonction publique malgache : (a) la masse salariale ; (b) les effectifs ; et (c) le renouvellement de la fonction publique et la gestion de carrières.

a. La masse salariale

Plus de 40% des ressources publiques sont allouées au paiement des soldes de la fonction publique. Il y avait sur la période 2008 – 2012 une augmentation sensible de la rubrique solde dans le budget de l'Etat en valeur relative et absolue : les crédits budgétaires alloués à la masse salariale des fonctionnaires sont passés de 877 millions en 2008 à près de 1506 millions Ariary dans le budget de 2014, soit de 22,42% du budget général en 2008 à un peu moins de 50% en 2014. Cette augmentation s'explique par :

- Les augmentations annuelles de 10% appliquées aux salaires des agents de l'Etat.
- Le vieillissement des effectifs se traduit notamment par l'augmentation de l'âge moyen des fonctionnaires (47 ans en 2009⁴, contre 44 ans en 1999⁵) et par conséquent de leur ancienneté dans la fonction publique.⁶ L'âge de la retraite a ainsi été rallongé à 62 ans au lieu de 60 ans pour pallier à court terme au gap d'effectifs dû aux départs à la retraite.
- La prise en compte des revendications de certains corps de fonctionnaires sur des avantages particuliers.⁷

De plus, le nombre de fonctionnaires a connu une augmentation sur cette période (cf. dernières données sur les effectifs budgétaires en 2013 du MFB). En résumé, la paye des fonctionnaires a été préservée au détriment d'autres dépenses publiques, notamment les investissements.

⁴ Rapport final du contrôle des effectifs des agents de l'État en vue de l'opérationnalisation du logiciel SIGRHE et de l'apurement du fichier solde – PGDI 2009.

⁵ Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar, M. Razafindrakoto et F. Roubaud, 2001

⁶ Glissement technique vieillesse : l'augmentation de l'ancienneté moyenne des agents dans la fonction publique se répercute sur la solde. Une fonction publique vieillissante entraîne ainsi des dépenses de soldes conséquentes.

⁷ Changement de grille indiciaire : corps des gendarmes, militaires, agents pénitentiaires, greffiers, administrateurs civils, attachés d'administration, adjoints d'administration, médecins, inspecteurs d'État.
Avantages particuliers : Indemnités de logement, Indemnité liée à la fonction et /ou Indemnités de risques : corps des gendarmes, militaires, agents pénitentiaires, greffiers, administrateurs civils, médecin, magistrats, enseignants chercheurs, inspecteurs d'État.

Même si Madagascar a un ratio de dépenses de solde sur le total des recettes bien au-dessus de la moyenne de l’Afrique subsaharienne (42,5% contre 26,1%), ceci tient à la faiblesse des recettes publiques plutôt qu’à la taille de la fonction publique : en effet, Madagascar a un ratio de dépenses de soldes par rapport au produit intérieur brut (PIB), ainsi que le taux d’agent de l’Etat par 1000 habitants, inférieur à la moyenne de la région Afrique subsaharienne.

Tableau 1: comparaison de dépenses de soldes

	Ratio dépenses de soldes			Agents de l’Etat par 1000 habitants
	En % PIB	En % Recettes Publiques	En % Dépenses Publiques	
Moyenne Afrique SS	6,38%	33,53%	26,10%	10
Madagascar	5,71%	54,50%	42,52%	6

Source : MFB et Banque mondiale, 2013.

b. Les effectifs

Actuellement, les lacunes dans les outils de gestion des ressources humaines de la fonction publique sont également telles qu’il n’est pas possible de connaître le nombre exact des effectifs. Les statistiques fiables sur la fonction publique n’existent pas, du fait du traitement manuel des opérations de gestion des ressources humaines de l’État, et de l’inexistence d’un système d’information à ce niveau, empêchant l’intégration de la gestion des ressources humaines dans le système intégré de gestion des finances publiques (géré par le MFB). Le dénombrement des fonctionnaires en service diffère ainsi selon les sources. Les chiffres actuellement disponibles ne reflètent donc pas la réalité. Le dernier recensement des fonctionnaires a été effectué en 2009 dans le cadre du Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel (PGDI) financé par la Banque mondiale. D’après ce recensement, l’État malgache comptait 119 268 agents répartis dans les ministères et institutions publiques et dans les 22 régions du pays.⁸ Ainsi, si le Ministère de la Fonction publique signale un chiffre de 119 268 agents sur la base de l’année 2009, le MFB quant à lui rapporte 165 059 agents sur la base des effectifs budgétaires de 2013. Il est également difficile d’estimer le salaire moyen d’un employé public, à la seule lecture du budget.⁹

Près de 29% des agents de l’État sont concentrés dans la seule région d’Analamanga, région regroupant pourtant que près de 15% de la population du pays. La région Analamanga présente une concentration au kilomètre carré de 2,07 fonctionnaires, qui est près de dix fois la moyenne nationale, et un taux d’administration de 11,16 agents de l’État pour 1000 habitants pour une moyenne nationale établie à 6 agents de l’État pour 1000 habitants. à La moyenne au niveau des 21 régions hors Analamanga s’établit à 0,15 agents au kilomètre carré et 4,87 agents pour 1000 habitants.¹⁰ La forte concentration des agents dans la région d’Analamanga montre un déficit pouvant affecter la capacité de l’État à assurer la fourniture de services publics dans les régions.¹¹ De plus, l’État a adopté une

⁸ Données du Ministère de la Fonction Publique, du Travail et des Lois Sociales – contrôle physique des agents de l’État – année 2009.

⁹ Le rapport de la Banque mondiale de juin 2010 « Madagascar : vers un agenda de relance économique » faisait ainsi apparaître des différences importantes de traitement au sein de la fonction publique (de 1 à 100) attribuées soit à l’existence de disparité d’un ministère à l’autre mais également à la fiabilité douteuse des informations concernant les salaires et accessoires.

¹⁰ Établi à partir de données du Ministère de la Fonction publique, du Travail et des Lois Sociales – Contrôle physique des effectifs 2009. Taille de la population 2009 : source INSTAT.

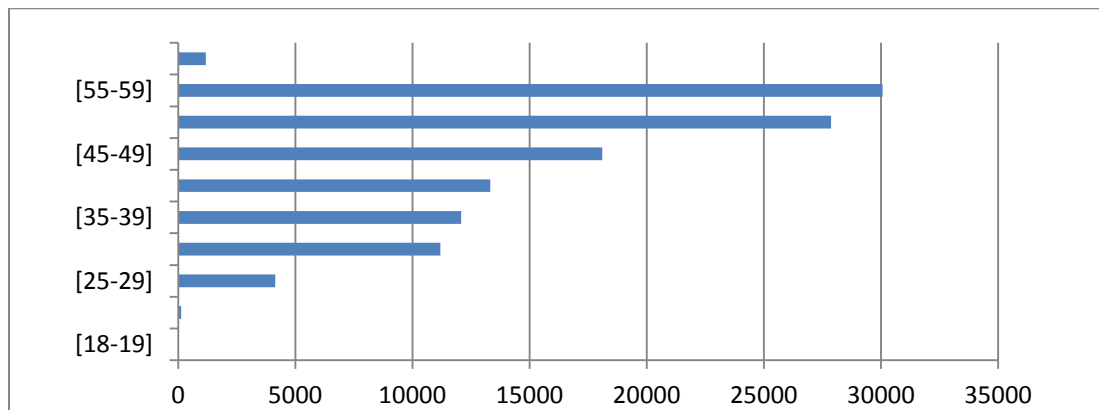
¹¹ Contrôle physique des effectifs des agents de l’État en vue de l’opérationnalisation du logiciel SIGRHE et de l’apurement du fichier solde – Rapport final – PGDI juillet 2009.

politique de décentralisation et de déconcentration par la mise en place des régions, sans toutefois que les moyens nécessaires à l'effectivité de ces structures soient mis en place.

c. Le renouvellement de la fonction publique et la gestion de carrières

La fonction publique est vieillissante (voir figure 2). Les projections établies en 2009 prévoient un départ à la retraite¹² de près du quart de la fonction publique actuelle sur la période 2011 – 2018. Ceci implique le devoir de l'Etat de programmer des dépenses croissantes de solde et de pension de manière conséquente. Ainsi, la fonction publique risque de perdre la compétence qui existe actuellement si un mécanisme de gestion des savoirs n'est pas mis en place et ses effectifs ne sont pas renouvelés. Le recensement physique des fonctionnaires de l'année 2009 a fait ressortir que près de 50% des fonctionnaires de l'Etat Malagasy sont âgés de 50 ans ou plus. En comparaison et pour la même période, un pays comme le Sénégal avait une proportion de 31% sur la tranche d'âge 50-60 ans¹³.

Figure 2 : Effectifs des Fonctionnaires de l'Etat Malgache par tranche d'âge



Source: Ministère de la Fonction publique (2009)

L'absence de plan de carrière pour les effectifs est un facteur contribuant au défi de renouvellement de la fonction publique. Il y a un manque de transparence dans le recrutement et la promotion ; l'Etat n'a pas de cadre d'évaluation standardisé des compétences et qualifications minimales au recrutement des postes de la fonction publique. Ceci tient particulièrement à l'absence d'un recensement des besoins en ressources humaines de l'Etat et de l'absence de standardisation des descriptions de postes de la fonction publique. Bien que le projet de Gestion Prévisionnelle des Emplois, Effectifs et Compétences (GPEEC) entrant dans le cadre du programme d'investissements publics prévoit à long terme l'établissement de ce cadre d'évaluation, cela ne pourra se faire qu'avec une volonté politique, en allouant les moyens nécessaires à une telle initiative, dont l'existence au préalable d'un Système Informatisé de gestion des Ressources Humaines de l'Etat.

Il y a aussi des faiblesses en matière de renforcement de compétence des effectifs. Les institutions de formation des agents de l'Etat manquent de moyens pour leur permettre d'assumer pleinement leur responsabilité de formation initiale et continue des fonctionnaires de l'Etat. L'offre de formation est actuellement très morcelée entre différentes écoles aux statuts différents, ce qui conduit à la fragmentation des corps des agents de l'Etat.

¹² L'âge de retraite fixée à 62 ans.

¹³ Rapport d'évaluation actuarielle du régime de retraite des fonctionnaires du Sénégal pour la période 2010-2015, République du Sénégal, 2010.

La fragmentation de la fonction publique, et l'émergence du corporatisme, constituent des contraintes additionnelles et impliquent des problèmes de gestion.¹⁴ La coexistence de divers statuts particuliers crée de fortes inégalités de traitement parmi les corps existants dans la fonction publique. Cette grande disparité de traitement pourrait présenter un problème de motivation pour les corps les moins favorisés, tout en créant le risque pour l'Etat de ne pouvoir attirer les éléments les plus compétents dans certains corps de métiers. La création d'indemnités et d'avantages particuliers à certains corps, formels et/ou informels, dont certains créent des inégalités non négligeables parmi des agents de même catégorie, mais appartenant à des corps différents, illustre ce problème.¹⁵ D'autre part, cette inégalité peut également favoriser un certain comportement de recherche de rente vers les corps prestigieux et reste une porte ouverte à des problèmes de corruption notamment aux concours d'entrée dans les écoles d'administration publique et au recrutement des fonctionnaires.

2. La gestion des finances publiques

En ce qui concerne la gestion des finances publiques malgache, il n'y a pas eu d'évolutions majeures par rapport aux années passées. L'évaluation de la gestion des finances publiques (PEFA) réalisées par l'administration malgache en 2013 en témoigne (voir Tableau 2).

Tableau 2: Résumé des résultats des évaluations PEFA depuis 2006

Notation	2006	2008	2013	Observations
	Nombre de processus sous revue			
A	2	3	2	Processus maîtrisé.
B	4	6	5	Processus maîtrisé, potentiel d'amélioration.
C	8	10	7	Processus existe, résultats non-conformes / insuffisamment maîtrisés.
D	14	9	14	Processus mise en œuvre défaillant ou inexistant.
Total:	28	28	28	Les totaux n'incluent pas les résultats pour les processus qui concernent les Bailleurs de fonds.

Source: MFB auto-évaluation PEFA 2013.

a. Préparation du budget

La loi organique sur les lois de finances (LOLF) est appliquée dans le processus budgétaire, c'est-à-dire que les phases de cycle budgétaires sont suivies. La loi de finances est présentée sous forme de budget de programmes même s'il apparaît que dans les faits, elle reste marquée par une approche de budget de moyens, notamment au niveau des ministères sectoriels. Bien que le calendrier du cycle budgétaire soit mieux maîtrisé que dans le passé au niveau du MFB, le court délai de 5 à 7 jours alloué aux ministères techniques et à leurs départements financiers (MTDF) ne leur permet pas de participer aux discussions sur l'allocation des crédits budgétaires, élaborée à partir d'une analyse de coûts unitaires des programmes ou projets envisagés. Généralement, les services du MFB ont continué à assurer le respect du cadre réglementaire de la LOLF¹⁶ sans fournir les ressources

¹⁴ Problèmes, Options et Feuille de Route pour la Réforme de la politique et stratégie de rémunération dans la Fonction Publique – Kithinji Kiragu – Groupement Professionnel de Développement en Afrique et Banque mondiale 2008.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Cependant, il est important de noter que le temps alloué aux différentes parties prenantes (ministères sectoriels, parlement, etc.) pour commenter, discuter et influencer les allocations budgétaires est généralement

nécessaires pour permettre aux ministères sectoriels de répondre pleinement aux exigences et l'esprit de la LOLF.

Le calendrier budgétaire ne donne pas assez de temps aux autorités législatives pour examiner le projet de loi de finances¹⁷. On constate aussi que les autorités législatives de la transition n'ont pas réellement fait l'effort d'analyser, d'évaluer et de débattre publiquement le contenu des lois de finances au cours des dernières années.

Le PEFA de 2013 a néanmoins fait observer que les projets de loi de finances pour les exercices 2012, 2013 et 2014 ont été tous approuvés en décembre avant le début de l'année fiscale (mais sans véritables débats publics).

Tous les ministères souffrent d'ajustements significatifs des dotations budgétaires en cours d'année. En général ils interviennent une fois par an, mais portent sur des proportions élevées des allocations et ils modifient alors substantiellement la composition du budget général. A titre d'exemple : pour l'exercice budgétaire 2013, les taux de régulation fixés pour les dépenses de fonctionnement (hors indemnités) et les dépenses d'investissement sur financement intérieur varient entre 31,91% et 84,76%. L'incidence financière de ces ajustements est évaluée à 258 milliards Ariary.

Sur la période couverte par l'évaluation PEFA (2010-2012), seule l'ordonnance portant loi de finances pour l'exercice 2010 a fait l'objet de rectification par voie législative.

b. Exécution

i. La chaîne des dépenses

D'après une étude¹⁸ effectuée en 2008, le profil infra-annuel de l'exécution budgétaire est déséquilibré, l'essentiel des engagements étant reporté vers la fin de l'année. Ceci provoque une dérive des délais de paiement et une augmentation des risques d'irrégularité en fin d'exercice. Le recours au paiement avant service fait semble notamment plus fréquent au cours du dernier trimestre. La qualité insuffisante des prévisions de recettes et d'engagement, le défaut d'anticipation des délais de réalisation des prestations de biens et services et le caractère rudimentaire des techniques de régulation budgétaire expliquent cette situation.

Durant la crise, la disponibilité des crédits est devenue encore moins prévisible, en raison des baisses de recettes et des dépenses nouvelles, forçant à des réaffectations de crédits en cours d'année par régulation budgétaire imposée par le gouvernement. Ces incertitudes ont empêché les MTDf de gérer leurs budgets de programmes et leurs investissements autrement qu'à très court terme. Ceci s'est traduit par des taux d'exécution plus bas chaque année. Au total, l'exécution du budget est insuffisamment suivie et la réalisation de la dépense souffre d'une chaîne de la dépense à la fois lourde et inefficace ; ceci tant en matière de délais de paiement des fournisseurs, de contrôle de régularité, que de vérification du service fait.

insuffisant. En effet, idéalement, il faudrait prévoir un minimum de quatre semaines pour le développement des propositions budgétaires au niveau des ministères sectoriels et deux à trois semaines pour les débats parlementaires.

¹⁷ La Constitution prévoit un maximum de 60 jours pour examiner le projet de Loi des finances, lors de la deuxième session annuelle du Parlement, qui commence le 3^{ème} mardi du mois d'octobre (articles 75 et 92). Le plus souvent, sa soumission au Parlement tarde par rapport à ce calendrier constitutionnel et elle n'est jamais présentée au public avant son transfert au Parlement.

¹⁸ Schiller et al. (2008) "Les Priorités pour une Chaîne de la Dépense plus Efficace." Rapport réalisé par la Coopération Technique Allemande, en coopération avec le Département des finances publiques du FMI et l'Unité de gestion financière – Région Afrique, de la Banque mondiale.

ii. Les limites actuelles du SIGFP

La mise en place d'une première version d'un système intégré de gestion des finances publiques (SIGFP) a été un des acquis majeur des réformes entamées depuis 2008, mais plusieurs défis subsistent. Le SIGFP remplit d'ores et déjà un rôle appréciable de sécurisation de la chaîne de la dépense et des écritures comptables, mais son développement présente encore des imperfections.

Les études approfondies de la performance du système effectuées entre 2010 et 2012 ont mis en évidence des limites pour une montée en puissance optimale de ce système. Plus spécifiquement, les performances techniques du système en termes de disponibilité et de rapidité de traitement des informations sont insatisfaisantes ; des failles ont été identifiées en matière de sécurité du système et les utilisateurs n'ont pas facilement accès aux informations contenues dans le système. Enfin, la responsabilité pour l'exploitation et pour la maintenance du système n'est pas clairement définie. Ceci entraîne parfois des redondances opérationnelles.

A la lumière de ces constats, le gouvernement a initié un effort de consolidation qui vise à développer un schéma directeur des réformes, un schéma directeur informatique et des spécifications techniques pour l'amélioration du système avec pour ambition de les mettre en œuvre à partir de septembre 2014.

c. Contrôle et évaluation

Le système de la lutte contre la corruption a souffert d'un manque important de moyens depuis 2009¹⁹. Il s'agit notamment du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité, CSI, du Bureau indépendant Anti-corruption, BIANCO, ainsi que des "guichets uniques" de la Chaîne Pénale Anticorruption et du Service de Renseignements Financiers, SAMFIN. Le manque d'indépendance de ces institutions par rapport à la branche exécutive du gouvernement a tendance à diminuer leur crédibilité aux yeux du grand public et à limiter leur marge de manœuvre.

Les systèmes d'audit et de contrôle, internes et externes, sont inefficaces et manquent de moyens humains et financiers, affectant sensiblement leur performance à tous les niveaux. L'insuffisance de contrôle contribue à affaiblir le système en favorisant un manque de redevabilité dans la gestion des finances publiques. Le paysage institutionnel des entités chargées de fonctions d'audit interne et d'inspection est fragmenté et instable :

- **L'Inspection Générale de l'Etat (IGE)** est dotée de larges compétences interministérielles mais avec de très faibles moyens (12 inspecteurs). Des recrutements seraient ainsi nécessaires afin de pallier cette faiblesse.
- **La brigade de vérification du Trésor** est légèrement mieux dotée (21 vérificateurs) et adopte une approche plus systématique dans l'établissement de son plan de contrôle, mais sa compétence est limitée aux comptables publics et le contrôle du respect du service fait ne rentre donc pas dans ses attributions.
- Le projet de création d'une **Inspection Générale des Finances (IGF)**, prévu par un décret de 2004, n'a jamais vu le jour en raison de rivalités institutionnelles et statutaires, notamment avec l'IGE.
- En revanche, des **directions de l'audit interne** à compétence ministérielle ont récemment été créées au MFB (10 auditeurs formés aux normes et techniques internationales d'audit), au Ministère des Travaux publics et de la Météorologie et au Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche scientifique.

¹⁹ Avant 2009, les institutions de lutte contre la corruption étaient grandement dépendantes du financement des bailleurs de fonds. Au moment de la suspension des financements extérieurs, l'État n'a pas été en mesure d'augmenter sa contribution financière nécessaire à leur fonctionnement.

Le renforcement des moyens des organes d'audit interne sera inopérant si des suites appropriées ne sont pas données à leurs observations. L'absence de contrôle effectif de la Cour des Comptes (CdC) sur les comptables, l'inexistence en pratique du Conseil de Discipline Budgétaire et Financier (CDBF) et les insuffisances du contrôle des finances publiques par le Parlement font reposer la totalité du pouvoir de sanction sur les comptables comme sur les ordonnateurs, sur le ministère des Finances et du Budget (MFB) et sur l'autorité judiciaire en matière pénale. Or, le MFB appartient à l'exécutif et, à ce titre, n'est pas toujours le mieux placé pour prononcer des sanctions contre des agents exerçant des fonctions exécutives ; la réponse pénale n'est pas la plus adaptée à la sanction d'irrégularités financières ou de fautes de gestion non délictuelle.

Le régime de sanction en matière de gestion financière publique est donc aujourd'hui incomplet et souffre d'être excessivement tributaire de la réponse pénale et du pouvoir discrétionnaire de sanction confié au ministre des Finances et du Budget.

Le contrôle du Parlement sur les finances publiques serait renforcé s'il consacrait davantage de temps à l'examen du projet de loi de finances et si cet examen s'effectuait entièrement en séance publique. Il serait souhaitable que l'Assemblée tienne des débats publics plus approfondis sur la loi de finances et les lois de règlement, en utilisant notamment les informations contenues dans le rapport de la CdC sur la loi de règlement, dont le rythme de production et le calendrier de sortie devrait être sensiblement accéléré.

d. Processus de réformes

Madagascar ne dispose pas encore d'un plan stratégique de réformes des finances publiques. Toutefois, les différentes directions générales du MFB et les autres structures impliquées dans la gestion des finances publiques ont, chacune dans son domaine, initié de nombreuses réformes avec l'assistance des projets d'appui institutionnel, notamment du Second Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel (PGDI 2) financé par la Banque mondiale.

Les équipes responsables pour la gestion de ces réformes au MFB se sont montrées très engagées et motivées pour assurer leur mise en œuvre et leur développement ultérieur. Cependant, les actions d'amélioration de la Gestion des finances de l'Etat sont toujours très largement financées par les bailleurs de fonds. Cela rend la mise en œuvre pérenne de ces activités très fragile. Cela montre également qu'il y a eu par le passé une certaine désinvolture du gouvernement vis-à-vis de la qualité et de la performance de ses services.

Les évaluations successives des dépenses publiques montrent que les problèmes de mise en œuvre des outils de gestion financière publique sont dus, en général, à un problème d'allocation de ressources financières nécessaires pour pouvoir produire les services demandés.

e. La gestion de passation du marché

La performance des services de passation des marchés est un autre exemple d'un système dont le processus de base est défaillant.²⁰ Les efforts de modernisation du système actuel ont été concentrés sur l'amélioration du cadre légal et sur la modernisation de la gestion administrative de la fonction. Grâce à cet effort, le cadre légal pour la fonction de passation des marchés a été mis à niveau. L'Autorité de Régulation des Marchés Publics (la Direction Générale de l'ARMP), responsable pour la coordination a été réorganisée en 2006. Mais ces réformes n'ont pu apporter que très peu de

²⁰ *Madagascar Procurement Development – Mapping of public procurement system issues, identified responsibilities, resources and time lines* (projet), 2013, Banque mondiale.

résultats au niveau de la capacité, l'intégrité, la conformité, la performance et l'efficacité des résultats (*value for money*).

Cela est en partie dû à l'absence de crédits budgétaires alloués à la fonction d'Achat Public dans le budget général de l'Etat. Il s'agit notamment d'embauche de personnel compétent et de moyens de formation et de fonctionnement. L'autre raison est la faible coopération entre les différents services concernés comme les agents responsables des achats publics, les agents responsables de la mise en œuvre des programmes budgétaires, les agents de la chaîne de la dépense dans les différents ministères, les opérateurs du secteur privé ainsi que les ONG représentant la société civile.

D'après les audits de l'ARMP on constate un très bas niveau de conformité des activités des services de passation du marché : « 75,92% des marchés passés (toutes catégories confondues) comportent des procédures non conformes au Code des marchés publics. »²¹

III. Défis principaux

Combattre la culture d'impunité en rétablissant l'Etat de droit et la lutte contre la corruption sont des défis majeurs qui s'imposent au nouveau gouvernement. Le respect des lois s'impose à tous : ceux qui gèrent les ressources publiques ont la responsabilité non seulement de suivre les règles mais aussi de se conformer à l'intérêt général.

Une meilleure utilisation des ressources publiques générera un cercle vertueux : l'impact des mesures en faveur de la croissance économique sera renforcé, contribuant à un produit intérieur brut plus élevé, qui lui-même produira des recettes publiques supplémentaires qui pourront être réinjectées dans les services publics, au bénéfice des citoyens et usagers qui verront de ce fait l'effet positif de l'intervention de l'Etat.

La bonne gouvernance est le fil conducteur des réformes nécessaires pour faire face aux défis spécifiques évoqués dans cette section. Ce qui manque d'une manière flagrante à Madagascar pour améliorer la gouvernance publique c'est l'effectivité et l'efficacité des contrôles. Les institutions de contrôle jouent un rôle crucial dans toutes les administrations modernes à travers le monde. Elles encouragent les agents publics à se comporter de manière professionnelle, neutre et impartiale et dissuadent, par la menace de sanctions, les actes de mauvaise gestion intentionnelle ou accidentelle.

1. L'amélioration de la gestion de la fonction publique

L'efficacité du secteur public dépend d'une fonction publique compétente, motivée et bien gérée. En ce sens, le gouvernement de Madagascar doit faire face à plusieurs défis.

a. La culture du résultat et du service public

Les agents publics doivent être incités à produire le meilleur service au titre de leur engagement professionnel et de la reconnaissance qu'ils en retirent. La littérature montre que dès lors que les besoins de première nécessité sont pourvus, les incitations les plus importantes ne sont pas financières mais associées à la reconnaissance, à l'intérêt de la fonction, au respect de leur métier etc. La gestion des ressources humaines dans le secteur public doit donc évoluer de telle manière que les agents aient le sentiment d'être traités de manière équitable, en fonction de leurs qualifications et de leurs résultats. De plus, il est important d'inculquer la notion de service public justifiant l'existence de la fonction publique.

²¹ Rapport de performance et de suivi-évaluation du PGDI 2, le 15 janvier 2014.

b. Réconciliation des informations de la fonction publique et clarification des mandats

Toutefois, la première étape doit être l'établissement du fichier unique des soldes permettant de réconcilier les informations administratives et financières des agents qui sont gérés par des entités différentes. De plus, il conviendra de mieux établir les responsabilités entre les ministères des Finances et de la Fonction Publique dans la gestion des ressources humaines de l'Etat. Ensuite, une rationalisation des statuts est nécessaire afin de minimiser la fragmentation de la fonction publique.

c. Examiner la répartition géographique des effectifs afin d'optimiser la fourniture des services publics

La forte concentration des agents de l'Etat dans la région d'Analamanga n'est pas forcément optimale afin d'assurer un service public proche des usagers. Préalablement, le pays doit engager des démarches de réflexion et de consultation pour déterminer sa politique de déconcentration des services, en liaison avec les choix en matière de décentralisation.

d. Engager une réflexion stratégique sur la gestion de la fonction publique à moyen terme

Tout en prenant des mesures de court terme afin d'assurer que les savoirs et les compétences au sein de l'administration d'Etat sont maintenus, il convient d'améliorer la planification des RH : (i) planification du recrutement en fonction des besoins en matière de métiers, de profils et de localisation sur le territoire. Il faut notamment développer des mécanismes pour attirer des fonctionnaires hors des grands centres urbains; (ii) introduction de plans de carrière; (iii) plans de formation cohérents; (iv) favoriser la mobilité fonctionnelle et géographique des agents.

2. Le renforcement de l'efficacité et de la qualité de la gestion des finances publiques

Le renforcement de l'efficacité de la gestion des finances publique est le pilier indispensable pour un secteur public performant. C'est pourquoi il est nécessaire que le gouvernement développe une stratégie crédible de réformes des finances publiques à court et à moyen terme. En ce sens, les défis suivants sont à relever.

a. Améliorer la préparation de la loi de finances.

- (i) alignement sur le plan stratégique du gouvernement de manière à prévoir les ressources budgétaires allouées à la mise en œuvre des programmes prioritaires ; (ii) allongement du calendrier budgétaire de manière à assurer la participation de toutes les parties prenantes: discussions entre le MFB et les ministères techniques ; le débat public à l'occasion de l'examen de la loi de finances par le Parlement. Le gouvernement doit donner accès au public (citoyens, usagers, contribuables, ONG, médias, etc.) aux informations contenues dans la loi de finances et dans la loi de règlement pour leur permettre de vérifier la bonne utilisation des deniers publics.

b. Corriger les faiblesses de la chaîne de dépenses.

A court terme (phase 1, première année du mandat du nouveau gouvernement), le but est d'abord d'améliorer l'efficacité des contrôles existants. Il s'agit principalement de continuer le recentrage des contrôles a priori sur les opérations à plus forts enjeux financiers (donc à plus forts risques) pour les rendre plus efficaces.

Il s'agit aussi de développer les contrôles a posteriori en renforçant la Direction Générale de l'Audit Interne (DGAI) et la Brigade du Trésor, qui sont en mesure de monter en puissance immédiatement du fait de la qualité des équipes.

L'effort des gestionnaires, ordonnateurs et gestionnaires d'activités doit porter en priorité sur la programmation et le suivi des engagements, ainsi que sur la vérification du service fait.

La fiabilisation du système d'information doit être garantie au terme de cette phase. La mise à niveau du SIGFP améliorera également la qualité des données destinées à fournir des statistiques plus fiables (cf.: Note politique sur les statistiques).

Parallèlement, les travaux préparatoires aux réformes de fond de la phase 2 doivent commencer, en menant des études préalables et en modifiant les textes juridiques si nécessaire.

A moyen terme (phase 2, soit de la deuxième année à la cinquième année), l'évolution progressive de l'organisation doit permettre un meilleur partage des rôles. Les fondements d'un système cohérent de responsabilités et de sanction doivent être mis en place. Ainsi, le nombre d'ordonnateurs et de gestionnaires d'activités doit être réduit pour professionnaliser les acteurs.

L'amélioration progressive de la capacité de gestion permettra d'affiner les outils de programmation. Les premiers résultats sur la qualité de la chaîne de la dépense (phase 1) devraient permettre d'alléger le contrôle a priori pour l'approfondir. Parallèlement, le contrôle interne par l'Inspection Générale de l'Etat et les corps d'audit interne devra se renforcer. Il faudra alléger la chaîne de la dépense en renforçant le contrôle *sélectif* a priori des dépenses engagées en lieu et place du contrôle généralisé. La démarche proposée est d'introduire un seuil de montant des engagements exigeant un visa a priori.²²

Le contrôle externe sera complété, en particulier par l'opérationnalisation complète du Conseil de Discipline Budgétaire et Financier et par l'augmentation des moyens et l'amélioration de l'organisation de la Cour des Comptes. La production d'information financière devra s'améliorer à la fois en interne (outils informatiques) et en externe (loi de règlement).

A plus long terme (phase 3, de 5 à 10 ans), l'objectif sera d'aboutir à une organisation performante et conforme à la LOLF. Le lien entre l'exécution budgétaire et la recherche de la performance pourra être assuré par la fusion des ordonnateurs et des GAC avec les responsables de programmes. Le contrôle interne au sein des ministères et la mise en place de corps d'audit interne devront être déployés. Une fois ces mesures appliquées, le contrôle du contrôleur financier sur le service fait pourra donc être supprimé puisque le contrôle externe ex post sera complet, cohérent et effectif.

c. Adopter une approche stratégique pour améliorer la fonction d'achat public

Ceci consiste à:

- Rétablir la chaîne de valeur intégrée de la passation des marchés publics ;
- Rediriger les efforts vers l'amélioration de l'efficacité des services et de l'efficience des résultats ("*value for money*") dans le contexte des contraintes du marché local;
- Rediriger les efforts de capacity building vers une approche de renforcement des systèmes nationaux d'apprentissage permettant une appropriation nationale par toutes les parties prenantes : secteurs privé et public, ainsi que la société civile ;
- Développer le cadre légal et les processus nécessaires pour la mise en œuvre de contrats cadre d'achat pluriannuel et du "*e-Government Procurement*" ; et

²² L'examen (en 2008) de la distribution des engagements selon le montant des dépenses a montré que le choix d'un seuil de 500 000 Ariary pouvait permettre de supprimer 40 % des actes de visas. Ainsi la totalité des ressources du CF seraient consacrées au visa couvrant plus que de 99 % des dépenses en valeur. Des avances ont été réalisées au cours des dernières années. Il reste cependant important que l'allègement des contrôles a priori ne se traduise pas par un affaiblissement de la discipline budgétaire. Le risque d'un affaiblissement de cette discipline doit être évalué et évité, compte tenu des dépassements des crédits votés constatés en 2005 et 2006.

- En dernier lieu, l'introduction d'un mécanisme de gestion de plaintes ainsi qu'un système de responsabilisation sociale, opérationnel.

IV. Recommandations et conclusion

1. Fonction publique

A court terme

- Créer un fichier unique des soldes et réconcilier les bases de données des Ministères des Finances et de la Fonction publique pour améliorer la fiabilité des informations et partant, une meilleure prévisibilité dans la gestion des ressources humaines de l'Etat.
- Initier des dialogues et des réflexions inclusives pour définir une approche et un calendrier pour la réduction, à moyen terme, des inégalités de traitements des fonctionnaires de l'Etat, tant dans une approche de gestion rationnelle des dépenses de soldes, que dans un souci de limiter les risques de corruption dans le secteur public.
- Instituer un système compétitif transparent pour la nomination aux hauts emplois de l'Etat pour favoriser le recrutement des agents sur la base de leur compétence.

A moyen terme

- Mise en place du Système Intégré de Gestion des Ressources Humaines de l'Etat et informatisation du traitement de la gestion des Ressources Humaines. A terme il est nécessaire d'intégrer le Système Intégré de Gestion des Ressources Humaines de l'Etat (SIGRHE) et le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFP).
- Renouveler et renforcer la capacité de la fonction publique. Concrètement:
 - o adopter une politique relative à la formation des agents de l'Etat,
 - o coordonner les actions de formation et réviser les statuts des différentes écoles d'administration publique
 - o définir un cadre de gestion des connaissances et savoirs pour assurer l'existence d'une fonction publique compétente et capable de faire face à une perte de mémoire de l'administration publique.
- Définir une politique de recrutement, d'affectation, de redéploiement basée sur un cadre d'évaluation standardisé des compétences et des qualifications et visant à accroître la transparence de ces opérations et à optimiser la répartition géographique et ministérielle des effectifs.

En ce sens, et au préalable, il est nécessaire de (i) effectuer un planning stratégique pluriannuel des activités des ministères et institutions afin d'identifier les ressources, tant financières qu'humaines nécessaires à sa mise en œuvre ; (ii) définir une politique coordonnée de fourniture de services publics qui servira de plan directeur au redéploiement des effectifs.

2. Gestion des finances publiques

A court terme

- Développer une vision pour la gestion des finances publiques à Madagascar accompagnée d'une stratégie de réformes appuyant sa mise en œuvre. La stratégie devra inclure un plan d'actions et un budget y afférant. Cette stratégie doit affirmer la volonté politique de renforcer la « redevabilité (accountability) » dans la gestion des finances publiques afin

- d'améliorer la qualité du service rendu (prestation des services internes au sein de l'administration ou en direction des usagers/ contribuables/ secteur privé...).
- Commencer par la mise en place effective des structures de contrôle et de gouvernance, déjà prévues par la Constitution et les lois du pays, telles que le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière et la mise en place de la Haute Cour de Justice.
 - Mettre en œuvre les mesures de court terme, du programme d'amélioration de la chaîne de la dépense, phase 1. Dans ce contexte il est important de réaliser une évaluation rapide des avancées intervenues depuis 2008 dans l'organisation de la chaîne de la dépense en s'appuyant sur le plan d'action préconisé par le rapport Schiller²³.
 - Réaliser un audit d'évaluation de l'allocation des moyens financiers aux établissements publics, aux Provinces, Régions et Communes ainsi qu'une évaluation de la qualité de la gestion des dépenses publiques effectuées par ces organisations.

A moyen terme

- Mettre en place un plan stratégique directeur au niveau de l'Etat, appuyé des moyens financiers et humains nécessaires à la réalisation effective des objectifs. Les ministères sectoriels devront être pleinement impliqués dans les discussions conduisant à la mise en place effective de la stratégie, notamment lors des processus annuels de budgétisation.
- Assurer un système de contrôle efficace et efficient permettant de sécuriser la gestion des finances publiques du pays. Les principes de transparence et de redevabilité devront être fortement ancrés dans les institutions impliquées dans la gestion des finances publiques. En ce sens, les exercices de "reporting" ainsi que la production des comptes annuels ainsi que leur examen par le Parlement devront être effectués de façon régulière.
- Démarrer le programme d'amélioration de la chaîne de la dépense, phase 2 (voir section défis).
- Renforcer le système intégré de gestion des finances publiques (SIGFP), de façon à répondre efficacement aux besoins et attentes de ses utilisateurs tant en termes d'efficience que de sécurisation des informations et d'intégration systématique de toutes les informations nécessaires. Créer à court terme une mission transversale de coordination et de mise en œuvre du renforcement de l'organisation et des capacités d'action, de l'administration centrale.
- La dotation budgétaire des programmes de renforcement des capacités d'action et de mise en œuvre de la politique publique des services remplissant des missions clé de la reprise économique. L'inscription de ces dotations dans la loi de finances rectificative de l'été 2014.
- A moyen terme, le financement de ces programmes doit être complètement assuré par les ressources propres du pays, être inscrit dans le budget général et pérennisé dans le contexte de l'approche pluriannuelle de la loi de finances pour 2015.
- La mise en œuvre du plan d'action de la réforme de l'achat publique, approprié par toutes les parties prenantes et orienté sur la performance et les résultats (y compris les mesures spécifiées dans la section 2c Défis).

²³Schiller et al. (2008) "Les Priorités pour une Chaîne de la Dépense plus Efficace." Rapport réalisé par la Coopération Technique Allemande, en coopération avec le Département des finances publiques du FMI et l'Unité de gestion financière – Région Afrique, de la Banque mondiale.

Encadré : La réforme du système d'audit interne – exemple de la République du Bénin :

Dans le cadre d'une réforme de la gestion publique, la République du Bénin a adopté en 2005 un système de gestion axée sur les résultats notamment dans le domaine budgétaire et le domaine de la gestion des ressources humaines de l'Etat. La mise en place de la gestion axée sur les résultats a été accompagnée d'un ensemble de réformes dont celle des institutions de contrôle a posteriori. Une Unité de Gestion de la Réforme (UGR) des finances publiques a été mise en place pour coordonner lesdites réformes.

En 2011, un audit des structures, systèmes et pratiques de contrôle et vérification internes de l'engagement budgétaire au Bénin, financé par l'Union Européenne a constaté que le système béninois d'audit interne dans l'ensemble est fondé sur des compétences réelles et une bonne expérience. Toutefois, le système gagnerait en crédibilité et en efficacité si une nouvelle culture d'analyse des risques fiduciaires est introduite.

La réorganisation des organes de contrôle engagée 2006 a institutionnalisé trois entités en charge de l'audit interne: l'Inspection Générale d'Etat (IGE), l'Inspection Générale des Finances (IGF), et les Inspections Générales des Ministères (IGM).²⁴ Les IGM ont une compétence limitée au niveau du ministère concerné. Elles aident les ministères à réaliser le suivi de leurs performances, à améliorer les services rendus aux usagers, et à mieux identifier les risques.

L'audit a fait remarquer que l'IGE et l'IGF démontrent une compétence certaine, une expérience des pratiques d'audit et disposent de manuels de procédures d'audit conformes aux normes internationales. Par contre, le fonctionnement actuel des IGM souffre d'une confusion des attributions et d'un manque crucial de moyens logistiques.

Il existe encore de réelles possibilités pour renforcer de façon significative les capacités des corps de contrôle a posteriori par la rationalisation et l'élimination des redondances dans l'exécution des contrôles.

L'audit observe également que la séparation des pouvoirs entre le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire n'est pas encore complètement achevée au Bénin. Bien que les aspects liés au contrôle externe n'aient pas été couverts, le rapport d'audit signale que les organes de contrôle externe ne sont pas dotés de moyens suffisants pour exercer efficacement leur mandat.

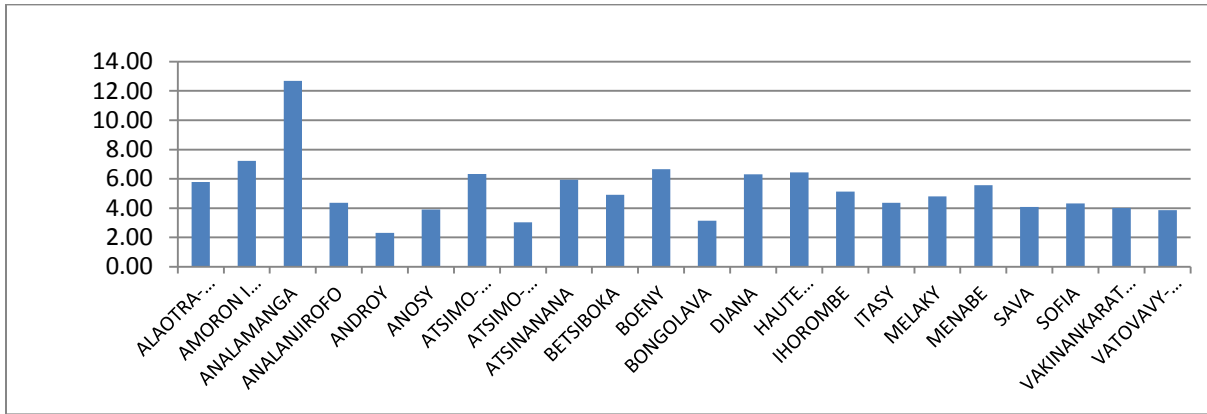
La mission conseille en outre au gouvernement du Bénin d'accélérer la mise en œuvre de systèmes informatiques intégrés de gestion comptable (SIGFIP²⁵), de solde et pensions et de gestion monétaire, ainsi que la mise en œuvre de systèmes modernes de gestion des données pour les impôts et les douanes.

²⁴ L'IGE et l'IGF sont des entités à compétence nationale, pouvant intervenir sur tout le territoire dans tous les services publics

²⁵ SIGFIP – Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

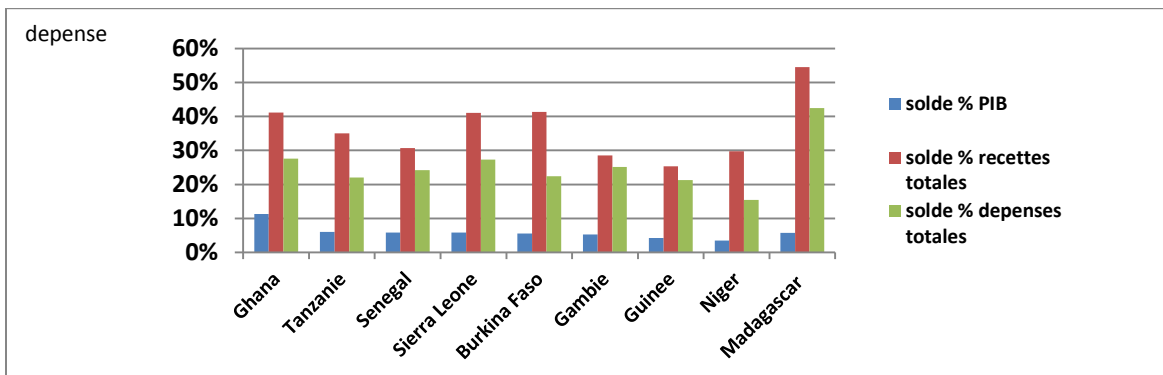
Annexes

Figure A1: Taux d'administration par région pour 1000 habitants – année 2009



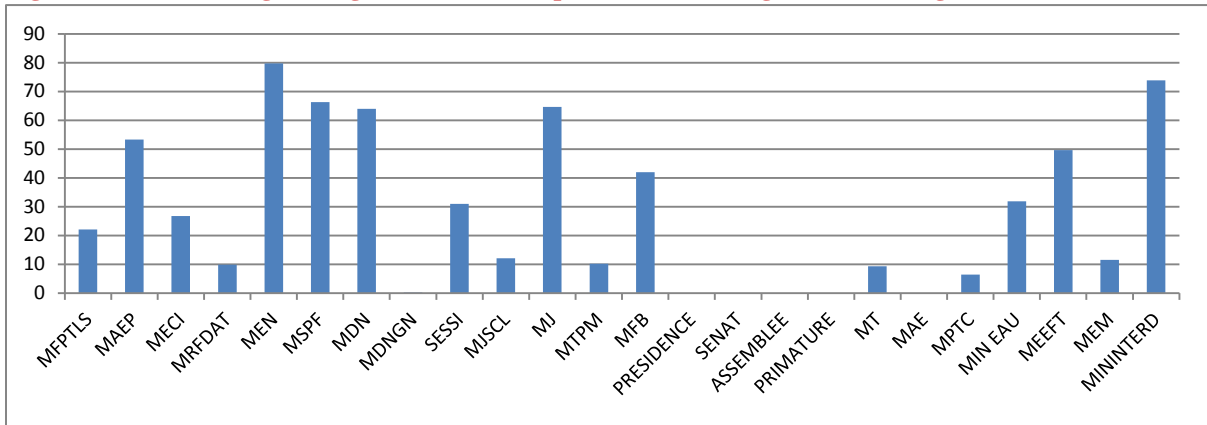
Source : Ministère de la Fonction Publique, du Travail et des lois Sociales, INSTAT

Figure A2 : Comparaison des dépenses de solde dans la fonction publique et nombre d'agents de l'Etat pour 1000 habitants (année 2013):



Source : Banque mondiale 2013

Figure A3 : Pourcentage des agents de l'Etat en poste hors de la région Analamanga



Source : Ministère de la Fonction Publique, du Travail et des lois sociales (2009)

Bibliographie

- Rapport PEFA sur les performances, auto évaluation, de la gestion des finances publiques de Madagascar, décembre 2013.
- Rapport PEFA sur la performance, autoévaluation, la gestion des finances publiques de Madagascar, Mai, 2008.
- Diagnostic du cycle de la dépense publique, ministère de l'éducation nationale et ministère de la santé publique. Version finale septembre 2012.
- Rapport de performance et de suivi évaluation du PGDI de restructurer. 15 janvier 2014.
- Les rapports CPIA 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012.
- Madagascar : vers un agenda de relance économique. Collection de notes politiques économiques, juin 2010.
- Madagascar : revue de dépenses publiques. Volume un : macro-économie et finances publiques, 28 juin 2007.
- MAP, Plan d'action Madagascar 2007 – 2012. Un plan audacieux pour le développement rapide.
- Memorandum of the president of the international development Association to the executive directors on the country assistance strategy for the Republic of Madagascar, October 20, 2003. Report No: 27063 – MAG.
- The Republic of Madagascar, joint staff assessment of the poverty reduction strategy paper, October 22, 2003. Report No. 27017 – MAG.
- Madagascar public expenditure review, implementation of the Madagascar Action Plan, MAP: analysis for results. June 28, 2007. Report no. 38687 – MG.
- Restructuring paper on the proposed restructuring for the second governance and institutional development project to the Republic of Madagascar. August 15, 2012.
- Madagascar – Interim strategy note. Revision. February 24, 2012. IDA/R2012-0020/1.
- Madagascar – rapport combiné de revue de portefeuilles d'extension du document stratégie Pays 2012 2013 révisait. Banque Africaine de développement. ADB/BD/ WP/2012/55/Rev. 1.
- Madagascar. Fokonolona et décentralisation : typologie et capacités d'action. Par Solofo Randrianja. Mai, 2013. Poverty Reduction and Economic Management, PREM. Région Afrique.
- Constitution de la IVe République. 2010.
- Loi Organique N° 2004 – 007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances.
- Loi N° 2003 – 011, Portant Statut Général des Fonctionnaires.
- Loi N° 2004 – 006, Portant réorganisation et fonctionnement du conseil de discipline budgétaire et financière.

Projet de loi numéro 014/2013, du 23 octobre 2013 portant loi de finances pour 2014.

Madagascar – deuxième projet de gouvernance et de développement institutionnel – PGDI 2.

Evaluation rapide des principales pratiques de gestion des finances publiques et de la mise en œuvre du SIGFP – 2 au 10 avril 2013, aide-mémoire.

Schiller et al. (2008) "Les Priorités pour une Chaîne de la Dépense plus Efficace.", réalisé par la Coopération Technique Allemande en coopération avec le Département des Finances Publiques de l'IMF et l'Unité de Gestion Financière – Région Afrique, de la Banque Mondiale.

Madagascar : mission d'évaluation de la gestion des finances publiques malgaches du 26 octobre au 16 novembre 2011. Rapport provisoire. Mamane Ibrahim, Décembre 2011.

Madagascar Procurement Development – Mapping of public procurement system issues, identified responsibilities, resources and time lines. Draft report, WB November 2013, by Dirk Bronselaer and Paul Schapper.

Madagascar – politique des prix des produits pétroliers. 2013.

Madagascar: The lost status of women. The Nordic Africa Institute. Mireille Rabenoro.

L'économie politique de la décentralisation à Madagascar. Actes d'un colloque tenu à Antananarivo le 16 avril 2008.

Madagascar: Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA). The Graduate Institute, Geneva, Centre on Conflict and Peacebuilding. By Oliver Jütersonke, Moncef Kartas et. al. 2010.

The World Bank approach to public sector management 2011 – 2020. Better result from public sector institutions. Final draft for review, 17 October 2011.

PREM network, public sector management reform: Toward a problem-solving approach. By Jürgen Blum, Nick Manning, and Vivek Srivastava. December 2012. N° 100.

WPS 6428. Models of public service reform, a problem-solving approach, Willie McCourt, April 2013.

WPS 6275. The World Bank and governance, the bank's efforts to help developing countries build state capacity, Alain de Janvry, Jean-Jacques Dethiers. November 2012.

PEFA, Guidelines for application of the PEFA performance measurement framework at subnational government level, volume 1 – Main guidelines. Exposure draft, PEFA secretariat, March 2008.

PEFA, background paper 1: Sequencing PFM reforms, by Jack Diamond, January 2013.

PEFA, background paper 2: The Core PFM Functions and PEFA Performance Indicators, by Daniel Tommasi, January 2013.

PEFA, Cadre de mesures de la performance de la gestion des finances publiques. Révision janvier 2011. Secrétariat PEFA, Washington DC, Etats-Unis.

IMF, Reforming budget system roles, fiscal affairs department, by Ian Lienert and Israel Fainboim.

IMF, Fiscal Monitor October 2013, taxing times.

IMF, Projet de code de Transparence des Finances Publiques. (Projet au 1^{er} juillet 2013 soumis à consultation.

European quality norm: ISO-9000:2005, ISO-9001-2008, ISO-9004:2009.

Reforming Public Institutions and Strengthening Governance, a World Bank strategy, November 2000.

Assessing and reforming public financial management, a new approach, by Richard Allen et al. 2004.

Assessing Aid, What Works, What Doesn't, and Why. A World Bank Policy Research Report, 1998.

Development aid confronts politics, the almost revolution, by Thomas Carothers and Diane de Gramont. 2013.

The limits of Institutional Reform and Development, by Matt Andrews, Cambridge 2013.

Madagascar - A Short History, by Solofo Randrianja and Stephen Ellis, 2009.

Why Nations Fail - the origins of power, prosperity and poverty, by Daron ACEMOGLU & James A. Robinson, first published in 2012.

Management Control Systems - Performance Measurement, Evaluation and Incentives, 3rd edition. By Kenneth A. Merchant and Wim A. Van der Stede, 2012.

Rapport Final du Contrôle Physique des effectifs des agents de l'Etat en vue de l'opérationnalisation du logiciel SIGRHE et de l'apurement du fichier solde, Programme de Gouvernance et de Développement Institutionnel (PGDI) – Juillet 2009.

Revue des Dépenses Publiques - la politique budgétaire après deux ans de crise politique et comment l'investissement public peut contribuer à la croissance du pays. Banque Mondiale – Juin 2011.

Problèmes, Options et Feuille de Route pour la Réforme de la politique et stratégie de rémunération dans la Fonction Publique – Kithinji Kiragu – Groupement Professionnel de Développement en Afrique et Banque Mondiale – Mars 2008.

Madagascar Economic Update – Banque mondiale – Octobre 2013.

Rapport d'évaluation actuarielle du régime de retraite des fonctionnaires du Sénégal pour la période 2010-2015, République du Sénégal, P.B. Ndiaye et B. Diabate, 2010.

Liste des Acronymes

La fonction publique et la gestion des finances publiques	
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
BIANCO	Bureau indépendant Anti-corruption
CDBF	Conseil de Discipline Budgétaire et Financier
CdC	Cour des Comptes
CSI	Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité
DGAI	Direction Générale de l'Audit Interne
GPEEC	Gestion Prévisionnelle des Emplois, Effectifs et Compétences
IGE	Inspection Générale de l'Etat
IGF	Inspection Générale des Finances
LOLF	Loi Organique sur les Lois de Finances
MFB	Ministère des Finances et du Budget
MTDF	Ministères Techniques et à leurs Départements Financiers
ONG	Organisation non Gouvernementale
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability / L'évaluation de la gestion des finances publiques
PGDI	Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel
PGDI 2	Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel phase 2
RH	Ressources Humaines
SAMFIN	Services de Renseignements Financiers
SIGFP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SIGRHE	Système de Gestion des Ressources Humaines de l'Etat

3. Note de politique fiscale

I. Résumé et Vision 2024

La vision en matière de fiscalité pour 2024 est celle d'un système fiscal simple, équitable et favorable à la croissance, géré par une administration fiscale moderne, qui permet aux autorités de créer l'espace budgétaire nécessaire pour s'acquitter de ses principaux rôles et garantir les services publics tout en donnant au secteur privé l'impulsion pour sa prospérité. Un système fiscal simple et équitable réduira la motivation à l'évasion fiscale et incitera les contribuables à intégrer l'économie formelle. Cela contribuera à l'élargissement de l'assiette fiscale et, finalement, à un recouvrement plus efficace des impôts. Il s'ensuivra que la performance fiscale du pays s'améliorera et se rapprochera de celle de pays comparables. Le pays pourra alors se permettre d'augmenter ses dépenses dans des domaines d'importance critique, sans trop compter sur l'aide étrangère ou l'endettement intérieur. L'administration fiscale sera suffisamment robuste pour gérer le nouveau système et offrira des services professionnels. Le système fiscal sera plus efficace et la stabilité macroéconomique sera préservée, permettant aux autorités de se concentrer sur la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté, tout en offrant un cadre des affaires sain.

La performance en termes de recouvrement fiscal s'est considérablement détériorée au cours des cinq dernières années, et la performance globale est retombée à des niveaux historiquement bas. En conséquence, Madagascar est désormais à la traîne en termes de recouvrement des recettes par rapport aux pays ayant le même niveau de développement. En 2007-08, grâce à la mise en œuvre d'importantes réformes de la politique et de l'administration fiscale, le pays a obtenu des résultats louables en matière de mobilisation des recettes et de modernisation du système fiscal. Cependant, la situation s'est renversée au cours des cinq dernières années. Des réformes cruciales ont été suspendues et les autorités ont adopté, dans certains cas, des mesures de nature à causer des distorsions. Parallèlement à une détérioration de la gouvernance et à une explosion des activités informelles, les recettes fiscales ont baissé fortement, forçant les autorités à réduire drastiquement les dépenses et à accumuler des arriérés de dépenses afin de préserver la stabilité macroéconomique. Madagascar devrait faire de la stimulation des recettes fiscales une de ses plus grandes priorités dans son programme de lutte contre la pauvreté.

La présente note se penche sur les moyens d'améliorer la gouvernance pour une meilleure gestion de la fiscalité, qui à son tour contribuera à la croissance et à la prospérité partagées et à une prestation de services inclusive. Il est tout à fait réaliste et réalisable d'accroître l'efficacité et l'efficience du système fiscal, mais d'importants défis doivent être surmontés. À court terme, les efforts des autorités devraient se concentrer sur le recouvrement des recettes en levant toutes les mesures de nature à causer des distorsions qui ont entravé les efforts de recouvrement de l'impôt jusqu'à présent, y compris les suspensions de taxes. Ensuite, les autorités pourraient travailler sur le renforcement des procédures douanières en éliminant toute possibilité de sous-évaluation et d'évasion. L'affinement des méthodologies de travail et la levée d'impôts sur les gros contribuables pourraient être envisagés par l'administration fiscale ainsi que des politiques et des actions administratives qui contribuent à l'élargissement de l'assiette fiscale. En outre, il sera de la plus haute importance d'assurer une coopération étroite entre l'administration des douanes et l'administration fiscale, ainsi que de poursuivre la modernisation des systèmes de l'administration fiscale et douanière. Pour que ces réformes puissent aboutir, il sera essentiel d'obtenir un appui sans équivoque des plus hautes sphères politiques.

II. Vue d'ensemble

Madagascar: Recettes fiscales, brutes (2005-2012)									
(% du PIB)									
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Moyenne (2005-2012)
Recettes fiscales	10,1	10,7	11,4	13,0	10,6	10,8	11,0	10,3	11,0
Impôts sur le revenu	2,2	2,7	2,6	3,3	2,8	2,7	2,6	2,3	2,6
Taxes sur les propriétés	0,1	0,1	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Taxes sur les biens et services	6,0	5,8	6,3	7,3	6,2	6,6	6,9	6,5	6,5
<i>Dont en TVA</i>	5,0	4,9	5,4	6,4	5,3	5,5	5,8	5,4	5,5
<i>Dont en droits d'accise</i>	0,4	0,5	0,7	0,8	0,9	1,1	1,1	1,1	0,8
Autres recettes fiscales	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Taxes sur le commerce extérieur	1,7	2,0	2,1	2,0	1,5	1,4	1,5	1,4	1,7

Source: MFB, INSTAT, Calcul effectué par le FMI

La performance fiscale globale reste faible; le taux de pression fiscale est estimé en moyenne à 11 % au cours de la période 2005-2012 (tableau 1)²⁶. Entre 2005 et 2008, ce taux a augmenté progressivement grâce aux efforts de modernisation successifs à la fois de l'administration fiscale et de l'administration douanière. Au cours de cette période, le taux de pression fiscale a augmenté en moyenne de 0,5 point par an, en conformité avec l'objectif annoncé des autorités dans le cadre d'un programme appuyé par le FMI à l'époque. Le taux de pression fiscale le plus élevé a été atteint en 2008²⁷ (13 % du PIB) avec l'introduction de réformes importantes dans la politique budgétaire. Parallèlement à la crise politique, cependant, le taux de pression fiscale a chuté à 10,3 % en 2012.

Comparé aux autres pays à faible revenu, Madagascar est sous-performant en matière de recouvrement d'impôts, sauf en ce qui concerne les taxes sur les biens et services où il est tout aussi performant que les pays éligibles aux Fonds pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC). En ce qui concerne l'impôt sur le revenu, le pays est à la traîne avec un ratio moyen par rapport au PIB de 2,6 % contre une moyenne de 5 % pour les membres éligibles aux FRPC sur la même période. En ce qui concerne les taxes sur le commerce international, la performance de Madagascar est de moitié plus faible que celle du même groupe avec un ratio moyen par rapport au PIB de seulement 1,7 % contre 3,2 % sur cette période.

Recettes fiscales : Madagascar vs Pays à faible revenus 1/(en pourcentage du PIB de l'exercice fiscal)		
Moyenne (2005-2012)		
	Madagascar	Pays éligibles au FRPC
Impôts généraux	11,0	15,6
Impôts sur les biens et services	6,5	6,5
Impôts sur les revenus, les bénéfices et gains de capitaux	2,6	5,0
Impôts sur le commerce et les transactions internationaux	1,7	3,2

²⁶ Cf. tableaux en annexe.

²⁷ Il faut noter cependant qu'en matière de recettes fiscales domestiques, un paiement exceptionnel de 80 milliards ariary en frais de constitution et en impôts sur les revenus de placement a été effectué au cours du second trimestre 2008.

Source: WEO, Fall 2013,

1/ moyenne non pondérée, 75 pays. Les pays « à faibles revenus » sont ceux qui sont éligibles au programme de FPRC du FMI (mars 2013).

La performance fiscale est faible par rapport à celles des principaux Etats africains de comparaison Le tableau 2²⁸ met en contraste la performance fiscale de Madagascar avec les principaux indicateurs de recettes des pays de l'Afrique SubSaharienne (ASS) sur la période 2005-2012. Sur un échantillon de pays pris en référence, le taux de pression fiscale est estimé en moyenne à 16,6% au cours de cette période, soit près de 5,6 % de plus que le ratio moyen pour Madagascar sur la même période. En outre, Madagascar est loin derrière des pays tels que le Kenya (21,9 %), le Malawi (20,7 %) et le Libéria (17 %) en termes de mobilisation fiscale. Fait étonnant, la République Démocratique du Congo dont le PIB par habitant est inférieur à celui de Madagascar, s'en sort mieux en termes de recouvrement d'impôt, la pression fiscale y étant estimée à 12,8% en moyenne sur la période 2005-2012. Même en excluant d'autres facteurs qui pourraient influencer sur les efforts de mobilisation de l'impôt, telle la structure de l'économie, la performance de Madagascar reste toujours inférieure à celle de pays comparables dont les recettes mobilisées sont de 3,2 points de pourcentage du PIB en dessous de leur potentiel²⁹.

Pays à faible revenu en Afrique sub-saharienne - Pression fiscale (en pourcentage)	
Pays	Moyenne (2005-2012)
Kenya	21,9
Malawi	20,7
Libéria	17,0
Bénin	15,9
Mozambique	15,5
Mali	14,5
Tanzanie	14,3
République Démocratique de Congo	12,8
Madagascar	11,0

Source: WEO, Fall 2013, Calculs effectués par les services du FMI

Quatre caractéristiques principales sont à relever en ce qui concerne le système fiscal à Madagascar :

- **La contribution de l'impôt sur le revenu (des particuliers et des entreprises)³⁰ aux recettes fiscales reste limitée;** son rendement a diminué davantage au cours de la période 2008-2012. Estimée à 25,5 % en 2008, sa part dans les recettes fiscales est descendue à 22,7 % en 2012.
- **Les recettes fiscales reposent principalement sur un système de TVA à taux unique qui constitue la principale source de recettes du pays³¹.** Le montant des taxes perçues grâce à ce système a progressivement augmenté depuis 2005. En plus de l'augmentation du taux (de

²⁸ Cf. tableaux en annexe.

²⁹ Kopits et al (2003), p.18; p.66-67. Pour évaluer les recettes fiscales potentielles pour Madagascar, Kopits et al ont utilisé une analyse empirique simple basée sur l'hypothèse selon laquelle deux principales variables économiques influent sur les recettes fiscales potentielles dans les pays à faible revenu, à savoir le niveau du PIB par habitant et la part de l'agriculture dans le PIB.

³⁰ Les impôts sur les sociétés et personnes physiques ont été fusionnés suite aux réformes fiscales introduites en 2008.

³¹ La part de la TVA dans les recettes fiscales est estimée à 49,6 % en moyenne sur la période 2005-2012.

18 à 20 %), d'autres réformes introduites depuis 2008 ont contribué à renforcer le rendement de la TVA. Il s'agit notamment de : (i) relèvement et unification du seuil de la TVA, et (ii) utilisation de la déclaration et du paiement en ligne pour les moyens et gros contribuables et obligation de paiement des impôts par transfert bancaire, (iii) obligation de paiement par voie bancaire des transactions entre personnes imposables à la TVA et leurs fournisseurs. Néanmoins, son rendement a diminué au cours des cinq dernières années, son taux par rapport au PIB ayant été de 6,4 % en 2008 et de 5,4 % en 2012.

- **Le système de TVA est complété par les droits d'accise** qui ont été progressivement appliqués au cours de la période 2008-2011. Toutefois, la part des droits d'accise dans les recettes fiscales reste faible, avec une moyenne de 9,1 % sur la même période. Etant donné le taux ad valorem des droits d'accise, leur faible part dans les recettes pourrait s'expliquer par la fraude à la déclaration de la valeur des marchandises.
- **La part des impôts sur le commerce international dans les recettes fiscales a diminué progressivement au cours des cinq dernières années** (de 15,4 % en 2008 à 13,4 % en 2012). Bien que cette baisse ait coïncidé avec l'instabilité politique, on s'attend à ce que cette tendance perdure à la lumière des engagements pris par le pays pour se conformer aux termes des Accords de Partenariat Economique (APE) conclus avec l'Union européenne. Ces accords qui entrent en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2014 impliquent la libéralisation progressive des importations en provenance de l'UE jusqu'en 2022. En vertu du plan de réduction tarifaire établi, la plupart des produits (matières premières, biens intermédiaires et biens de consommation) bénéficieront de la réduction de tarifs³², à l'exclusion de certains produits jugés «sensibles».³³

Dans l'ensemble, la structure d'imposition de Madagascar est conforme aux normes internationales. Tout d'abord, elle inclut tous les impôts traditionnels (impôt sur le revenu, TVA, droits d'importation et droits d'accise). Ensuite, le système s'est de moins en moins appuyé sur les taxes sur le commerce extérieur, en partie en raison des exigences de la libéralisation des échanges. Cependant, le faible niveau de l'impôt sur le revenu semble indiquer une forte probabilité d'évasion fiscale qui doit être réglée d'urgence par les autorités. Enfin, l'augmentation progressive des recettes de la TVA en a fait le principal moyen de mobilisation de recettes, conformément aux pratiques internationales, même si sa performance pourrait être améliorée compte tenu de sa baisse au cours des dernières années.

La mobilisation des recettes dépend directement de l'efficacité et des taux d'imposition. Un examen des taux d'imposition montre que les taux appliqués à Madagascar sont différents de ceux en vigueur dans d'autres pays africains (tableau 3). Le taux de la TVA (20 %) est nettement plus élevé à Madagascar comparé à celui pratiqué dans les pays de la région. En effet, excepté la Côte-d'Ivoire (25 pour cent) et Madagascar (20 pour cent), la plupart des pays africains appliquent un taux de TVA inférieur à 20 %. Cela expliquerait le fait que Madagascar collecte des recettes plus élevées en matière de TVA que les autres pays africains. En 2008, avec un taux moyen de TVA de 17 %, l'Ouganda et le Kenya ont réalisé respectivement 33,2% et 27 % de leurs recettes fiscales sur la TVA.

³² À partir du 1^{er} janvier 2014, les droits de douane sur les matières premières seraient supprimés. Les droits de douane sur les biens intermédiaires seraient progressivement réduits de 10 % ou 20 % à 8 % en 2016, 5 % en 2019, de 3 % en 2021 et 0 en 2022. Enfin, les droits de douane sur les produits finis au taux de 20 % seraient maintenus jusqu'en 2016. Ensuite, ils seraient régulièrement réduits à 15 % en 2017, 10 % en 2018-19, 5 % en 2020-21 et 0 en 2022.

³³ Les produits sensibles comprennent les biens produits localement (biens agricoles et industriels) et les biens pour lesquels la réduction des droits de douane entraînerait une réduction importante des recettes perçues.

Au cours de la même période, Madagascar a tiré 49,6 % de ses recettes fiscales du recouvrement de la TVA. Le taux élevé de la TVA explique ainsi la part importante que cette taxe tient dans la totalité des recettes fiscales. Madagascar est peu performant en termes de recouvrement de l'impôt sur le revenu et son taux d'impôt sur le revenu (20 %) compte parmi les plus bas d'Afrique, après celui de l'île Maurice (15 %), ce qui fait que la part de ce dernier est faible par rapport au total des recettes fiscales.

Madagascar vs Pays Africains: taux de TVA , IRP et IBS			
(en pourcentage)			
	IRP 1/	IBS 2/	TVA 3/
Cameroun	35,0	38,5	19,3
Côte d'Ivoire	36,0	25,0	25,0
Ghana	25,0	25,0	12,5
Kenya	30,0	30,0	16,0
Lesotho	35,0	25,0	14,0
Madagascar	20,0	20,0	20,0
Maurice	15,0	15,0	15,0
Mozambique	32,0	32,0	17,0
Tanzanie	30,0	30,0	18,0
Togo	35,0	29,0	18,0
Ouganda	40,0	30,0	18,0

*Sources: Bureau International de la Documentation Fiscale, BIDF (www.lfbd.org)
Introduction de données publiées sur TP dans le passé*

1/ Impôts sur le revenu des particuliers
2/ Impôts sur le bénéfice des Sociétés
3/ Taxe sur la Valeur Ajoutée

III. Défis principaux

Accroître les recettes fiscales a toujours été l'une des principales priorités des gouvernements successifs à Madagascar. Néanmoins, les efforts de mobilisation de recettes supplémentaires n'ont pas abouti : le pays continue d'enregistrer de faibles niveaux de recettes fiscales, par rapport au PIB, en dépit de l'assistance technique intensive et du soutien des bailleurs. D'un point de vue historique, d'importantes réformes ont été mises en œuvre à la fois par l'administration fiscale et l'administration douanière entre 2005-2008 afin de moderniser le système fiscal et améliorer ses performances, capitalisant l'appui technique de différents bailleurs de fonds. Avec la restructuration de la politique fiscale qui simplifie considérablement le système fiscal, ces réformes ont abouti à une augmentation marquée de la pression fiscale, passant de 10,1 % en 2005 à 13 % en 2008. Malheureusement, cet élan a été interrompu par la crise politique de 2009 et la performance tant de l'administration fiscale que de l'administration douanière a baissé de façon constante. Les taxes intérieures par rapport au PIB ont diminué, passant de 11 % en 2008 à 8,9 % en 2012, et les taxes sur le commerce extérieur ont diminué, de 2,0 % à 1,4 % du PIB sur la même période.

Les précédents rapports d'assistance technique ont signalé des problèmes qui entravent la capacité du gouvernement à mobiliser les recettes fiscales³⁴. Certains de ces problèmes ont déjà été pris en compte dans le sens préconisé par les missions successives du département des finances publiques du FMI. Néanmoins, les efforts de l'administration ont été considérablement entravés par

³⁴ Sur la politique fiscale, se référer aux rapports d'assistance technique du FMI de février, août et octobre 2007 (cf. références). Sur l'administration fiscale, se référer aux rapports d'assistance technique du FMI, décembre 2003, février 2007, décembre 2007, janvier 2009 et février 2009 (cf. références).

de redoutables défis, notamment la crise financière mondiale et surtout la crise politique interne. Cette dernière a entraîné une détérioration de la gouvernance et des activités économiques et s'est accompagnée de mesures de nature à causer des distorsions qui ne servent pas nécessairement l'objectif de mobilisation de recettes. Surmonter ces défis persistants et reprendre le processus de réforme entamé il y a des années de cela devraient être les priorités absolues tant de l'administration fiscale que de l'administration des douanes à court et moyen termes.

Il reste beaucoup de progrès à faire en matière d'amélioration de l'efficacité et du recouvrement de l'impôt. A Madagascar, les dispositions discrétionnaires et l'évasion fiscale ont conduit à la mauvaise performance actuelle du système par rapport à son potentiel de recouvrement de recettes. En outre, il existe encore un important créneau à exploiter en ce qui concerne les revenus provenant des ressources naturelles. Madagascar dispose de ressources considérables en minerais et en pétrole (pétrole, mines de charbon, de fer, de limonite, d'or, de pierres précieuses) qui n'ont pas encore été pleinement exploitées. Ces ressources, associées à une amélioration de l'imposition effective sur les ressources naturelles et des lois y afférentes, pourraient contribuer à augmenter de manière substantielle les recettes publiques. La prise en compte de ces carences renforcerait la structure fiscale actuelle et contribuerait à augmenter la capacité du pays à mobiliser des recettes supplémentaires, ouvrant la voie à une réforme des finances publiques et permettant de faire face aux dépenses prioritaires.

a. Administration fiscale

(i) Cadre institutionnel

- **La DGI a une organisation fonctionnelle couvrant toutes les sources de recettes fiscales.** Au niveau central, il dispose de trois directions (Direction du Contrôle Fiscal et Contentieux, Direction de la Coordination des Opérations, Direction des Etudes et de la Législation Fiscale) et de quatre services, dont celui des réformes fiscales (Service de Pilotage et de Suivi des réformes). Au niveau opérationnel, elle dispose de la DGE (en charge des gros contribuables), des Services Régionaux aux Entreprises (SRE - en charge des petites et moyennes entreprises) et de plusieurs centres fiscaux (en charge des petites entreprises)³⁵. L'organisation actuelle de la DGI semble conforme aux pratiques d'excellence internationales et offre une base raisonnablement solide pour le plein accomplissement de son rôle.
- **Le nombre d'employés a augmenté de façon constante au cours des quatre dernières années.** A la fin 2012, la DGI comptait 1 817 employés, dont plus de 50 % sont des techniciens (321 inspecteurs des impôts, 388 contrôleurs des impôts, 288 agents et 10 personnels non techniques). Par rapport à 2009, l'effectif global a augmenté de 22,3 %, hausse dont plus de 50 % est due à l'augmentation de personnel qualifié (inspecteurs et contrôleurs).
- **Les réformes ciblées que la DGI a prévu de mettre en œuvre sont définies dans sa stratégie de modernisation adoptée en juin 2007**³⁶ qui stipule une restructuration globale de l'organisation et des méthodes de l'administration fiscale. La stratégie comprend les cinq objectifs principaux suivants: (i) la mise en œuvre de mesures immédiates pour assurer et améliorer la collecte des recettes des gros et moyens contribuables, et pour renforcer les capacités de la Direction Générale des Impôts (DGI) à planifier et à surveiller la performance dans ces domaines ; (ii) la modernisation du cadre de l'administration fiscale , (iii) la restructuration du réseau de bureaux locaux , (iv) la simplification des procédures , et (v) le développement d'une politique des ressources humaines de la DGI qui favorise la mobilisation du personnel et la lutte contre la corruption. Officiellement, cette

³⁵ Les recettes perçues par la DGE et les SRE représentent en moyenne 94 % des recettes totales collectées par la DGI.

³⁶ « Stratégies de modernisation de la Direction Générale des Impôts (2007-11) ». (<http://www.impots.mg/>).

stratégie aurait dû prendre fin en 2011, tel qu'elle était programmée au départ. Toutefois, en raison de l'instabilité persistante, la DGI s'est abstenue d'adopter une nouvelle réforme. Dans l'attente d'une nouvelle stratégie, la DGI a envisagé une stratégie temporaire sur trois ans qui consiste à consolider les résultats positifs de la réforme et la sécurisation des recettes fiscales.

- **Sur le plan opérationnel, la stratégie a été traduite en un plan de travail détaillé.** La priorité a été accordée aux réformes du système fiscal et au renforcement de la DGE et des deux principaux SRE (Antananarivo et Toamasina). Par la suite, l'intention était de poursuivre la restructuration des autres services de la DGI (services centraux, d'autres SRE et centres fiscaux), de généraliser les nouvelles procédures et le nouveau système, et enfin de développer les ressources humaines de tous les services. Dans l'ensemble, la stratégie et sa mise en œuvre sont en conformité avec les recommandations de la mission d'assistance technique du Fonds.

(ii) Bilan des réformes

Malgré les retards dans le lancement des réformes, la stratégie de mise en œuvre a été adaptée pour répondre à la plupart des objectifs essentiels fixés pour 2007. Les principales réalisations comprenaient: (i) l'adoption d'un programme de réforme de la politique fiscale dans le cadre de la loi de finances 2008, (ii) des améliorations importantes dans la gestion des opérations relatives aux gros contribuables, (iii) le développement d'un programme de contrôle axé sur les grandes et moyennes entreprises, et (iv) de vastes campagnes de communication internes et externes visant à améliorer la prise de conscience des contribuables ainsi que les services. Malgré le bilan médiocre de Madagascar dans la mise en œuvre des recommandations de l'assistance technique, plusieurs facteurs ont contribué à faire avancer le programme de réforme proposé en 2007, à savoir la nomination d'une nouvelle équipe, le soutien clair du Ministre des Finances et de l'assistance technique et financière de la Banque mondiale et de la France. Un soutien continu de haut niveau et une importante assistance technique ont été jugés primordiaux pour consolider les progrès à l'avenir et développer les objectifs à long terme de la stratégie.

- **En se fondant sur la politique fiscale précédente et les recommandations du Département des finances publiques du FMI relatives à l'administration, des missions de suivi sur l'administration fiscale en 2008 ont permis d'identifier les réformes à opérer en priorité, notamment:** (i) la consolidation des opérations relatives aux grandes entreprises, (ii) le renforcement des opérations relatives aux grandes et moyennes entreprises dans les principales régions en se fondant sur l'expérience acquise en 2007 avec les grandes entreprises, (iii) la mise en œuvre des amendements relatifs à la TVA et l'impôt sur le revenu adoptés dans la loi de finances 2008, et (iv) l'amélioration du traitement des remboursements et de l'apurement des arriérés de remboursement. La mise en œuvre de ces réformes a été appuyée par des missions d'experts du Département des finances publiques du FMI et du soutien à long terme fourni par des conseillers résidents détachés par la Banque mondiale et la France. Ces réformes ont contribué à: (i) simplifier le régime des impôts sur le revenu grâce à la rationalisation du nombre de taxes et la réduction des taux, (ii) supprimer des «taxes de nuisance» (celles à faible rendement mais dont le coût de gestion est élevé); (iii) adopter le nouveau régime de taxe synthétique; (iv) simplifier le régime de la TVA par l'unification du seuil de la TVA à 200 millions Ariary et l'élargissement des possibilités de remboursement de la TVA, (v) traiter le remboursement de la TVA en se fondant sur l'évaluation des risques; (vi) réhabiliter les principaux services en charge des gros contribuables (DGE et deux SRE) et (vii) adopter de nouvelles procédures avec la déclaration et le paiement d'impôt en ligne.

Malgré les progrès, des carences importantes doivent encore être traitées, notamment: (i) la mauvaise gestion et la faiblesse du suivi des réformes; (ii) l'absence d'une bonne gestion des opérations sur le terrain et d'un contrôle interne robuste permettant de produire des chiffres de rapport

fiables; (iii) la prestation partielle des services aux contribuables, et (iv) la rigidité du cadre institutionnel. L'année 2009 aurait dû être consacrée à la mise en œuvre des réformes visant à pallier ces faiblesses, mais la crise politique a interrompu les efforts, empêchant ainsi l'administration fiscale de se conformer pleinement aux réformes prévues. Toutefois, malgré la situation défavorable, elle a réussi à réaliser des progrès dans les domaines suivants: (i) le renforcement des services chargés de la mise en œuvre des réformes, (ii) l'amélioration de la gestion des services opérationnels; (iii) la mise en œuvre de la déclaration en ligne pour la DGE et les SRE, (iv) la réhabilitation des SRE et la création de nouveaux centres fiscaux (v) l'instauration de la ré-immatriculation en ligne des contribuables, (vi) l'amélioration de la qualité des services aux contribuables, et (vii) l'amélioration de l'échange d'informations entre l'administration fiscale et l'administration douanière.

(iii) Défis persistants

En dépit de ces réalisations, des problèmes critiques d'administration des recettes doivent encore être réglés, dont : (i) la consolidation du système fiscal adopté en 2008, (ii) le renforcement de la gestion des services extérieurs avec la structure en charge de la réforme à la DGI (iii) l'amélioration des opérations dans les principaux centres fiscaux et l'informatisation des principales activités, et (iv) l'utilisation systématique des systèmes de technologie de l'information de l'administration fiscale (*SIGTAS*) en tant qu'outils de gestion. L'amélioration de la structure institutionnelle de l'administration financière demeure une priorité, y compris la flexibilité pour permettre aux services fiscaux de décider de leur structure organisationnelle et fournir des incitations au personnel clé.

À la lumière des conditions économiques et sociales actuelles et de l'important besoin en rentrées fiscales, la décision de maintenir un taux d'imposition bas pour les entreprises mérite d'être évaluée de manière plus approfondie. En 2008, les autorités ont commencé à simplifier le régime de l'impôt sur le revenu en réduisant progressivement son taux dans l'objectif d'inciter davantage à la formalisation des activités. Le taux d'imposition sur le revenu de 30 % en 2007 a été révisé à la baisse et fixé à 25 % en 2008. Au cours des quatre dernières années, les autorités ont intensifié les efforts de simplification et réduit le taux d'un point de pourcentage chaque année pour atteindre son niveau actuel de 20%. Cet effort a été salué par les investisseurs privés et a contribué à améliorer le classement de Madagascar concernant le «paiement de l'impôt» dans le Rapport « Doing Business 2014 » de la Banque mondiale. Néanmoins, l'évaluation devrait surtout porter sur l'impact de la réduction du taux d'imposition sur l'élargissement de l'assiette fiscale pour compenser la perte de revenus. Même si la réduction du taux de l'impôt sur le revenu peut être encore considérée, étant donné que le taux actuel de 20 % est encore supérieur au taux adopté dans les pays voisins³⁷, les avantages de telle mesure doivent être soigneusement pesés par rapport aux coûts immédiats du manque à gagner.

L'organisation interne doit encore être améliorée pour permettre une meilleure gestion et un suivi plus poussé des réformes et des services opérationnels. En ce qui concerne le suivi des réformes, la structure en charge de la mise en œuvre et du pilotage des réformes a été renforcée comme recommandé par l'assistance technique précédente. Néanmoins, les évaluations par des missions d'assistance technique ultérieure ont conclu que les ressources disponibles semblent être encore insuffisantes. Quant à la gestion des services opérationnels, certaines dispositions ont été mises en place afin de mieux former et superviser le personnel.³⁸ Si ces dispositions ont permis

³⁷L'impôt sur le revenu à l'île Maurice est fixé à 15 % depuis 2008.

³⁸ Ces dispositions comprennent: (i) la tenue de l'évaluation trimestrielle des services opérationnels afin d'estimer la performance, adapter l'orientation future des stratégies et communiquer des informations

d'établir un historique d'indicateurs de suivi et de performance, elles n'ont pourtant permis à la direction de disposer que d'une évaluation partielle de la performance étant donné que les informations fournies par les services opérationnels restent peu fiables, ce qui appelle à plus de formation et de supervision des agents. À ce jour, aucune information complète n'est disponible quant au nombre exact de contribuables. Bien que la Direction Générale des Impôts dispose d'un plan de travail annuel détaillé assorti d'indicateurs de performance, le fait que la culture du suivi n'est pas encore bien ancrée empêche une évaluation adéquate des forces/faiblesses. Des activités pour encourager et aider l'administration fiscale à développer ces outils constitueraient un effort qui en vaut la peine.

Il est prioritaire d'assurer le remboursement de la TVA dans les meilleurs délais. Grâce aux réformes mises en œuvre entre 2005 et 2008, le système de remboursement de la TVA a été considérablement amélioré. Tous les remboursements ont été effectués dans les 60 jours, sinon moins (8 à 10 jours), pour les entreprises dont les dossiers ne présentaient pas des problèmes majeurs. Cependant, les problèmes cruciaux de liquidités rencontrés par les autorités au cours des quatre dernières années ont retardé le traitement des remboursements de la TVA. En conséquence, les autorités ont accumulé d'importants arriérés envers les investisseurs et les industries minières. D'où la nécessité de vérifier et d'assainir le processus pour assurer des remboursements rapides. Ceci exige notamment de moderniser, c'est-à-dire d'informatiser, la procédure de remboursement de la TVA.

Une analyse coûts/avantages devrait être effectuée afin d'évaluer la pertinence et la performance des centres fiscaux nouvellement ouverts par la DGI. Depuis 2009, dans le cadre de sa stratégie visant à élargir la base fiscale et à améliorer le service aux contribuables, l'administration fiscale a ouvert de nouveaux centres fiscaux. La Direction Générale des Impôts doit tenir compte des compromis à faire entre créer des centres fiscaux et se concentrer sur les principaux bureaux qui fournissent l'essentiel des recettes fiscales, à savoir la DGE et les SRE.

Les opérations dans les principaux centres fiscaux (DGE et SRE) devraient être améliorées grâce à une meilleure supervision du personnel/des opérations et à l'utilisation accrue des systèmes de technologie de l'information dans l'administration fiscale (SIGTAS et Surf) comme outils de gestion. La supervision du personnel /des opérations relève actuellement du directeur de la DGE et des chefs des Services. Cependant, cette supervision est davantage fondée sur des relations informelles que sur un cadre formel. En conséquence, il n'existe pas d'objectifs contractuels formels entre le chef du département et le personnel. Afin de les établir, une amélioration des systèmes de technologie de l'information utilisés par le service des impôts s'avère également importante. Dans le passé, de précédentes missions d'assistance technique ont noté que les fonctionnalités du SIGTAS ne sont pas toutes exploitées par la DGE dans ses activités quotidiennes. Par conséquent, les services fiscaux ne disposent pas toujours de toutes les informations nécessaires pour gérer leurs activités. En outre, dans sa conception actuelle, le système n'est pas vraiment ergonomique et ne répond que partiellement aux besoins de l'administration fiscale. Malgré l'adaptation du programme, les problèmes persistent.

Compte tenu de l'importance du secteur informel, il est nécessaire que l'administration fiscale examine l'application de l'impôt synthétique et identifie les mesures à prendre pour l'améliorer.³⁹ Avec l'introduction du nouveau régime de l'impôt synthétique en 2008, l'imposition du

stratégiques pour la poursuite de la mission, (ii) la mise en place de nouveaux outils et méthodes de suivi des activités qui permettra une meilleure gestion des services opérationnels.

³⁹ « *Size and Measurement of the Informal Economy in 110 countries around the world* », Friedrich Schneider, Juillet 2002.

secteur informel a pris un nouveau tournant. L'impôt synthétique est appliqué aux micro-entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 20 millions d'Ariary et dont le potentiel de développement est considéré comme faible. L'application de la taxe synthétique vise à simplifier l'imposition de ces micro-entreprises tout en réduisant les coûts de gestion pour l'administration fiscale. La taxe est établie sur un principe de déclaration et de paiement par les contribuables et son taux a été révisé à la baisse de 6% en 2008, à 5% à l'heure actuelle. Sa mise en œuvre s'est avérée payante avec le quasi doublement des recettes perçues. Néanmoins, cette performance semble avoir stagné à 0,1 % du PIB depuis 2009, ce qui nécessite la revue de sa mise en œuvre.

Il est nécessaire d'aller de l'avant dans l'adoption d'un nouveau plan stratégique qui fixe les objectifs de l'administration fiscale, soutenu par des plans d'action. Les derniers plans stratégiques établis par l'administration fiscale pour effectuer les réformes fiscales ont expiré en 2011 et, depuis lors, aucune mise à jour n'a été effectuée. Ainsi, aucun cadre n'a été établi pour régir officiellement ses activités. Afin d'assurer la crédibilité et la cohérence des activités, cette lacune doit être comblée.

b. Administration des douanes

(i) Cadre institutionnel

Deux stratégies de réforme ont guidé la Direction des Douanes. Le premier plan stratégique a été établi en 2005 et couvrait la période 2005-2007.⁴⁰ Ses principaux objectifs étaient les suivants: (i) réformer le cadre juridique, (ii) réorganiser l'administration des douanes, (iii) moderniser la gestion des ressources humaines, (iv) renforcer l'intégrité du personnel, (v) réviser la politique d'équipement ; (vi) moderniser les procédures (vii) renforcer la surveillance et la lutte contre la fraude, et (viii) sécuriser les recettes ciblées. La deuxième stratégie a été adoptée en 2007 et couvrait la période 2008-2012.⁴¹ Capitalisant les objectifs fixés dans le cadre de la première stratégie, elle vise à consolider les acquis et à poursuivre la modernisation de l'administration douanière.

En termes de ressources humaines, le personnel de la DGD a diminué de 9 % entre 2008 et 2013, (de 1297 en 2008 à 1242 en 2013). La baisse est conforme aux recommandations de l'assistance technique précédente⁴², qui a déclaré que le personnel DGD semble excéder ses besoins. Au cours des quatre dernières années, la DGD s'est abstenue de recruter du nouveau personnel, sauf pour les besoins spécifiques de l'administration.

(ii) Bilan des réformes

Au cours de la période 2005-2007, le programme de réforme de l'administration douanière a été axé sur l'amélioration des structures organisationnelles de la direction des douanes et la modernisation des processus de traitement des opérations. Les missions régulières d'experts du Département des finances publiques du FMI ont aidé les autorités à mettre en œuvre d'importantes réformes. Des progrès significatifs ont été réalisés dans de nombreux domaines, y compris: (i) l'adoption d'un code des douanes moderne et actualisé, (ii) la restructuration de l'administration des douanes et la nomination d'une nouvelle équipe de direction, (iii) la création d'une unité chargée de la coordination, du suivi et de l'évaluation des réformes; (iv) l'utilisation du logiciel SYDONIA+⁴³ dans les plus grands bureaux de la douane; (v) l'adoption d'un programme d'inspection au

⁴⁰ « Stratégies des Douanes Malagasy (2005–2007) ». (<http://www.douanes.gov.mg>).

⁴¹ « Nouvelles stratégies de modernisations pour les Douanes de Madagascar 2008-2012 ».

⁴² Benon et al: « Poursuite de la modernisation des administrations fiscale et douanière » février 2009.

⁴³ SYDONIA est un système automatisé utilisé pour l'inspection et le dédouanement.

débarquement, en partenariat avec *GasyNet*⁴⁴ ; (vi) la mise en place et le déploiement de la plateforme de technologie de l'information *Tradenet*⁴⁵ pour soutenir les opérations douanières; (vii) l'utilisation du BSC (Bordereau de Suivi de Cargaisons)⁴⁶ ; (viii) l'adoption de nouvelles procédures pour le paiement des taxes par *Tradenet*; (ix) l'acquisition de scanners pour les bureaux principaux; (x) l'amélioration du contrôle des marchandises à l'embarquement , ainsi que (xi) le recrutement et la formation de nouveau personnel qualifié.

En 2008, les réformes ont été poursuivies et les priorités ont été établies en se fondant sur les principales orientations du deuxième axe stratégique qui décrit les objectifs des autorités dans le Madagascar Action Plan (MAP)⁴⁷. Les principaux objectifs étaient les suivants: (i) consolider les réformes réalisées; (ii) renforcer la lutte contre la fraude; (iii) finaliser le déploiement de *SYDONIA* + + et étendre ses fonctionnalités; et (iv) renforcer les capacités du personnel. Une évaluation à mi-parcours effectuée à la fin de 2008 a indiqué que: (i) *SYDONIA* + + a été déployé dans tous les bureaux de douane et l'extension de certaines de ses fonctionnalités était en cours, (ii) le service juridique ainsi que la brigade mobile de surveillance ont été créés; (iii) le contrôle des marchandises quittant le bureau de douane a été renforcé, (iv) 10 pour cent des déclarations en douane ont été vérifiées au hasard pour lutter contre une éventuelle fraude, (v) l'élaboration d'un plan de formation pluriannuel était en cours ainsi que le développement de la formation continue , et (vi) le nombre de personnel qualifié a augmenté avec le recrutement de 30 nouveaux inspecteurs.

Avec la survenue de la crise politique en 2009, l'administration des douanes a dû réajuster sa stratégie. Divers plans ont été adoptés pour consolider les progrès accomplis, s'articulant autour de quatre objectifs principaux, à savoir: (i) améliorer la collecte des recettes, (ii) faciliter le dédouanement; (iii) créer un environnement de qualité pour les opérations douanières, et (iv) poursuivre la lutte contre la fraude et le trafic illicite. Sur le plan opérationnel, l'administration des douanes et *GasyNet* se sont vu respectivement attribuer des tâches spécifiques dont la mise en œuvre est mesurée par des indicateurs de performance précis.

Bien que le service des douanes ait toujours cherché à poursuivre les réformes, ses activités ont été contrariées par de nouveaux impératifs qui l'ont distrait quelque peu de ses objectifs à long terme et ont ralenti la mise en œuvre des réformes prévues. Néanmoins, il a progressé dans la mise en œuvre de certaines des recommandations formulées par la dernière mission d'assistance technique du Département des finances publiques du FMI en 2008, à savoir: (i) renforcer la gestion et la formation continue de personnel, (ii) consolider les procédures et le système par le déploiement de *SYDONIA* + + dans les services centraux et la mise en place de l'Observatoire du Délai de Dédouanement (ODD)⁴⁸ dans les principaux bureaux de douane ; (iii) cerner les causes des incohérences entre les taxes perçues et versées, enregistrées grâce à la technologie de l'information *SYDONIA* + + et les apurer; (iv) assurer un suivi mensuel de la différence entre les montants déclarés et ceux payés; (v) former le personnel sur les moyens de régler les problèmes et l'utilisation de systèmes modernes. En outre, son partenariat continu avec GASYNET a également permis à la DGD de réaliser de nouveaux progrès dans la consolidation des efforts entamés depuis des années, assurant:

⁴⁴ *GASYNET* est une société issue du partenariat entre SGS (Société Générale de Surveillance) et les autorités malgaches. La société a été créée pour mobiliser les ressources techniques, technologiques et financières en vue de bénéficier de l'utilisation de technologies de pointe dans le commerce transfrontalier.

⁴⁵ *Tradenet* est une plate-forme électronique regroupant les principaux intervenants dans le commerce extérieur, permettant l'échange de données entre eux en temps réel.

⁴⁶ Le *BSC* est un formulaire de pré-déclaration électronique à remplir par les exportateurs, permettant aux douanes de préparer et d'anticiper l'opération de dédouanement correspondant.

⁴⁷ Le *MAP* est un document de stratégie national conçu pour la période 2008-2012.

⁴⁸ Depuis 2009, l'apurement de ces incohérences se fait automatiquement. Avant 2009, il se faisait encore manuellement et le processus est encore en cours.

(i) la poursuite du déploiement de *Tradenet* dans les bureaux de douane; (ii) l'acquisition de nouveaux scanners; (iii) la poursuite de l'informatisation des bureaux de douane; (iv) l'amélioration des délais de dédouanement; et (v) la connexion de tous les principaux opérateurs du commerce extérieur à *Tradenet* en vue de réduire les formalités et accélérer les opérations douanières. Les progrès réalisés ont contribué au recouvrement des recettes, la facilitation des opérations douanières, la lutte contre la fraude et la corruption et la réduction des formalités administratives.

(iii) Défis persistants

Les réformes ont porté leurs fruits mais des défis importants restent à relever. Ces défis sont essentiellement liés à: (i) la suspension partielle de la taxe sur les produits pétroliers depuis 2011, (ii) l'introduction régulière de mesures d'exemption dans la loi de finances au cours des quatre dernières années, (iii) la persistance de pratiques frauduleuses et de trafics illicites; (iv) le relâchement du cadre institutionnel, et (v) la modernisation de l'actuel système de technologie de l'information utilisé par la DGD.

Les mesures visant à maintenir inchangé le prix de détail des produits pétroliers ont sérieusement remis en question les efforts de mobilisation des recettes. Afin de maintenir inchangés les prix à la pompe des produits pétroliers, les autorités ont accordé aux compagnies aux importateurs une suspension du paiement d'une partie (25 %) ⁴⁹ des taxes pétrolières sur leurs importations à la fin 2011. La mise en œuvre de cette mesure a généré un manque à gagner important sur les recettes perçues par la douane. En 2012, les douanes n'ont pas atteint ses objectifs de recettes principalement en raison de l'abaissement des taxes sur les produits pétroliers, résultant en un écart de l'ordre d'Ariary 88 milliards par rapport à la prévision initiale. La situation s'est encore aggravée en 2013, les revenus cumulés à fin octobre indiquent un déficit d'Ariary 232,3 milliards par rapport à la prévision initiale de la loi de finances (Ariary 830,7 milliards collectés contre Ariary 1,063.1 milliards prévus), dont Ariary 197 milliards proviennent des recettes sur les produits pétroliers.

Le maintien de certaines mesures d'exemption doit être reconsidéré, non seulement à cause de la perte de revenus qui y est associée, mais aussi eu égard à la crédibilité des réformes et à l'instabilité du système fiscal en raison des changements fréquents et une différence de traitement entre contribuables. Depuis 2005, l'administration des douanes a déployé d'importants efforts pour contrôler les exemptions *ad hoc* ⁵⁰, parce qu'elles érodent sérieusement l'assiette fiscale et incitent les agents des douanes à la corruption. Pour réduire les pertes de recettes correspondantes et la corruption qui lui est associée, une liste d'exonérations légales a été établie par l'administration des douanes en 2007. Il a été également décidé que les exonérations exceptionnelles seront décidées seulement en Conseil du Gouvernement ⁵¹. Depuis le début de la crise, cependant, de nouveaux cas d'exemption ont été régulièrement introduits dans la loi de finances en vue de relancer l'économie et promouvoir l'utilisation des énergies renouvelables étant donné le problème que traverse actuellement la société de service publique JIRAMA.

Le contrôle des exonérations fiscales, conjugué à l'amélioration du système d'imposition et l'adoption de contrôles modernes, ont eu des effets certains en termes de réduction de fraude, mais des efforts s'avèrent encore nécessaires. La supervision actuelle n'a pas complètement mis fin aux pratiques frauduleuses qui, depuis le début de la crise politique, ont fortement augmenté avec les exportations illicites de bois de rose, d'or, de produits pharmaceutiques, de pierres précieuses, de

⁴⁹ Cette mesure a été permanente depuis son introduction en 2011.

⁵⁰ Par exemptions *ad hoc*, on désigne les exemptions accordées par les plus hautes autorités sur les importations de certaines marchandises au bénéfice d'entités particulières.

⁵¹ Dérogations exceptionnelles décidées en Conseil de gouvernement pour trois raisons: (i) catastrophes naturelles, (ii) intérêts nationaux, et (iii) services publics.

devises et d'animaux endémiques. En effet, en raison des exportations illicites de bois de rose, toutes les exportations sont maintenant scannées sans exception. Les défis sont liés à plusieurs faits: (i) tous les bureaux de douane ne sont pas dotés d'un scanner, ce qui pourrait favoriser certaines activités; (ii) par manque de ressources, les douanes ne peuvent pas couvrir l'ensemble du territoire, ce qui rend les tâches de surveillance difficile; (iii) l'identification des risques liés aux déclarations des importateurs comporte encore des faiblesses, rendant le processus de contrôle plus vulnérable aux importateurs malhonnêtes⁵²; (iv) en raison de l'absence d'une base de données complète et efficace, les douanes continuent à ne pas avoir le plein contrôle sur la valeur en douane et, enfin; (v) étant donné la façon dont la fonction publique est organisée, l'administration des douanes n'est pas autorisée à prendre des sanctions contre les agents fautifs, même s'il est prouvé qu'ils ont agi de manière illégale.

L'avancement vers des Accords de partenariat (APE, SADC) dans les années à venir devra être pris en compte. Dans le passé, la mise en œuvre de ces mesures a entraîné inévitablement une perte de recettes, en particulier celles liées au commerce extérieur. Ainsi, il est nécessaire que les autorités identifient de nouvelles sources de revenus et renforcent le système fiscal en place afin de compenser les pertes futures.

La structure institutionnelle de l'administration des douanes devrait être améliorée, en vue de lui accorder la latitude nécessaire qui lui permettrait de décider de sa propre structure organisationnelle et des incitations à attribuer à son personnel le plus indispensable. Ceci est important dans la mesure où l'administration pourrait avoir la pleine autorité sur ses ressources humaines et décider de leur utilisation optimale, conformément aux stratégies à mettre en œuvre.

La modernisation et les avancées technologiques sont nécessaires pour améliorer davantage la gestion. Avec l'utilisation de *SYDONIA++*, l'informatisation des opérations douanières a beaucoup progressé et le recouvrement des recettes s'est nettement amélioré. Au cours des dernières années, cependant, avec la modernisation de l'administration douanière et à la lumière des réformes nécessaires, *SYDONIA++* a montré ses limites notamment en termes de fonctionnalités. La Direction des Douanes envisage maintenant de passer à un autre système plus efficace et qui répond mieux à leurs besoins, tel celui utilisé à l'Île Maurice et au Mozambique. Cette décision devra être mûrement réfléchi. En raison de l'insuffisance de financement, toutefois, la Direction n'a pas réussi à acquérir le système.

En plus des défis qui sont propres à la DGI et la DGD, il y a des défis communs qui concernent les deux administrations. Ces défis sont essentiellement liés à : (i) l'adoption de stratégies actualisée qui prennent en compte les nouveaux défis auxquels les deux administrations sont confrontés; (ii) l'égalité de traitement de tous les contribuables et l'amélioration de la coopération entre les deux administrations dans leur objectif commun de lutte contre la fraude.

Il est nécessaire d'aller de l'avant avec l'adoption d'un nouveau plan stratégique qui fixe les objectifs à la fois pour l'administration fiscale et celle des douanes, soutenu par des plans d'action. L'élaboration de ces stratégies devrait être guidée par l'évaluation des progrès réalisés à ce jour ainsi que des obstacles qui restent encore à surmonter à court et à moyen/long terme.

Le traitement préférentiel des entreprises orientées vers l'exportation devrait être réexaminé. Dans le cadre de sa stratégie visant à élargir l'assiette fiscale, ainsi que la réduction du taux d'impôt

⁵² Afin de déterminer le contrôle à effectuer sur chaque déclaration, les douanes utilisent certains «critères de ciblage» établis par *GasyNet*. Sur la base de ces critères, les déclarations des importateurs sont classées en: (i) circuit vert (aucun contrôle à faire), (ii) circuit bleu (déclaration nécessitant un contrôle a posteriori); (iii) circuit jaune (déclaration nécessitant une vérification documentaire) et (v) circuit rouge (déclaration exigeant la vérification au scanner et le contrôle physique éventuellement). L'identification de ces critères reste, cependant, assez simple.

sur le revenu, les autorités ont également prévu la suppression progressive du statut de zone franche, qui accorde un traitement préférentiel aux entreprises exportatrices. Le principe sous-jacent était que la coexistence de deux systèmes fiscaux au sein d'une économie ne favorise pas le respect des règles par les contribuables et pousse ceux qui ne reçoivent pas les avantages à demander également un traitement préférentiel. En 2008, il y a eu une tentative de passage à un système fiscal unique pour toutes les sociétés par l'établissement d'une «loi sur les exportations», qui préconise une égalité de traitement pour toutes les entreprises en termes de taxes. Toutefois, son application a été suspendue en raison de la crise politique.

Une plus grande coopération entre l'administration fiscale et l'administration douanière est nécessaire étant donné que les deux poursuivent les mêmes objectifs de lutte contre les activités illicites. En 2010, un protocole d'accord a été signé pour formaliser cette coopération. Depuis lors, la coopération a été axée sur l'échange d'informations par l'intermédiaire de la plate-forme électronique du Ministère des Finances, appelée *SIGFP*, conçue pour gérer les finances publiques. Toutefois, cet échange d'informations reste insuffisant si l'on pense aux gains d'efficacité que les deux administrations pourraient réaliser si leur coopération était plus étroite. Ainsi, il est nécessaire de relancer le plan et reprendre la mise en œuvre du programme de réformes initial.

IV. Recommandations et conclusion

Le retard dans la mise en œuvre des réformes cruciales, combiné avec l'adoption de mesures discrétionnaires, a donné lieu à des pertes importantes de recettes au cours des quatre dernières années. Les administrations fiscales et douanières d'importants défis à relever. Le potentiel pour augmenter l'efficacité et l'efficacité du système fiscal existe. Pour ce faire, il sera nécessaire de mettre en œuvre des réformes essentielles pour mobiliser des recettes supplémentaires, instaurer des mesures fiscales pour aider à mobiliser des ressources, élaborer des mesures incitatives afin d'élargir l'assiette fiscale et l'économie formelle, et d'améliorer l'efficacité de l'administration fiscale. Dans l'immédiat, cela requiert une accélération du rythme des réformes au niveau de l'administration fiscale et douanières. De telles réformes devraient être à base large et exigeraient de mettre à jour la stratégie sous-jacente compte tenu des évolutions notées au cours des dernières années et le contexte actuel.

- (i) **A court terme**, les autorités devraient axer leurs efforts sur la collecte des recettes par la levée des mesures de nature à causer des distorsions qui ont nui aux efforts de recouvrement à ce jour, y compris la suspension de certaines taxes. Les procédures douanières devraient être renforcées pour réduire les possibilités de sous-évaluation et d'évasion.
- (ii) **A moyen terme**, les autorités devraient élaborer une stratégie qui pourrait consister entre autres à affiner les méthodologies, à continuer à se concentrer sur l'administration fiscale des gros contribuables, à mener des actions politiques et administratives qui visent à élargir l'assiette fiscale, à renforcer la collaboration entre les administrations fiscale et douanière et poursuivre la modernisation des systèmes d'administration fiscale et douanière. Par-dessus tout cela, pour que ces réformes puissent s'enraciner et avoir un impact significatif, il sera essentiel d'obtenir un appui non technique à tous les niveaux, notamment dans les plus hautes sphères politiques.

Annexes

Tableau 1: Madagascar: Recettes fiscales (2005-2012)
En pourcentage du PIB

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Recettes fiscales	10.1	10.7	11.4	13.0	10.6	10.8	11.0	10.3
Impôts sur le revenu	2.2	2.7	2.6	3.3	2.8	2.7	2.6	2.3
IR	1.4	1.5	1.5	1.8	1.6	1.3	1.1	1.0
IRSA	0.6	0.6	0.8	0.9	0.9	1.1	1.2	1.0
IRCM	0.2	0.5	0.2	0.5	0.2	0.2	0.2	0.2
IPVI	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
IS	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Autres	0.0	-	-	-	-	-	-	-
Taxes sur les biens immobiliers	0.1	0.1	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
TPF	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	-
Vignettes	0.0	0.0	-	-	-	-	-	-
Droit d'enregistrement	0.1	0.1	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Taxes sur les biens et services	6.0	5.8	6.3	7.3	6.2	6.6	6.9	6.5
TVA	5.0	4.9	5.4	6.4	5.3	5.5	5.8	5.4
TST	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	-	0.0	-
DA/TC	0.4	0.5	0.7	0.8	0.9	1.1	1.1	1.1
Redevances/produits	0.4	0.4	0.0	0.0	0.0	-	-	-
Autres biens et services	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0
Autres recettes fiscales	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Taxes sur le commerce extérieur	1.7	2.0	2.1	2.0	1.5	1.4	1.5	1.4
DD	1.1	1.2	1.3	1.4	1.0	0.9	1.0	1.0
TPP	0.5	0.8	0.7	0.6	0.5	0.5	0.4	0.3
DA	0.1	0.0	0.1	0.0	-	-	-	-
TSI	-	-	-	-	-	-	-	-
AUTRES	0.0	0.0	0.00	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Pour mémoire								
PIB prix courant (en milliards)	10,094	11,817	13,760	16,081	16,797	18,273	20,088	21,989
Total des dépenses (en % du PIB)	21.2	21.3	18.7	18.6	15.3	14.1	14.9	13.3

Source: Ministère des Finances, INSTAT, Calculs du FMI

Tableau 2: Pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne – Taux de pression fiscale (en pourcentage)

Pays	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Moyenne (2005 – 2012)
Kenya	21.0	20.8	21.7	21.6	21.6	23.4	22.8	22.5	21.9
Malawi	18.8	18.9	19.7	20.7	20.5	22.0	21.7	23.3	20.7
Libéria	11.0	14.4	16.7	16.3	17.3	18.8	19.5	22.2	17.0
Bénin	14.5	15.4	16.9	17.2	16.1	16.2	15.5	15.5	15.9
Togo	14.5	15.6	16.2	14.9	15.3	15.7	16.8	16.7	15.7
Mozambique	12.2	12.9	14.0	14.2	15.6	17.0	18.1	20.0	15.5
Guinée	13.4	13.3	13.5	14.7	14.9	14.7	15.3	19.2	14.9
Mali	15.4	14.9	14.2	13.3	14.7	14.6	14.6	14.4	14.5
Tanzanie	11.2	12.5	14.1	14.9	15.0	15.1	15.7	16.1	14.3
Gambie	12.7	14.6	15.2	14.7	14.7	13.2	14.3	14.5	14.2
Burundi	13.1	12.5	12.4	12.0	13.0	13.7	14.3	13.8	13.1
Burkina Faso	11.7	11.9	12.5	11.9	12.5	12.7	14.1	15.8	12.9
Congo, Rép. Dém.	8.6	9.8	11.6	14.5	13.0	13.9	14.6	16.9	12.8
Tchad	4.0	9.6	14.8	14.1	9.9	14.8	18.4	15.4	12.6

Rwanda	11.5	11.6	11.9	13.1	12.2	12.6	13.2	13.7	12.5
Niger	10.2	10.7	11.5	11.7	13.7	12.8	13.4	14.7	12.3
Ouganda	11.1	11.6	11.9	11.7	11.6	11.9	11.8	12.1	11.7
Erythrée	16.0	14.6	11.9	11.6	8.4	8.4	8.4	9.7	11.1
Madagascar	10.1	10.7	11.4	13.0	10.7	10.9	11.1	10.9	11.1
Comores	11.6	10.9	10.0	10.2	10.8	11.1	10.9	11.8	10.9
Ethiopie	11.8	10.9	10.2	9.7	8.7	11.4	11.7	11.6	10.7
Sierra Leone	7.7	7.8	7.4	8.1	8.0	9.0	10.8	10.7	8.7
République Centrafricaine	7.2	7.9	7.3	7.9	8.7	9.3	8.4	9.9	8.3
Guinée-Bissau	6.1	6.1	5.7	5.5	6.8	8.0	8.8	9.3	7.0
Soudan	8.2	7.6	7.1	6.7	7.0	6.6	6.4	6.2	7.0

Source: World Development Indicators (Banque mondiale), MFB, Calcul du FMI

Tableau 3 : Pays d'Afrique : Taux d' IRP, d' IBS et de TVA (en %)

Pays	IRP	IBS	TVA
Bénin	45.0	30.0	18.0
Botswana	25.0	22.0	12.0
Burkina Faso	27.5	27.5	18.0
Burundi	30.0	30.0	18.0
Cameroun	35.0	38.0	19.3
Cap Vert	35.0	25.0	15.0
République Centrafricaine	35.0	30.0	19.0
Tchad	60.0	40.0	18.0
Congo, République du	45.0	33.0	18.0
Côte d'Ivoire	36.0	25.0	25.0
Guinée Equatoriale	35.0	35.0	15.0
Erythrée	30.0	34.0	5.0
Ethiopie	35.0	30.0	15.0
Gabon	35.0	30.0	18.0
Ghana	25.0	25.0	12.5
Guinée	15.0	35.0	18.0
Kenya	30.0	30.0	16.0
Lesotho	35.0	25.0	14.0
Madagascar	20.0	20.0	20.0
Malawi	30.0	30.0	16.5
Mali	40.0	30.0	18.0
Maurice	15.0	15.0	15.0
Mozambique	32.0	32.0	17.0
Namibie	37.0	34.0	15.0
Niger	35.0	30.0	19.0
Nigeria	24.0	30.0	5.0
Rwanda	30.0	30.0	18.0
Sénégal	40.0	30.0	18.0
Seychelles	15.0	25.0	15.0
Afrique du Sud	40.0	28.0	14.0
Soudan	25.0	15.0	17.0
Swaziland	33.0	30.0	14.0
Tanzanie	30.0	30.0	18.0
Togo	35.0	29.0	18.0
Ouganda	40.0	30.0	18.0
Zambie	35.0	35.0	16.0
Zimbabwe	45.0	25.0	15.0

Sources: International Bureau of Fiscal Documentation, IBFD, 2013 (www.ibfd.org)

REFERENCES

- Banque mondiale, «*Madagascar: Vers un agenda de relance économique*», juin 2010.
- Benon et al, Rapport d'assistance technique «*Poursuite de la modernisation des administrations fiscale et douanière*», février 2009.
- Keen et al, Rapport d'assistance technique, «*Vers un système fiscal simple, équitable et propice à la croissance*», février 2007.
- FMI – Département des finances publiques, «*Madagascar: Tax Administration; and Participation in the CREDAF General Assembly*», février 2007.
- FMI - Département des finances publiques, rapport d'assistance technique, «*Madagascar: Tax Administration*», décembre 2007.
- FMI - Département des finances publiques, rapport d'assistance technique, «*Madagascar: Tax Policy*», octobre 2007.
- Friedrich Schneider, «*Size and Measurement of the Informal Economy in 110 countries around the world*», juillet 2002.
- Kopits et al (2003), Rapport d'assistance technique, «*Vers la rationalisation du système fiscal*», décembre 2003.

Liste des Acronymes

Note de Politique Fiscale	
APE	Accord de Partenariat Economique
BSC	Bordereau de Suivi des Cargaisons
DC	Droit Commun
DGD	Direction Générale des Douanes
DGE	Direction des Grandes Entreprises
DGI	Direction Générale des Impôts
EU	Union Européenne
FMI	Fonds Monétaire International
FRPC	Fonds pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance économique.
IBS	Impôt sur le Bénéfice des Sociétés
IRP	l'impôt sur le revenu des particuliers
ODD	Observatoire du Délai de Dédouanement
PFR/ASS	Pays à faible revenu/Afrique subsaharienne
SADC	Communauté de développement d'Afrique australe
SER	Services des Grandes Entreprises
SGD	Système de gestion des douanes
SIGFP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SIGTAS	Système Intégré de Gestion des Taxes de l'Administration
TVA	Taxe sur la Valeur Ajputée
ZF	Zone Franche

4. Les statistiques

I. Résumé et Vision 2024

En 2024, le système statistique national malagasy pourrait devenir un système coordonné, fiable et capable de répondre à tous les besoins récurrents et émergents tant en quantité qu'en qualité sur les plans national et régional. Tous les acteurs du système statistique : producteurs de données, fournisseurs de données, utilisateurs et bailleurs articuleront leurs activités statistiques autour d'un programme commun cohérent. Les données statistiques nécessaires pourraient être disponibles, aussi bien pour les acteurs du secteur public que du secteur privé, au moment opportun. Ainsi, les statistiques seront reconnues comme outil essentiel de mise en œuvre de politiques basées sur les faits et de gestion axée sur les résultats au service du développement.

Des améliorations sont constatées au niveau de la coordination et de la couverture régionale depuis 2008. Cependant, malgré la richesse de la production statistique et la multiplicité des producteurs de données, des déficiences considérables subsistent au niveau du système. A titre d'exemple, le système n'arrive pas à réaliser les opérations de mise à jour des données fondamentales comme le recensement général de la population et l'élaboration des comptes nationaux complets.

Les diagnostics successifs du système statistique national aboutissent presque aux mêmes constats⁵³ :

- l'insuffisance et l'inadaptation aux besoins des données produites,
- l'incohérence et la faiblesse de couverture spatiale et temporelle des données produites,
- les retards importants de la production statistique,
- la fiabilité insuffisante des données statistiques,
- et la difficulté d'accès aux données.

Le système statistique malagasy souffre de l'insuffisance des ressources humaines et des capacités financières, laquelle a été aggravée par la crise politique. Les travaux de collecte des données sont souvent orientés vers les domaines où des financements sont disponibles au détriment des besoins de l'ensemble des utilisateurs.

Au bout du compte, ces problèmes handicapent fortement les processus de prise de décision et de formulation des politiques.

La présente note a pour objectif de contribuer au plaidoyer pour l'appui aux statistiques à Madagascar pour que celles-ci puissent assurer leurs rôles en tant qu'outil pour la réduction de la pauvreté et la bonne gouvernance. À Madagascar où plus de 90% de la population est pauvre⁵⁴, des informations statistiques fiables sont nécessaires pour un meilleur ciblage des pauvres et l'identification des caractéristiques de leur pauvreté. Ceci permettra de définir les politiques et programmes adéquats à mettre en œuvre, et de vérifier à la fin du cycle de programmation les impacts sur la pauvreté. Par ailleurs, elles orientent l'allocation des ressources là où elles sont le plus nécessaires. Enfin, les données fiables permettent aux citoyens de vérifier ce que leurs gouvernants ont réalisé dans le cadre de la gestion axée sur les résultats et incitent ainsi à la redevabilité.

⁵³A titre d'exemple : Rakotomalala A. 2006, Diagnostic du système statistique national malgache.

⁵⁴92% de la population ont un niveau de consommation de moins de \$2 PPA/ jour (World development indicators).

L'utilisation de plan stratégique fournissant une stratégie globale s'avère être un moyen robuste pour le développement des statistiques⁵⁵. Ainsi, la référence à une stratégie nationale pour le développement des statistiques est recommandée pour permettre au système statistique malagasy d'atteindre cette vision.

II. Vue d'ensemble

a. Cadre institutionnel et coordination

Le système statistique malagasy actuel est composé d'un appareil de production statistique centré sur l'INSTAT et une structure de coordination appelée Comité de Coordination des Informations Statistiques et Economiques. La structure de coordination actuelle du système statistique a été instituée par un décret en Janvier 1989 qui spécifie ses missions, sa composition et son mode de fonctionnement. Toutefois, les membres du comité n'ont été nommés qu'en 2000. Et, selon le diagnostic du système statistique effectué en 2006, cette structure de coordination statistique n'a été opérationnelle qu'en 2000 et cela juste pour quelque mois. En conséquence, les autres services statistiques fonctionnent de manière décentralisée et indépendante sur le plan organisationnel (dispersion des objectifs et préoccupations, etc.) et surtout sur le plan méthodologique (pas de gestion de domaine et de concept, non application des normes et pas de contrôle de qualité, etc.). En 2008, avec l'adoption de la Stratégie Nationale de Développement de la Statistique (SNDS), une nouvelle forme d'organisation et de coordination avec les structures adéquates du système statistique malgache ont été proposées. Mais cette initiative a été interrompue par la crise qu'a subie le pays à partir de 2009.

b. Cadre législatif

Le système statistique malgache est régi par⁵⁶ :

- La loi N° 68-003 du 18 juin 1968 définissant les Obligations et les secrets en matière de statistique.
- Le décret N°89/16 du 18 janvier 1989 portant création du Comité de Coordination de l'information Statistique et Economique.
- Le décret 2002-1008 définissant le nouveau statut de l'INSTAT.

Ces textes ne sont plus adaptés au contexte actuel face à l'évolution des normes internationales en matière statistique. La loi sur le secret et l'obligation en matière de statistique se limite aux principes de visa, d'obligation de réponse et de garantie de secret statistique et présente ainsi plusieurs lacunes. Les lois statistiques :

- énoncent des principes régissant les activités statistiques énoncés par la Charte africaine de la statistique et découlant des Principes fondamentaux de la Statistique approuvés en 1994 par la Commission de statistique des Nations Unies ;
- définissent le système statistique national, notamment les principaux acteurs du système, leurs droits et responsabilités et les relations entre eux et avec les autres organisations.

Par ailleurs, ces textes en eux-mêmes n'ont pas été efficaces du fait qu'ils n'ont pas permis de faire fonctionner correctement le système statistique. L'élaboration d'un nouveau cadre juridique reste actuellement une nécessité pour Madagascar. Deux projets de loi ont été formulés en 2004 et 2008 mais n'ont pas pu être adoptés.

⁵⁵ Plan d'action de Marrakech pour les statistiques.

⁵⁶ Il s'agit là des principaux textes. D'autres textes ayant trait à la statistique existent aussi comme les textes sur les nouvelles nomenclatures, etc.

c. L'Institut National de la Statistique (INSTAT)

L'INSTAT est en charge de la production des données statistiques sur les indicateurs nationaux. Il est aussi en charge de la conception, la coordination et la mise en œuvre de la politique nationale en matière de statistique.

L'institut national produit et diffuse régulièrement des statistiques essentielles telles que les indices des prix à la consommation et les statistiques sur les créations de nouvelles entreprises formelles. En plus, elle a réalisé des nombreuses enquêtes statistiques nationales ou régionales avec l'appui des bailleurs de fonds. Cependant, le problème y reste entier. Certaines statistiques aussi fondamentales restent non disponibles sans reparler des problèmes de la comptabilité nationale et du recensement. La situation relative à la comptabilité nationale est en cours de régularisation tandis que la réalisation du recensement ne s'est pas encore concrétisée⁵⁷. Le retard accumulé dans la réalisation du recensement pourrait pourtant altérer sa qualité en tant que base d'échantillonnage. D'autre part, l'accès aux bases de données des enquêtes n'est pas clair. La capacité de l'institut national reste très limitée au niveau des ressources humaines et au niveau des ressources financières.

Par ailleurs, l'incapacité de l'institut national en matière de gestion financière et de passation de marchés a entraîné un certain manque de confiance de la part des bailleurs. En plus, faute de gestion de carrière claire, les statisticiens quittent l'institut après y avoir passée quelques années et les départs ne sont pas toujours comblés par les arrivées de nouveaux cadres.

D'autre part, sur le plan financier, depuis le changement de son statut en Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial, l'INSTAT ne reçoit plus que des « subventions », mises à part les ressources affectées dans le cadre du programme d'investissement public pour réaliser ses missions. Toutefois, par le passé, ces subventions ont été juste assez pour assurer les salaires du personnel et les coûts de fonctionnement. Les activités de production statistiques sont donc tributaires des financements des bailleurs et jusqu'ici, aucune coordination n'existe au niveau des bailleurs eux-mêmes pour rendre leur appui plus efficace. Malgré les efforts dans le cadre du programme d'investissement public, le fait est que, jusqu'ici, l'Etat malgache ne participe réellement au financement de la production statistique qu'à faible ampleur.

d. Les statistiques sectorielles

Le système statistique malgache actuel est décentralisé, c'est-à-dire que les statistiques sectorielles sont produites par des services ou directions des ministères techniques et d'autres organismes publics ou parapublics.

Seuls quelques ministères comme l'éducation et la santé disposent de « services » statistiques régionaux et de mécanismes permettant la remontée des données au niveau central. Par ailleurs, il faut noter que généralement les problèmes d'incohérence et de faiblesse de la fiabilité des données sont plus accentués au niveau des statistiques sectorielles faute de coordination et d'appui technique venant du système national. Les services sectoriels souffrent aussi de manque de moyens financiers et le manque de moyens humains y est plus accentué. On dénombre très peu de statisticiens de formation au niveau des secteurs. Par exemple, il n'y a qu'un seul statisticien au sein du service des statistiques agricoles alors que le secteur occupe environ 80% de la population. Toutefois, il convient de noter que quelques services de production de statistique sectorielle ont bénéficié des nouveaux cadres statisticiens moyens issus des premières promotions de la formation locale de statisticiens. A Madagascar, les sources administratives pour la production de statistique restent encore non valorisées et non intégrées.

⁵⁷ Principalement en raison de problème de financement. Mais la crise politique en 2009 a aussi interrompu les activités déjà en cours.

e. Le système statistique régional

Au niveau d'une région, le système statistique est composé de la représentation de l'INSTAT, des Services Techniques Déconcentrés⁵⁸ et des Collectivités Territoriales Décentralisées, notamment la Région et les Communes.

La principale avancée qui a été faite au niveau régional est l'opérationnalisation des Services Régionaux de la Statistique au niveau des 22 régions de l'île qui sont les démembrements de l'institut national au niveau régional. Certes, la mise en place des services régionaux de la Statistique a pu redynamiser le système statistique régional, mais force est de constater que ce dernier reste embryonnaire. Les faiblesses des capacités, surtout techniques, sont encore plus accentuées au niveau régional. Les cadres moyens issus de la formation locale en statistique ne couvrent pas encore les besoins de l'ensemble de ces services régionaux.

f. Politique en matière de statistique

Aucune politique claire en matière de statistique n'existait à Madagascar⁵⁹ avant 2008, année d'adoption de la SNDS. Cette stratégie retrace de façon formelle la politique de développement de la statistique à Madagascar couvrant la période 2008-2012. La Stratégie malgache de développement de la statistique de 2008 s'est fixé comme objectifs généraux de (i) réorganiser et moderniser le système statistique malgache, (ii) d'améliorer de façon notable l'offre statistique et (iii) de développer le système statistique régional.

On peut relever des points positifs dans la mise en œuvre de la SNDS, entre autres :

- la mise en place effective de l'école nationale de statistique ;
- la mise en place des représentations de l'institut national au niveau des 22 régions ;
- la réalisation d'enquêtes et l'effort de consolidation des données dans le TBE ;
- l'organisation de la rencontre des utilisateurs et producteurs de statistiques...

Mais on relève aussi des défaillances de la stratégie, telles que :

- l'absence de priorisation des activités ;
- la sous-représentation des partenaires techniques et financiers, du secteur privé et de la société civile lors de la formulation.

g. Contribution du système statistique à la gestion du développement du pays

Depuis l'adoption d'une stratégie officielle de réduction de la pauvreté⁶⁰ par l'Etat malgache à partir de 2002, le système statistique a pris de l'importance dans la gestion du développement du pays. L'INSTAT ainsi que les services sectoriels de production statistique étaient sollicités pour fournir les statistiques pour le besoin du suivi de la politique de développement. Le passage au budget programme en 2005 a amplifié ce besoin. Toutefois, avant 2007, le cadre institutionnel du suivi des politiques de l'Etat était encore moins clair, moins formel et non intégré.

⁵⁸ Services Techniques Déconcentrés qui sont les démembrements des ministères techniques et autres organismes publics ou parapublics au niveau régional.

⁵⁹ En 2002, un plan directeur du développement de la statistique a été élaboré par l'INSTAT mais sans application effective.

⁶⁰ DSRP ou Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté.

En 2007-2008, un nouveau document officiel de stratégie de développement⁶¹ et un système de Politique Générale annuelle de l'Etat⁶² ont été adoptés. Non seulement cette étape a marqué l'attention accordée à la gestion axée sur les résultats et l'adoption de programmes assortis d'indicateurs tels les Objectifs du Millénaire pour le Développement, mais elle s'est accompagnée aussi d'une véritable institutionnalisation et formalisation du cadre de suivi et évaluation de la politique de développement de l'Etat. Ainsi a été mis en place le Système National Intégré de Suivi Evaluation. A travers ce dernier, l'Etat malgache a reconnu l'importance de la statistique et a mis formellement le système statistique national et la stratégie nationale de développement de la statistique au centre du système national de suivi-évaluation.

Après la crise de 2009, le système national intégré de suivi évaluation a continué d'exister formellement et de fonctionner malgré le fait que durant la période de transition, le pays ne possédait pas de cadre clair de politique de développement. Par ailleurs, certains des acteurs sollicités n'ont pas joué leurs rôles. Ceci a entraîné des lacunes sur le contrôle qualité et l'analyse des données administratives sectorielles⁶³.

III. Défis principaux

Pour mieux cerner les défis, il est utile de présenter un bref résumé d'une analyse SWOT du système statistique malgache⁶⁴.

a. Forces, faiblesses, opportunités et menaces du système statistique malgache

Quelques-unes des forces du système statistique sont les suivantes :

- Les potentialités en matière de production statistique, surtout sectorielle ;
- La reconnaissance formelle de l'importance de la statistique (système national intégré de suivi évaluation, etc.) ;
- La mise en place de l'école nationale de la statistique ;
- La disponibilité de cadres qualifiés et expérimentés, bien que leur effectif soit limité.

Parmi les faiblesses du système statistique malgache, on recense :

- Les lacunes et l'inadaptation des lois statistiques actuelles.
- L'inorganisation et l'absence de la coordination du système lui-même.
- Les problèmes d'ordre administratifs et financiers.
- L'insuffisance des ressources humaines en matière de statistique.
- La difficulté d'application des changements suscités par une politique qui a été adoptée.

Parmi les opportunités à exploiter actuellement, on peut évoquer :

- L'existence actuelle de la stratégie nationale de développement statistique au niveau du pays.
- La reprise de conscience de l'importance de la statistique au niveau des partenaires et bailleurs.
- Le démarrage de la Quatrième République et l'éventuel programme de développement national qui va s'en suivre.

⁶¹ Document nommé MAP ou Madagascar Action Plan, Il s'agit d'un DSRP plus élargi en touchant des domaines qui ne sont forcément en liaison directe avec la notion de pauvreté comme dans un DSRP.

⁶² Politique Générale de l'Etat ou PGE, il s'agit du cadre de mise en œuvre annuelle du Madagascar Action Plan. La PGE est adoptée annuellement.

⁶³ Banque mondiale (2013), Monitoring and evaluation Policy Note (non publiée).

⁶⁴ Il s'agit de la mise à jour des analyses déjà faites dans les précédentes études de diagnostic du système statistique comme celle de Rakotomalala 2006.

- L'existence de ressources humaines locales très qualifiées autres que les statisticiens purs mais qui peuvent aider dans les activités de production statistique.

Enfin, de manière non exhaustive, les menaces qui pèsent actuellement sur le système statistique malagasy sont:

- L'instabilité politique
- L'externalisation des activités de l'INSTAT.
- La non sécurisation de ressources financières des activités statistiques.
- La diminution de la production statistique et dégradation de la qualité des données.
- La persistance du déséquilibre entre production d'enquête à la commande et la production des autres statistiques d'Etat.

b. Les principaux défis identifiés

Pour que les problèmes relatifs aux statistiques ne constituent plus des contraintes par rapport à une éventuelle volonté d'adopter des politiques de développement basées sur des faits et la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats à Madagascar, les principaux défis suivants restent à relever.

- (i) **L'amélioration de la qualité des données statistiques.** Il est clair que les données produites doivent être de qualité satisfaisante, refléter la réalité et être actuelles. Le système a besoin de la mise en place d'un système de normes et de contrôle dans un cadre de coordination efficace, et de ressources humaines et financières améliorées pour que l'assurance de la qualité soit intégrée au processus même de production.
- (ii) **L'optimisation de la production statistique.** Le système statistique doit augmenter et adapter son niveau actuel de production en tenant compte des besoins des utilisateurs, y compris le secteur privé. À cet effet, il devrait y avoir une évaluation de la demande de statistiques sur une base régulière. À long terme, il faudrait un programme statistique unique et intégré.
- (iii) **Au-delà de la production des données statistiques, la promotion des statistiques au service du développement.** Le seul fait de produire les statistiques ne suffit pas. Les statistiques doivent être publiées et diffusées. En plus, elles doivent être analysées et les résultats d'analyse doivent aussi être publiés. Chaque programme de production doit être accompagné d'un programme de diffusion des statistiques, d'analyse des données et de publication des résultats d'analyse. Comme les données du système sont éparpillées, l'un des défis consiste à les rassembler de façon à constituer une banque de données nationales. Le site internet de l'institut national pourrait constituer un portail d'entrée pour rassembler les liens vers les autres producteurs de données.
- (iv) **L'évaluation, la mise à jour de l'actuelle SNDS et son application effective.** Plusieurs fois déjà, un cadre de politique pour la statistique a été élaboré mais sans application effective sur le terrain. L'application de l'actuelle stratégie nationale de statistique a été partielle du fait, entre autres, de la crise de 2009. Un des défis les plus importants en matière de développement de la statistique concerne alors la mise à jour de cette stratégie nationale et son application effective.
- (v) **L'effectivité des nouvelles lois statistiques plus adaptées.** Quelles que soient les formes institutionnelles et de coordination adoptées dans le cadre de la stratégie nationale en matière de statistique, elles n'auront pas de valeur réelle sans le support d'un cadre juridique.

- (vi) **La restructuration et la réforme des structures de production de données.** Avec ou sans stratégie nationale de développement de la statistique, la levée des contraintes internes à l'institut national est une condition pour l'amélioration du système dans son ensemble. L'étude sur la restructuration de l'Institut National réalisée en 2008 pourrait servir de base. D'autre part, les unités de production de statistiques au niveau des ministères méritent aussi d'être érigées en structures permettant leur indépendance vis-à-vis des pressions politiques.
- (vii) **La sécurisation des financements du système statistique.** Comme le système est dépendant des financements des bailleurs et que ces financements sont éparpillés, le premier défi est d'arriver à coordonner les actions des partenaires techniques et financiers pour optimiser l'utilisation des ressources disponibles et motiver la participation permanente des bailleurs. Mais sur le moyen et le long terme, le financement des activités statistiques devrait être assuré, en grande partie, par un financement par le budget de l'Etat. Le partenariat public privé reste aussi une piste à explorer. En contrepartie, les bénéficiaires seront tenus redevables des fonds alloués.
- (viii) **Le maintien et le renouvellement de la volonté politique en matière statistique.** Jusqu'ici, l'importance de la statistique a toujours été reconnue plus ou moins officiellement. Le défi est alors d'arriver à susciter la volonté politique pour qu'à l'avenir cette reconnaissance de la statistique et du système statistique s'accompagne d'actions plus concrètes comme l'adoption et l'application des nouvelles lois statistiques et la participation financière plus conséquente de l'Etat au financement des activités statistiques.
- (ix) **La pérennisation de la formation statistique.** L'existence actuelle de formation locale de statisticien est un sérieux atout pour le système statistique malgache. Elle garantit la crédibilité du système en ayant un impact direct sur l'amélioration de la qualité des données.
- (x) **L'effectivité des stratégies sectorielles de la statistique.** Les stratégies sectorielles de développement de la statistique sont indispensables pour concrétiser la coordination technique, l'amélioration de la qualité des données, l'exploitation et la mise en valeur des sources administratives. Leur effectivité engendrera aussi des externalités positives au niveau de la production des statistiques nationales.
- (xi) **Le développement du système statistique régional.** L'existence actuelle de services régionaux fonctionnels de l'INSTAT est aussi un atout pour le système statistique. Rendre effectif et performant le système statistique régional sera bénéfique pour la production des statistiques nationales aussi bien pour l'INSTAT que pour les services sectoriels mais aussi pour la mise en œuvre des différentes politiques de développement au niveau national et régional.
- (xii) **La promotion de la culture statistique.** L'usage des statistiques devrait aller au-delà du simple suivi des projets et programmes. Les statistiques constituent un outil à la disposition des citoyens pour évaluer la qualité de la gouvernance. La demande en informations statistiques est atténuée par la difficulté pour les simples utilisateurs de comprendre les concepts techniques. Le ciblage d'un plus large public dépend de la capacité à livrer les statistiques en format compréhensible et suivant un calendrier prévisible.

IV. Recommandations et conclusion

a. A court terme

Les recommandations proposées ci-après sont réalisables au cours des premiers six mois et sont déterminantes pour la réussite des interventions à long terme.

- (i) **Assurer l'implication de tous les acteurs concernés lors de la mise à jour de la SNDS.** La mise à jour de la stratégie devrait constituer la priorité et faire l'objet d'un processus participatif et inclusif. Des appuis financiers et techniques sont déjà prévus à cet effet par la Banque mondiale, le PNUD et la Banque Africaine pour le Développement. La direction de l'initiative de mise à jour appartient à la partie malagasy pour assurer l'appropriation du processus. L'inclusion de toutes les parties prenantes ainsi que le consensus sur le contenu du rapport final seront déterminants pour la phase de mise en œuvre. Il est souhaitable de mettre en place le cadre de coordination des Partenaires Techniques Financiers pour les statistiques.
- (ii) **Finaliser la préparation du recensement.** L'Etat devrait confirmer son intérêt pour cette opération en mettant en place de la structure de coordination du recensement. Une fois le document de projet finalisé, une table ronde de toutes les parties intéressées devrait être organisée pour arrêter les dates des travaux tout en tenant compte des conditions techniques et des disponibilités des financements. Il est recommandé de ne commencer les travaux préparatifs liés à la date du recensement que lorsque le financement nécessaire aura été entièrement bouclé.
- (iii) **Renforcer la capacité de l'institut des statistiques.** En attendant la restructuration plus en profondeur préconisée par les études diagnostiques, l'amélioration de ses capacités en gestion financière et en passation de marchés est indispensable dans la réalisation des travaux en cours pour restaurer la confiance des bailleurs. L'équipe de l'institut national devrait aussi profiter des assistances techniques et collaborations en cours avec les bailleurs pour s'assurer de transferts de compétences.

b. A moyen et à long terme

Les principales recommandations à long et à moyen terme se concentrent sur la considération de la Stratégie comme principal document de référence.

- (i) **Appliquer effectivement la SNDS.** La stratégie devrait être l'outil d'orientation principale de toutes les activités statistiques puisqu'elle est conçue de manière à couvrir l'ensemble du système statistique, incluant les mécanismes institutionnels et de coordination. Par conséquent, tout soutien pour le développement des statistiques, provenant de l'Etat ou des partenaires internationaux, devrait être destiné à la mise en œuvre de la Stratégie.
- (ii) **Continuer le plaidoyer pour le développement des statistiques afin d'engendrer et de maintenir un support politique généralisé.** La production de statistiques de bonne qualité et pertinentes constitue le meilleur des plaidoyers. L'accent devrait d'abord être mis sur la dissémination des données existantes et l'amélioration de l'accès aux données de base afin d'encourager l'analyse des données. L'intégration de la Stratégie pour le développement des statistiques dans la stratégie de réduction de la pauvreté signifierait la reconnaissance de l'importance des statistiques.
- (iii) **Utiliser les outils existants pour redynamiser l'image du système statistique national.** À cette fin, il est recommandé de régulièrement mettre à jour les informations sur le

système malgache et d'utiliser les cadres de référence offerts par le « Bulletin Board on Statistical Capacity »⁶⁵ de la Banque mondiale et le Système Général de Diffusion des données du Fonds Monétaire International. Ces outils permettent d'évaluer la capacité réelle du pays en matière de statistiques.

Madagascar se trouve à un tournant clé de l'histoire de son développement. Les statistiques n'agissent pas directement sur le niveau de la pauvreté. Toutefois, elles constituent un outil indispensable pour faire l'état des lieux du niveau de développement, identifier les cibles et formuler les politiques adéquats, et évaluer à la fin du cycle les progrès accomplis. Elles garantissent la réussite de la future stratégie qui sera formulée et mise en œuvre par le nouveau régime en place. Pour que cet outil soit efficient, des actions concrètes sont proposées dans cette note, la finalité étant de disposer de statistiques fiables et pertinentes pour guider le choix des politiques de développement.

⁶⁵Bulletin Board on Statistical Capacity, accessible au www.worldbank.org/data/bbsc.

Références bibliographiques

Banque mondiale, 2013, Mission sur le développement statistique à Madagascar – Aide Mémoire pour usage officiel uniquement.

Bodin J. L., Candot B., 1999, Rapport préliminaire - Audit Organisationnel de l'INSTAT Madagascar.

Ministère de l'Economie et de l'Industrie, 2009, Rapport de mise en œuvre des programmes.

Ministère de l'Economie et de l'Industrie, 2010, Cadre organisationnel et institutionnel du SNISE.

Ministère de l'Economie, du Commerce et de l'Industrie, 2008, Stratégie Nationale de Développement de la Statistique de Madagascar.

Rakotomalala A., 2006, Diagnostic du Système Statistique National Malgache.

Rakotomalala A., 2006, Orientations stratégiques de développement de la statistique à Madagascar.

Razafindravonona J., 2002, Plan directeur pour un développement rapide et durable du système d'information statistique national 2003-2007.

République de Madagascar, 2005, Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP) Mise à jour.

République de Madagascar, 2007, Plan d'Action pour Madagascar – Un plan audacieux pour le développement rapide.

Liste des Acronymes

Les Statistiques	
BAD	Banque Africaine pour le Développement
CCISE	Comité de Coordination des Informations Statistiques et Economiques
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
SNDS	Stratégie Nationale de Développement de la Statistique
TBE	Tableau de Bord de l'Economie
INSTAT	Institut National des Statistiques

CHAPITRE II: RESSOURCES NATURELLES

5. La gestion des risques de catastrophes et l'adaptation au changement climatique

I. Résumé et Vision 2024

La vision pour 2014 est que les institutions chargées de la préparation et des réponses aux catastrophes naturelles et au changement climatique soient robustes, coordonnées et dotées de ressources, et que les questions de gestion des risques et des catastrophes (GRC) et d'adaptation au changement climatique (ACC) soient intégrées dans les plans de développement. Les communautés habitant dans les zones à haut risque auront accès à des alertes exactes sur les catastrophes et elles auront des systèmes et des ressources à leur disposition pour se préparer et pour se relever des crises. Pour réaliser cette vision, il est nécessaire de veiller à ce que les activités de GRC et d'ACC soient considérées comme partie intégrante des efforts de redressement et de croissance post-crise à Madagascar. Il serait essentiel de veiller à ce que ces problématiques soient traitées aux niveaux national, décentralisé et sectoriel, et qu'à l'avenir, les priorités soient recentrées sur le renforcement de la résilience aux aléas naturels de plus en plus fréquents. Ce faisant, il faudrait établir un cadre institutionnel et de gouvernance fonctionnelle et harmonisé pour résoudre les ambiguïtés actuelles dans les mandats des agences existantes. De plus, les partenaires au développement et le gouvernement devraient planifier et coordonner leurs interventions afin d'optimiser l'utilisation des ressources disponibles. Des ressources financières et techniques suffisantes et durables devraient être mises à disposition, à la fois pour renforcer la résilience et la préparation aux catastrophes, et mettre en place des mécanismes efficaces d'intervention post-catastrophe.

Avec une population pauvre et majoritairement rurale, une exposition géographique élevée aux phénomènes climatiques, des infrastructures insuffisantes, un manque d'investissement dans la préparation, et des ressources limitées pour faire face et se remettre des catastrophes naturelles, Madagascar est l'un des pays les plus vulnérables aux risques hydrométéorologiques. Dans les années qui ont précédé le début de la crise politique en 2009, il y a eu une reconnaissance croissante de la part de la communauté intervenant dans la GRC de la nécessité d'aller au-delà de l'assistance, des efforts de relèvement et de reconstruction post-catastrophe et d'adopter une approche de renforcement de la résilience qui était également axée sur les mesures d'atténuation pré-catastrophes, la planification de l'adaptation au changement climatique et la préparation à ce changement. Les premiers résultats de modélisation du changement climatique pour le pays publiés en 2008 ont donné un élan supplémentaire à ce changement d'orientation en mettant en évidence la sévérité et/ou la fréquence croissante des phénomènes climatiques extrêmes comme étant l'un des effets les plus visibles et à court terme du changement climatique. La survenue de la crise politique et le retrait progressif de nombreux partenaires au développement de la GRC et d'ACC de Madagascar ont mis fin à la plupart des efforts de renforcement de la résilience dans le cadre de la GRC et de l'ACC et ont abouti à une réduction du budget alloué aux agences gouvernementales pour mener à bien leur mission de GRC et d'ACC.

La présente note examine les points suivants, qui sont liés aux thématiques de gouvernance, de croissance et prospérité partagées et de prestation de service inclusive. La note passe d'abord en revue les aléas climatiques auxquels Madagascar est sujet et décrit le cadre juridique et institutionnel qui régit la GRC et l'ACC. La note observe ensuite les défis auxquels le secteur fait face d'un point de vue politique, institutionnel, d'accès à l'information, et opérationnel. Les recommandations

ouvrent enfin la voie à un cadre institutionnel révisé, harmonisé, solide et transparent, ainsi qu'à l'adoption d'une stratégie nationale et d'un programme d'investissement aux priorités clairement établies pour la GRC et l'ACC. Sur le long terme, la note recommande l'intégration de la GRC et de l'ACC dans les secteurs économiques, l'augmentation du nombre de systèmes d'alerte précoce et le renforcement des capacités de réponse en cas de catastrophe naturelle.

II. Vue d'ensemble

a. Les catastrophes naturelles dans le passé et prévisions pour l'avenir

Entre 1990 et 2013, 63 catastrophes naturelles majeures ont été enregistrées à Madagascar, affectant au moins 13 millions de personnes. En réalité, beaucoup plus de personnes ont certainement été affectées étant donné que les statistiques sur les impacts humains et économiques de ces événements sont incomplètes (tableau 1; annexe 1). **Les cyclones tropicaux** ont représenté 80 pour cent des catastrophes liées au climat à Madagascar durant cette période avec 50 cyclones affectant plus de 9 millions de personnes. Madagascar est classé parmi les 10 premiers pays au monde en ce qui concerne l'indice de risque de mortalité dû aux cyclones. **Les inondations** sont très répandues sur l'ensemble du pays et surviennent le plus souvent après les cyclones ou les tempêtes tropicales. Entre 1990 et 2013, six épisodes de grosses inondations ont été enregistrés, touchant plus de 164 000 personnes. Cependant, ces données ne tiennent pas compte des événements de moindre envergure qui peuvent avoir des effets importants sur les moyens de subsistance, les cultures, les infrastructures, et les autres secteurs du développement économique. Sur cette période, six épisodes de grande **sécheresse** ont été enregistrés à Madagascar. Ils ont touché plus de 3,5 millions de personnes et contribué à créer des niveaux élevés d'insécurité alimentaire. La région du Sud profond semi-aride, qui reçoit en moyenne moins de 500 mm de pluie par an, est régulièrement touchée par des sécheresses. Il en est de même des greniers à riz du pays. Par exemple, la zone de production rizicole de Marovoay sur la côte Ouest et celle de l'Alaotra dans la région Centrale ont subi de sévères pertes de récolte en 2013 en raison des conditions de sécheresse. Depuis 2010, les régions les plus affectées par les événements de sécheresse sont surtout la partie Sud et Sud-est de l'île, comprenant les régions Atsimo Andrefana, Androy, Anosy, Atsimo Atsinanana et Vatovavy Fitovinany. Les conséquences de la sécheresse ont été les plus ressenties au niveau de ces Régions, à cause de la vulnérabilité importante de la population. Le Centre et le Nord de l'île souffrent également de l'insuffisance de la pluie.⁶⁶ Une **grande invasion acridienne** a affecté Madagascar durant la saison agricole 2012-2013, affectant plus de 50 pour cent du pays et détruisant environ 60 pour cent de la récolte de riz.

Tableau 1 : Résumé des catastrophes naturelles à Madagascar de 1990 à 2013

Type de catastrophes naturelles	Nombre d'épisodes	Personnes tuées		Total des personnes affectées		Pertes économiques (milliers d'USD)	
		Total	Moyenne/épisode	Total	Moyenne/épisode	Total	Moyenne/épisode
Sécheresse	6	200	33,3	3 515 290	585 881	-	-
Inondation - type non spécifié	2	-	-	48 223	24 111	-	-
Inondation générale	3	45	15	82 987	27 662	150 000	50 000
Onde de tempête/inondations côtières	1	7		33 000	33 000	-	-

⁶⁶ Ministère de l'Environnement et des Forêts, 2012

Infestation acridienne	1	-	-	-	-	3 500	-
Le cyclone tropical	50	2 535	50,7	9 554 793	191 096	2 102 301	42 046

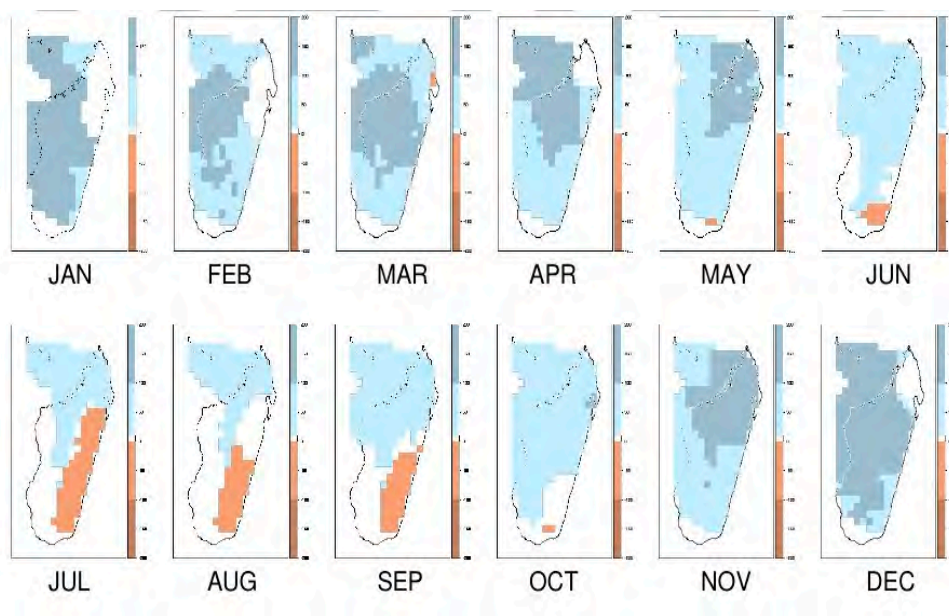
Note: Les données ne sont pas disponibles pour les cellules vides.

Publié le: Déc.-3-2013. - Version des données: v12.07

Source: EM-DAT: Base de données internationales sur les catastrophes OFDA/CRED www.em-dat.net- Université Catholique de Louvain - Bruxelles - Belgique

L'exactitude des **prévisions climatiques à Madagascar** souffre à la fois des limites en matière de données historiques sur le climat, de l'insuffisance et de la vétusté des stations de suivi des paramètres climatiques (une vingtaine pour l'ensemble du pays) et de la complexité de la modélisation des divers microclimats du pays. La modélisation climatique réalisée en 2008 indique que la tendance au réchauffement qui a été mise en évidence depuis les années 1970 devrait se poursuivre, en particulier dans les régions intérieures.⁶⁷ Les résultats de la modélisation des tendances futures des précipitations sont moins concluants dans la mesure où ils indiquent une augmentation des précipitations dans de nombreuses régions de haute altitude, une diminution des précipitations dans de nombreuses régions de basse altitude et une tendance plus prononcée à l'assèchement dans le sud du pays (Figure 1).

Figure 1. Prévisions de changements des précipitations en 2055 (scénario A2, 6 MCG)



Remarque: La figure montre les changements moyens des précipitations mensuelles (mm par mois) sur la base des résultats de six modèles de circulation globale (MCG). Les zones en bleu sont des zones d'augmentation des précipitations et les zones en brun sont des zones de diminution. Les zones en blanc sont celles où il y avait concurrence inadéquate entre les différents modèles de sorte qu'il n'a pas été possible de tirer des résultats concluants sur les futures tendances des précipitations.

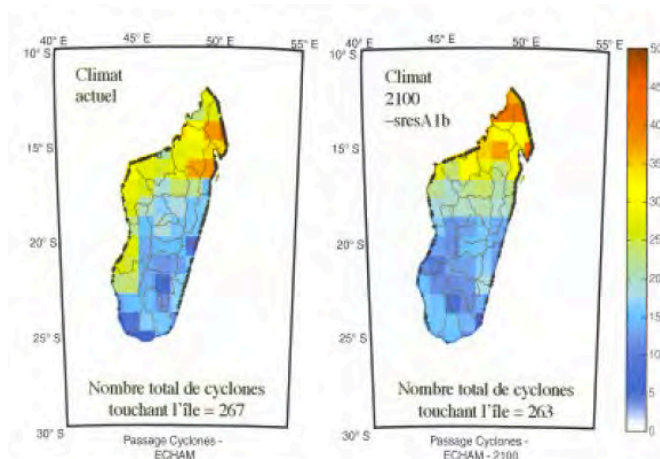
Source: Direction Générale de la Météorologie, 2008

La tendance passée concernant les cyclones, c'est-à-dire une intensification et un déplacement vers le nord du pays, devrait se poursuivre (Figure 2). Les données sur les effets de l'élévation du niveau de la mer sont très limitées en raison d'un manque de données historiques sur la marée, mais on s'accorde à dire que Toliara, Morondava et Mahajanga sont toutes exposées au risque d'onde de tempête, d'érosion côtière, et à un certain degré d'inondation permanente. La modélisation des

⁶⁷ DGM, 2008

conditions futures de sécheresse est moins avancée. Cependant, des sécheresses plus fréquentes et plus intenses dans le sud et l'ouest du pays sont prévues, ainsi que l'augmentation du stress hydrique pour l'agriculture dans l'est du pays (Figure 3 et Figure 4).

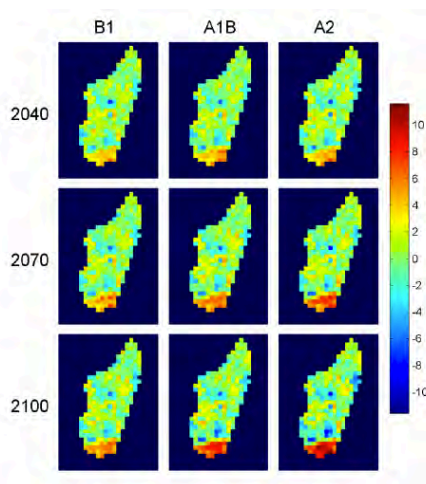
Figure 2. Modélisation préliminaire des caractéristiques de cyclones prévus en 2100



Remarque: Cette figure montre le nombre de passages de cyclones accompagnés de vents de plus de 200 km/h pour chaque carreau de 1 ° (environ 120 km x 120 km) pour 1000 cyclones qui se forment dans l'océan Indien selon le modèle d'ECHAM.

Source: DGM 2008

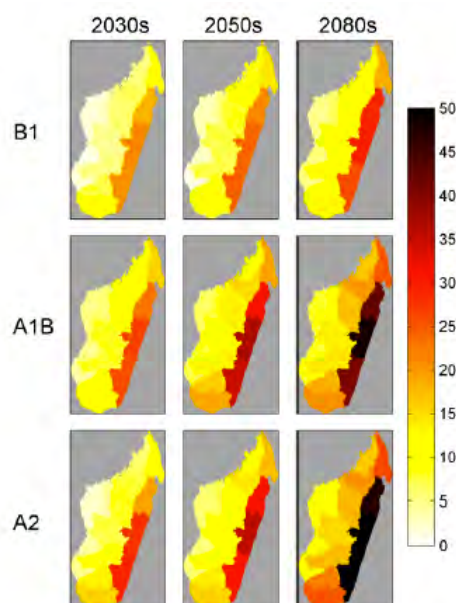
Figure 3. Résultats à l'indice de sévérité de la sécheresse de Palmer – sécheresse sévère



Remarque: L'échelle de l'axe des ordonnées de droite indique l'augmentation ou la diminution du nombre de mois de sécheresse au cours de la période de 30 ans prise en compte. Sur l'axe des ordonnées de gauche, 2040 représente la période allant de 2011 à 2040, 2070 représente la période allant de 2041 à 2070, et 2100 représente la période allant de 2071 à 2100.

Source Industrial Economics Consulting (IEc), 2012

Figure 4. Pourcentage de variation du déficit en eau des cultures de référence dû au changement climatique



Remarque: L'échelle de l'axe des ordonnées de droite indique le pourcentage d'augmentation du déficit en eau pour les cultures de référence dans les trois scénarios de changement climatique indiqués sur l'axe des ordonnées à gauche, 2040.

Source: IEc 2012

b. GRC et Changement Climatique dans le contexte de l'économie nationale

Les catastrophes naturelles provoquent des dommages physiques et des pertes économiques considérables mais aucune analyse systématique ou régulière des incidences économiques des catastrophes naturelles n'est disponible à Madagascar. Les données limitées dont on dispose indiquent que, pendant la période de 1990 à 2013, les effets combinés des inondations, des cyclones et des infestations acridiennes ont causé des dommages de l'ordre de 2,2 milliards de dollars. Les inondations (à l'exclusion des ondes de tempête et des inondations côtières) et les cyclones ont causé des dommages de l'ordre de 40 à 50 millions de dollars par épisode. En 2008, une analyse économique plus détaillée des effets des catastrophes naturelles a été réalisée suite au passage de trois cyclones consécutifs.⁶⁸ Ces cyclones ont affecté 84 pour cent du territoire national, causant une perte économique équivalente à 4 pour cent du PIB et une baisse de 0,3 pour cent de la croissance du PIB réel en 2008. Des dommages et des pertes d'une valeur de 103 millions de dollars ont été enregistrés dans le secteur agricole, 127 millions de dollars dans le secteur du logement et de l'administration publique, et 46 millions de dollars dans le secteur des transports. Les coûts de reconstruction étaient estimés à environ 155 millions de dollars. Cette expérience de Madagascar est similaire à celles constatées dans d'autres pays d'Afrique subsaharienne qui indiquent que les incidences économiques des catastrophes naturelles peuvent s'avérer importantes: les inondations de 2000 au Mozambique ont conduit à une baisse de la croissance du PIB à 1,5 pour cent contre une moyenne décennale de 7,5 pour cent ; les inondations et les sécheresses au Malawi ont diminué le PIB de 1,7 pour cent par an, et la variabilité des précipitations en Zambie a réduit la croissance du secteur agricole de 1 pour cent et causera une perte de PIB de 4,3 milliards de dollars au cours de la prochaine décennie.

En plus des pertes économiques subies après une catastrophe, la préparation aux catastrophes naturelles futures aura un impact économique. On estime que les coûts futurs de l'ACC en Afrique

⁶⁸ République de Madagascar, 2008

subsaharienne seront de l'ordre de 0,6 pour cent du PIB. Les coûts d'adaptation en Afrique subsaharienne devraient être les plus élevés dans les domaines de l'adduction d'eau/la protection contre les inondations et l'agriculture - une tendance qui devrait se retrouver au niveau national à Madagascar étant donné la vulnérabilité apparente de ces secteurs au changement climatique prévu malgré l'absence d'estimations nationales précises de priorités et des besoins budgétaires pour l'adaptation. Les premières estimations à l'échelle locale à Madagascar ont montré que des mesures d'adaptation rentables peuvent exister et que les avantages économiques l'emportent sur les coûts d'investissement dans les infrastructures d'adaptation. Une étude de cas réalisée sur la production agricole irriguée dans le bassin de Morondava, dans l'ouest du pays, a montré qu'une série de mesures d'adaptation, y compris l'optimisation du moment où l'eau d'irrigation est apportée, l'amélioration des infrastructures de drainage et l'augmentation de la capacité de stockage sur l'ensemble du bassin, l'introduction de cultures spécifiques résistantes à la sécheresse, et l'expansion de l'utilisation de variétés de cultures pourraient avoir des retombées économiques positives.⁶⁹ Cette étude de cas met en évidence la nécessité d'effectuer des analyses spécifiques dans les secteurs économiques et au niveau local pour pouvoir définir des options d'adaptation optimales d'un point de vue économique dans un cadre stratégique national. Dans l'ensemble du pays, en plus de l'eau, de l'agriculture et des infrastructures, d'autres secteurs porteurs de l'économie nationale tels que la foresterie/biodiversité, la santé publique et le tourisme figurent également parmi les domaines les plus vulnérables ; mais les études d'évaluation de la vulnérabilité et des coûts de l'ACC pour ces secteurs restent insuffisantes et non-approfondies, voire inexistantes.

c. Cadre institutionnel et politique

La politique nationale de GRC est énoncée dans la Stratégie Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes (SNGRC) de 2003. Cette stratégie qui date de plus de dix ans n'a pas été actualisée. Elle se réfère à une structure institutionnelle qui n'existe plus et n'intègre ni la compréhension récente que le pays a des risques de catastrophes naturelles, ni les connaissances actuelles sur les stratégies d'intervention les plus efficaces. La SNGRC est en cours d'actualisation dans le cadre d'un processus mené par la Cellule de Prévention et Gestion des Urgences (CPGU) et le Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes (BNGRC).

Le cadre stratégique national pour l'ACC est défini dans la Politique Nationale sur le Changement Climatique (2010) et le Programme d'Action National d'Adaptation (PANA) (2006). La politique nationale sur le changement climatique est fondée sur un vaste objectif de promotion des mesures visant à réduire la vulnérabilité de Madagascar au changement climatique et aux émissions de gaz à effet de serre, et sur l'acquisition de comportements qui contribuent à la lutte contre le changement climatique. L'adaptation au changement climatique est l'un des cinq piliers de cette politique, mais les moyens pour mettre en œuvre la politique sont mal définis. Le PANA, censé répondre aux besoins prioritaires et réels du pays, a été élaboré en se fondant sur une compréhension limitée de la vulnérabilité de Madagascar au changement climatique et n'a jamais joué pleinement le rôle qui lui était dévolu, à savoir, servir d'orientation stratégique pour les activités d'adaptation à Madagascar. Il contient un nombre limité d'activités dont la mise en œuvre vient de commencer sept ans après l'élaboration du PANA. Actuellement Madagascar enregistre quatre projets dans le cadre de la mise en œuvre du PANA. Ces projets sont financés par le Fonds d'Adaptation et Fonds pour les Pays Moins Avancés avec le Fonds Environnementale Mondiale (FEM).

Le Plan d'Adaptation National (PAN) et le Plan d'Action National de Lutte contre le Changement Climatique (PANLCC), ainsi que la Troisième Communication Nationale de Madagascar sont actuellement en phase de conception avec la participation des parties prenantes. Le PAN ambitionne de viser le moyen et le long terme en termes d'évaluation de la vulnérabilité et des mesures d'ACC. Le PANLCC prévoit non seulement des composantes techniques mais également des composantes institutionnelles. La relation et la hiérarchie entre le PANA, le PAN et le PANLCC devraient être explicitées par le Gouvernement auprès des partenaires.

⁶⁹ IEC, 2013

Les institutions et les responsabilités sont distinctes en ce qui concerne la GRC et l'ACC au sein du gouvernement. La structure institutionnelle actuelle pour les activités de GRC comprend le Conseil National pour la Gestion des Risques et des Catastrophes (CNGRC), une unité de coordination et de décision stratégique de haut niveau présidée par le Premier Ministre et composée de représentants ministériels. Cependant, même si le CNGRC joue un rôle important de coordination inter-gouvernementale, il est essentiellement non opérationnel, n'ayant été convoqué qu'une fois au cours des cinq dernières années.

Le BNGRC relève du Ministère de l'Intérieur et constitue théoriquement le bras opérationnel du CNGRC. La CPGU a été créée en tant qu'unité technique devant fournir des conseils stratégiques de haut niveau au Premier Ministre sur les questions de GRC et pour procéder au suivi et la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de GRC (SNGRC). Depuis leur création, les rôles respectifs de la CPGU et du BNGRC étaient caractérisés par un degré élevé d'ambiguïté, notamment en ce qui concerne l'implication opérationnelle de la CPGU dans les activités de GRC. La décentralisation des responsabilités de GRC au niveau des régions, districts et communes a été, et restera probablement, un objectif clé du gouvernement et des partenaires travaillant dans le domaine, mais la probabilité de réaliser cet objectif reste encore très faible. Alors que les structures institutionnelles ont été établies par la création de comités de GRC au niveau régional, des districts, communal et municipal dans tout le pays, la capacité technique et les ressources financières et matérielles de ces comités sont très limitées en raison d'un manque d'investissement et de soutien aux niveaux décentralisés.

Il y a peu de coordination formelle entre les agences gouvernementales et les partenaires au développement travaillant dans la GRC, et entre les partenaires au développement eux-mêmes, une situation qui dans le passé a conduit à la confusion et au manque d'harmonisation dans le soutien aux besoins les plus urgents du pays. Il a été proposé depuis longtemps de créer une plate-forme nationale de haut niveau pour la GRC qui pourrait faciliter la coordination et la CPGU discute actuellement du financement de cette plate-forme avec les partenaires techniques et financiers.

Les activités d'ACC relèvent de la Direction du Changement Climatique (DCC) et il n'existe pratiquement pas de coordination politique ou opérationnelle entre la DCC et les organismes responsables de la GRC. La DCC a été créée en 2010 au sein du Ministère de l'Environnement et des Forêts et son rôle consiste à mettre en place le cadrage global et coordonner toutes les actions de lutte contre le changement climatique à Madagascar à savoir les actions d'adaptation aux effets du changement climatique et les actions d'atténuation du changement climatique. A cet effet, elle collabore avec les différents secteurs concernés par la gestion du changement climatique. Elle représente également Madagascar dans les négociations internationales et alimente une base de données de prévisions de changement climatique. La DCC a été critiquée pour ce qui est perçu comme son incapacité à faire preuve du leadership nécessaire pour traiter les questions d'ACC à Madagascar. À ce jour, la DCC a peu progressé dans le développement d'activités d'ACC, et elle n'a pas contribué de façon significative à accroître la visibilité des questions d'ACC au sein du gouvernement. Une plate-forme nationale informelle pour le changement climatique, intégrant l'ACC - le Groupe thématique sur le changement climatique (GT-CC) (qui est composé de représentants de la société civile, des partenaires techniques et financiers et du gouvernement) a été actif et engagé dans la promotion des questions d'ACC dans des forums à l'échelle nationale et internationale.

III. Défis principaux

Les enjeux en matière de climat actuel et futur et de phénomènes climatiques extrêmes – les cyclones, les inondations et les sécheresses - à Madagascar sont considérables, mais il est peu probable que les connaissances, les politiques et les institutions actuelles suffisent pour répondre aux défis qui nous attendent. Des opérations d'intervention suite aux catastrophes seront toujours nécessaires, mais sur le long terme, il est possible d'améliorer le rapport coût-efficacité en se concentrant davantage sur les activités proactives qui réduisent la vulnérabilité des communautés aux

catastrophes naturelles avant qu'elles ne surviennent. Les activités futures de GRC et d'ACC à Madagascar devraient donc être axées sur le renforcement de la résilience à long terme aux catastrophes naturelles pour l'immédiat mais aussi pour les scénarios de changement climatique à venir. La situation à Madagascar, où la mise en œuvre des activités d'ACC reste limitée, est anormale en comparaison de celle d'autres pays africains où des investissements importants ont déjà été consentis pour renforcer la résilience dans des secteurs essentiels tels que l'agriculture, les infrastructures et la protection des aménagements littoraux. Les défis spécifiques à relever en matière de GRC et d'ACC à Madagascar ont été divisés en quatre grandes catégories, présentées ci-après.

a. Défis en matière de politique et de stratégie

Le cadre politique et stratégique de la GRC et de l'ACC est dépassé et doit être actualisé en se fondant sur la compréhension la plus récente des risques climatiques. La nature transversale des questions de GRC et d'ACC n'a pas encore été reconnue de façon évidente dans la planification du développement au niveau national ou sectoriel et cette situation doit être corrigée.

Une stratégie nationale de GRC a été élaborée en 2003, mais elle requiert la finalisation de sa mise à jour et l'adhésion d'un large éventail de parties prenantes en plus de l'intégration de questions pertinentes en rapport à l'ACC, à savoir les changements de tendances des phénomènes climatiques extrêmes qui devraient se produire selon différents scénarios climatiques. Ce processus est en cours avec l'appui du PNUD et il devrait être achevé en 2014. La SNGRC révisée pourrait alors être présentée au Parlement pour être votée. L'adoption de la SNGRC actualisée sera indispensable dans la mesure où cela permettra aux partenaires au développement de coordonner leurs interventions de GRC à l'avenir.

Le plan d'action national de 2006 pour l'ACC s'est fondé sur une compréhension limitée de la vulnérabilité du pays au changement climatique, et son appropriation par les organismes gouvernementaux et les bailleurs de fonds a été très limitée. **Une stratégie d'ACC de haut niveau et actualisée doit être développée de toute urgence afin d'orienter les interventions futures et éviter les projets opportunistes.** Malgré un certain nombre d'engagements formels de la DCC au cours des dernières années sur cette question, et l'obligation pour Madagascar d'élaborer un plan national d'adaptation en vertu de la Convention-Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (CCNUCC), aucune stratégie n'a encore été élaborée. Des mesures prioritaires de renforcement des capacités de résilience au climat et des mesures d'ACC doivent être définies de manière consensuelle avec la participation d'un éventail de parties prenantes en conformité avec la stratégie nationale de GRC. L'élaboration du PAN dont la formulation est recommandée par le Secrétariat CNUCC peut faire partie de cette stratégie.

L'intégration des activités de préparation et de réponse aux catastrophes naturelles et des activités d'ACC dans le plan national de développement et les stratégies sectorielles doit être réalisée au niveau central. Le Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté de 2007 (DSRP) a été la première stratégie nationale de développement de Madagascar à tenter une intégration des questions de la GRC dans le plan national de développement économique et cet antécédent doit être suivi lors de la préparation d'un nouveau plan de développement. Au niveau sous-régional, le plan d'aménagement du territoire et les plans de développement régionaux doivent tenir compte des risques créés par les catastrophes naturelles et intégrer les résultats des analyses de risque au niveau régional.

b. Les défis institutionnels

Les décisions à prendre en matière de réponses aux catastrophes naturelles et au changement climatique sont de haut niveau et de nature transversale, couvrant la planification sectorielle du développement sectoriel et la planification nationale pour la réduction de la pauvreté et le développement économique. Les décisions relatives au plan de préparation aux catastrophes et à l'ACC doivent être prises au plus haut niveau du gouvernement et elles doivent être fondées sur des informations techniques solides.

Au niveau institutionnel dans son ensemble, étant donné la complexité et l'ampleur des défis soulevés par les catastrophes naturelles et le changement climatique, **il faudrait assurer sur le long terme un leadership de haut niveau et une coordination des activités relatives à la GRC et au changement climatique**, permettant de considérer les aspects intégrés de la problématique. Les ministères centraux tels que le Ministère des Finances et du Budget et le Ministère de l'Economie et de l'Industrie ont besoin d'outils et d'une capacité suffisante pour pouvoir prendre en compte les conséquences financières et économiques des catastrophes naturelles dans la planification du développement et les décisions d'allocation des ressources. Il faudrait réfléchir sérieusement à la structure institutionnelle de la GRC et de l'ACC qui servirait au mieux les intérêts de Madagascar : il faut se demander s'il est nécessaire d'avoir trois organismes différents pour gérer ces problèmes et s'il est réaliste de disperser sur plusieurs agences les capacités du secteur public au point qu'il n'y ait que très peu de capacité au sein de chacune d'elles. Étant donné qu'à court et moyen termes, les principaux risques d'ACC se manifesteront probablement sous forme d'une augmentation de la fréquence et de la sévérité des phénomènes extrêmes, **la question se pose de savoir si l'existence de plusieurs agences (relativement peu engagées) pour traiter du changement climatique apporte vraiment une valeur ajoutée**, ou s'il n'est pas mieux de gérer la problématique des lacunes en matière d'adaptation en ayant une agence de plus haut niveau ayant des compétences spécifiques en GRC. Quelle que soit la structure adoptée, il faudra prévoir des ressources et des capacités techniques suffisantes pour que les missions définies puissent être menées à bien.

En ce qui concerne les organismes ayant un mandat de GRC, si la structure institutionnelle actuelle est conservée, **il est nécessaire que la vieille ambiguïté sur les rôles respectifs de la CPGU et du BNGRC soit rapidement résolue en revisitant la définition de leurs missions respectives**. La stratégie nationale de GRC qui est actuellement révisée vise à clarifier cette question, mais il sera important de veiller à ce qu'elle soit largement débattue et que les parties parviennent à un consensus avant que la stratégie ne soit finalisée. A cet effet, un dialogue entre les partenaires au développement et le gouvernement aiderait énormément, avec une implication affirmée de ce dernier.

Institutionnellement parlant, les activités d'ACC et de GRC sont séparées en dépit des liens étroits entre ces deux communautés de pratique. La nature de la problématique du changement climatique à Madagascar – son effet à court ou moyen terme étant l'intensification des phénomènes extrêmes – est telle que les futures stratégies et actions d'ACC devront être étroitement liées aux activités de GRC. Si la CPGU et le BNGRC sont des agences bien établies et ayant leur visibilité, il faudrait reconnaître que la DCC, si elle est maintenue dans la nouvelle structure institutionnelle, est un département relativement nouveau qui est encore en train d'établir son identité et son rôle par rapport aux autres départements ministériels et aux partenaires au développement. Actuellement la **DCC a besoin de renforcer les capacités techniques de son équipe pour relever les défis de l'ACC**.

Les ministères de tutelle doivent être impliqués dans les réflexions et les discussions de haut niveau sur la préparation aux catastrophes naturelles et l'ACC à travers la redynamisation du CNGRC pour qu'il y ait une forte adéquation entre les priorités et les décisions du secteur en matière d'adaptation et pour que les mesures soient intégrées dans la planification du développement.

A l'échelle décentralisée, **les comités de GRC devraient être dotés de ressources suffisantes** et les autorités régionales et locales devraient bénéficier de la capacité technique requise pour leur permettre d'intégrer les problématiques de catastrophes naturelles et d'ACC dans la planification et la prise de décision à leurs niveaux.

c. Défis en matière d'information

Comprendre les risques est essentiel dans un contexte de ressources limitées. Les catastrophes naturelles récurrentes qui affectent les infrastructures et les investissements créeront un grand déficit qui nécessitera le renouvellement d'investissements significatifs. Jusqu'à maintenant, peu a été fait en matière de planification systématique du risque pour Madagascar alors qu'il faut **des ensembles**

de données sur le climat existant et des projections sur le climat à venir pour comprendre les risques qui sous-tendent l'élaboration de politique, la planification nationale et sectorielle, l'allocation des ressources humaines et des ressources financières et la définition des priorités opérationnelles. Au cours des dernières années, de grands efforts ont été accomplis pour recréer des ensembles de données historiques sur le climat à partir de données satellitaires, réhabiliter le réseau de surveillance météorologique gravement dégradé et actualiser les projections climatiques. Il faudra davantage d'efforts pour renforcer le réseau météorologique - notamment les stations de surveillance hydrologique pour mesurer le débit des rivières et aider dans la prévision des inondations; pour améliorer la mise en relation avec le réseau de système d'alerte précoce (SAP) qui comprend des systèmes pour les cyclones, les inondations et la sécurité alimentaire / famine en vue d'accélérer le transfert d'informations aux opérateurs locaux; pour actualiser les projections de tendances des cyclones et des précipitations qui restent encore peu concluantes, mais aboutissent pourtant à des situations de catastrophes naturelles les plus dramatiques dans l'histoire du pays ; et pour développer et diffuser des informations météorologiques et climatiques spécifiques pour les secteurs clés tels que l'agriculture et les transports.

Quatre atlas régionaux des risques couvrant environ un quart du territoire national ont été préparés pour Madagascar, mais **l'analyse et la cartographie des risques pour les zones à haut risque du reste du pays sont nécessaires**, en particulier les zones côtières qui sont les plus vulnérables aux inondations et aux cyclones. Même dans les zones où la cartographie des risques a été entreprise, les conclusions de ces analyses n'ont pas été systématiquement intégrées dans la planification du développement ou de l'aménagement du territoire au niveau local, régional et sectoriel. Un appui est nécessaire en vue d'élaborer des directives et former les autorités responsables sur l'interprétation et l'utilisation de la cartographie des risques disponible.

La dernière analyse économique détaillée des impacts des catastrophes naturelles à Madagascar remonte à 2008. En l'absence d'une **base de données historique robuste sur les dommages économiques et les estimations des pertes, et en l'absence d'analyses des coûts des différentes options d'intervention et d'adaptation**, il sera difficile de procéder à la planification technique et budgétaire des mesures de renforcement de la résilience aux catastrophes naturelles et des efforts de redressement.

d. Défis opérationnels

Des SAP fonctionnels reliés à un système central de prévision constituent des éléments essentiels de la préparation aux catastrophes et d'une stratégie d'intervention pour Madagascar, étant donné l'isolement des communautés les plus vulnérables. Des systèmes d'alerte précoce nombreux et variés existent, chacun n'ayant qu'une couverture partielle du pays: l'un d'entre eux est géré par le BNGRC pour le suivi des cyclones, un autre est géré par la DGM et le BNGRC pour détecter les tsunamis, un autre encore est géré par l'Autorité de Protection contre les Inondations de la Plaine d' Antananarivo (APIPA) et un autre est géré actuellement par le Programme Alimentaire Mondial dans le sud du pays, portant sur l'insécurité alimentaire et la sécheresse. Le manque d'investissement dans l'entretien de ces systèmes d'alerte précoce et l'absence de formation des opérateurs nuisent à leur fonctionnalité. En outre, il n'existe pas d'harmonisation ou d'autorité institutionnelle «de rattachement» commune pour ces systèmes et chacun d'eux souffre d'un manque de financement durable.

Le Projet d'Urgence de Préservation des Infrastructures et de Réduction de la Vulnérabilité (PUPIRV) financé par l'IDA appuie l'amélioration des systèmes d'alerte précoce de cyclone dans 70 communes de la côte est et l'amélioration des SAP d'inondations à Antananarivo, ainsi que le renforcement de capacités en suivi et en prévision hydrométéorologique du pays. Le système d'alerte précoce d'insécurité alimentaire (connu sous le nom de SAP) est indépendant des autres SAP. Après un historique d'instabilité quant au rattachement institutionnel, il est actuellement géré par le PAM en collaboration avec des ONG locales. Des évaluations récentes du SAP ont mis en exergue le besoin d'augmenter la robustesse et la transparence de la méthodologie adoptée pour émettre des alertes, et la nécessité de coordonner le SAP avec d'autres systèmes d'alerte précoce. Beaucoup reste

à faire pour assurer une couverture suffisante, la coordination et l'efficacité opérationnelle du réseau de SAP.

Les catastrophes naturelles récurrentes essentiellement des cyclones et des inondations –ont gravement endommagé des **infrastructures essentielles qui n'ont pas été conçues pour résister aux conditions climatiques extrêmes** dans les secteurs des transports et des services sociaux (routes, télécommunications, adduction d'eau, stockage des récoltes, des bâtiments de santé et d'éducation) sapant ainsi les efforts de développement socioéconomique. Un nombre croissant de normes de construction actuelles prennent en compte la résilience au climat, mais elles ne sont pas universellement appliquées et il n'y a ni contrôle ni mise en vigueur.

L'amélioration de la coordination et de la mise en œuvre des efforts de redressement post-catastrophe est requise pour le gouvernement et les partenaires au développement. La collecte d'informations auprès des collectivités affectées (souvent enclavées) en vue de la planification des interventions de redressement est menée par le biais du BNGRC et cette activité - y compris la gestion d'un système de collecte de données par téléphonie mobile – doit être élargie. Un soutien opérationnel et institutionnel est nécessaire pour planifier et mettre en œuvre des activités intégrées et coordonnées de « redressement précoce » qui utilisent des mécanismes humanitaires pour contribuer à la réalisation des objectifs à long terme et au renforcement de la résilience des communautés, et jeter ainsi les bases d'un développement à long terme au-delà de l'urgence immédiate.

Le financement post-catastrophe est un autre défi opérationnel. Même avec un recentrage des efforts sur le renforcement de la résilience, l'activité de secours restera essentielle à Madagascar. Toutefois, comme indiqué ci-dessus, les **questions de GRC et d'ACC sont peu intégrées à la planification budgétaire** (par exemple par la budgétisation du redressement post-catastrophe), et en cas de catastrophe, il est actuellement difficile d'obtenir un financement suffisant pour les activités de secours et de reconstruction. Le projet d'assistance technique Track II a aidé le Gouvernement à mettre en œuvre le modèle CATSIM qui peut être utilisé pour établir un budget prévisionnel en cas de catastrophe et a appuyé l'élaboration d'un manuel de procédures pour un fonds national d'urgence. Cependant, il reste encore à opérationnaliser le modèle CATSIM et le fonds d'urgence.

Dans le cas d'une catastrophe naturelle, le BNGRC, certains ministères sectoriels en charge des interventions post-catastrophe et certains partenaires au développement (par exemple l'Agence américaine pour le développement international - USAID - et des organismes des Nations Unies) disposent de fonds post-catastrophe immédiats qui sont libérés suite à une annonce de sinistre par le Gouvernement. Cependant, **ces sources de financements post-catastrophe ne sont assurés ni en termes de calendrier ni en termes de montants**. Il est nécessaire d'adopter une approche nationale et coordonnée de financement post-catastrophe qui implique à la fois l'intégration des financements post-catastrophe dans la planification budgétaire nationale, et l'engagement des partenaires au développement à contribuer aux efforts post-catastrophe d'une manière coordonnée - éventuellement grâce à l'utilisation d'un fonds national d'urgence. Il faudra encore une analyse plus approfondie et un dialogue sur les mécanismes de soutien appropriés pour la mobilisation de financement d'urgence entre le gouvernement et les partenaires. Des analyses techniques en vue de la création d'un fonds d'urgence doivent être réalisées dans le court terme, même si sa mise en œuvre peut être un objectif à long terme.

IV. Recommandations et conclusion

a. Recommandations pour le court terme

- (i) **Recommandation 1 –Révision de la structure institutionnelle de la GRC et du changement climatique:** Cette recommandation vise à s'assurer que Madagascar dispose d'une structure institutionnelle solide, harmonisée et claire concernant la GRC et l'ACC. Il faudrait entreprendre un audit indépendant détaillé et une analyse du montage institutionnel actuel pour la GRC et le changement climatique pour

faciliter le dialogue entre les partenaires au développement et le gouvernement. Les questions spécifiques qui devraient être abordées comprennent les avantages et les inconvénients relatifs de la séparation des questions d'ACC et de GRC au sein du gouvernement, l'harmonisation des rôles des organismes nationaux et sous-nationaux chargés de la GRC et de l'ACC, le rôle et les processus d'activation du CNGRC, la nécessité et le mandat d'une plate-forme nationale de GRC, et le renforcement des capacités techniques des agences de la structure institutionnelle révisée en vue de leur permettre de mener à bien leur mission. La communauté des partenaires au développement devrait instaurer un dialogue avec le Gouvernement et lui fournir, de manière coordonnée, son appui pour lui permettre d'analyser et d'adopter les mesures institutionnelles les plus appropriées pour Madagascar.

- (ii) **Recommandation 2 - Finalisation et adoption d'un document de Stratégies Nationales de GRC et d'Adaptation au Changement Climatique:** Une fois que le Gouvernement aura décidé de la structure institutionnelle pour la GRC à Madagascar, cette recommandation concerne la mise au point, l'adoption et la mise en œuvre d'une stratégie nationale de GRC révisée et d'une stratégie pour l'ACC qui soient réalistes, complémentaires et concordantes. Ces stratégies devraient refléter les changements dans la structure institutionnelle de la GRC et de l'ACC, être fondées sur les données de modélisation récentes de la vulnérabilité et du changement climatique, et intégrer un processus de priorisation transparent et robuste ainsi qu'un budget. Les stratégies doivent être élaborées d'une manière largement participative. Les mécanismes pour intégrer les éléments clés des stratégies dans la future stratégie de développement économique national et de réduction de la pauvreté du gouvernement devraient être définis et adoptés.
- (iii) **Recommandation 3 – Elaboration d'un programme d'investissement.** Sur la base de la stratégie nationale de GRC et d'ACC révisée, l'étape suivante consisterait à identifier les investissements prioritaires et les lacunes dans le financement des actions à moyen terme. Ceci pourrait inclure l'expansion du réseau de Système d'Alerte Précoce, l'appui aux services météorologiques décentralisés, ainsi qu'aux systèmes de communication et de gestion d'urgence.

b. Recommandations pour le moyen terme

- (iv) **Recommandation 4 – Appui à l'intégration des questions de GRC et de changement climatique dans les secteurs économiques clés:** Cette recommandation fait référence à l'intégration des questions de GRC et de changement climatique dans les stratégies de planification et de développement sectoriel et la mise en place de points focaux ou unités GRC et de changement climatique dotés de ressources suffisantes au sein des ministères de tutelle d'importance.
- (v) **Recommandation 5 - Systèmes d'alerte précoce:** Cette recommandation fait référence à l'expansion géographique et l'harmonisation du réseau de SAP du pays ainsi que le développement de mécanismes de financement durables.
- (vi) **Recommandation 6 - Soutien à la décentralisation des activités d'intervention en cas de catastrophe:** Cette recommandation fait référence à la création d'unités techniques décentralisées dotées des ressources nécessaires pour soutenir les comités de GRC dans les régions vulnérables, la dotation en ressources et la formation pour les services météorologiques décentralisés et un soutien continu et coordonné aux comités de GRC aux niveaux régional, des districts et local.
- (vii) **Recommandation 7 - Appui à la collecte et l'analyse de données climatiques:** Cette recommandation fait référence à la poursuite du renforcement du réseau

national de surveillance météorologique et de la capacité de prévision et de modélisation du gouvernement, et le développement de produits qui répondent aux besoins sectoriels spécifiques, tels que des services d'information sur le climat pour l'agriculture saisonnière ou des données de sources libres sur les projections de changement climatique et les vulnérabilités.

- (viii) **Recommandation 8** - Planification et financement post-catastrophe: Cette recommandation fait référence à l'évaluation des dommages économiques annuels des catastrophes naturelles sur la base des données historiques, à l'expansion du système de collecte et d'analyse de données post catastrophe, ainsi qu'au développement des options de financement de risques des catastrophes naturelles pour soutenir une approche de «redressement précoce» pour les interventions post-catastrophe. Elle fait également référence à l'établissement d'un mécanisme national de financement d'urgence à utiliser par le gouvernement et les partenaires au développement et le développement de mécanismes d'assurance contre les risques, au niveau national ou régional.
- (ix) **Recommandation 9 – Infrastructures résilientes:** Cette recommandation fait référence au renforcement de la structure institutionnelle pour qu'elle puisse faire appliquer les normes de construction, à l'appui à sa formation sur l'utilisation de ces normes, et à l'adoption par tous d'une approche de développement résilient et durable lors de réhabilitations d'infrastructures financées par le gouvernement ou les partenaires au développement.

Références

- Direction Générale de la Météorologie (DGM). 2008. *Le changement climatique à Madagascar*. Antananarivo, Madagascar.
- Industrial Economics Consulting (IEC), 2012. *Initial modeling of future climate risks in Madagascar*. Prepared for the CPGU and the World Bank. Cambridge, United Kingdom.
- IEC. 2013. *Adaptation to future climate risks in Madagascar – analyses of adaptation measures for irrigated agriculture and sea level rise/storm surge*. Prepared for the CPGU and the World Bank. Cambridge.
- Ministère de l'Environnement et des Forêts. 2012. *Rapport sur l'Etat de l'Environnement à Madagascar*. Chapitre 10 : Catastrophes Naturelles. Pp. 357-396. Ministère de l'environnement et des Forêts. United Nations Environment Program. Antananarivo, Madagascar.
- Republic of Madagascar. 2008. *Damage, Loss, and Needs Assessment for Disaster Recovery and Reconstruction after the 2008 Cyclone Season in Madagascar Cyclone Fame, Ivan and Jokwe in Madagascar*. Antananarivo.

Liste des Acronymes

La gestion des risques de catastrophes et l'adaptation au changement climatique	
ACC	Adaptation au Changement Climatique
APIPA	Autorité de Protection contre les Inondations de la Plaine Antananarivo
BNGRC	Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes
CATSIM	Computerized Adaptive Testing Simulation / Teste de simulation Adaptive Informatisé
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique
CNGRC	Conseil National de Gestion des Risques et des Catastrophes
CPGU	Cellule de Prévention et Gestion des Urgences
DCC	Direction du Changement Climatique
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
GRC	Gestion des Risques de Catastrophe
GT-CC	Groupe Thématique: Changement Climatique
IDA	International Development Association
PAN	Plan d'Adaptation National
PANA	Programme d'Action National d'Adaptation
PANLCC	Plan d'Action National de Lutte contre le Changement Climatique
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PUPIRV	Projet d'Urgence de Préservation des Infrastructures et de Réduction de la Vulnérabilité
SAP	Système d'Alerte Précoce
SAP	Système d'alerte précoce pour l'insécurité alimentaire
SNGRC	Stratégie Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes
USAID	United States Agency for International Development

6. L'environnement et les ressources naturelles renouvelables

I. Résumé et Vision 2024

A l'horizon 2024, grâce à ses richesses naturelles et humaines, Madagascar pourrait devenir un pays exemplaire en matière de développement durable : un pays où les ressources naturelles auront contribué à réduire la pauvreté et stimuler l'économie de la nation vers une croissance soutenue et inclusive, et où la biodiversité et les paysages seront préservés et valorisés. Cette vision nécessite la bonne gouvernance du capital naturel du pays et l'instauration d'un pacte avec les communautés locales et autorités décentralisées, les impliquant activement dans la gestion pérenne des ressources naturelles. En exploitant de manière durable les ressources naturelles renouvelables et non-renouvelables, en assurant la collecte et la gestion efficaces des recettes générées, ainsi que leur utilisation transparente et équitable, ces revenus pourraient contribuer à inverser la tendance actuelle d'une main d'œuvre peu qualifiée et des infrastructures dégradées et inégales. Les ménages seraient en bonne santé, les villes propres, et les investissements se conformeraient à la législation nationale, pour un développement harmonieux et respectueux de l'environnement. Le pays pourrait ainsi attirer les touristes à la recherche de la biodiversité, des traditions et de l'hospitalité ainsi que des paysages terrestres et marins uniques.

Or actuellement le capital naturel de Madagascar, qui représente plus de la moitié de la richesse totale du pays, se dégrade d'année en année. En effet, face à une population fortement dépendante des ressources naturelles, l'équilibre entre la condition humaine et le statut environnemental est extrêmement précaire. La déforestation persiste, ses causes principales étant la pratique de l'agriculture sur brûlis ainsi que la récolte de bois de chauffe et la production de charbon issus de forêts non destinées à l'exploitation et aux plantations. La déforestation se traduit par une détérioration des terres agricoles et une surexploitation des ressources forestières et halieutiques. Les trafics illicites des ressources naturelles augmentent, profitant à une poignée d'opérateurs aux dépens de la population, et ternissant l'image du pays. Les mécanismes de durabilité financière du réseau des aires protégées de Madagascar peinent à se mettre en place, et la pérennisation financière des parcs nationaux est continuellement mise en péril. La capacité de l'administration à faire face à ces défis, déjà réduite, s'est fortement détériorée avec la crise.

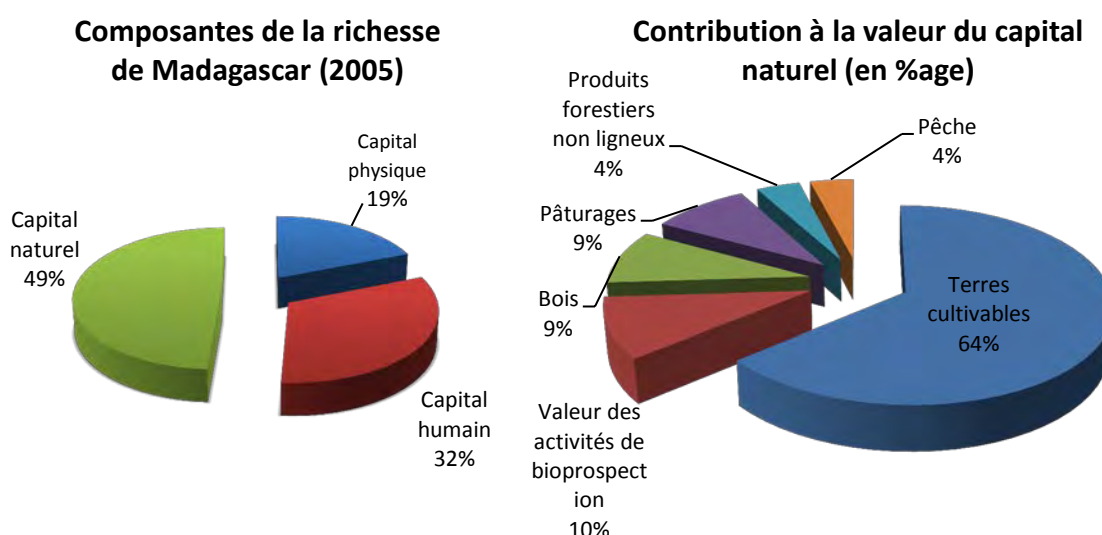
La présente note de politique se penche en particulier sur les défis portant sur les thématiques de la gouvernance et la croissance partagée et inclusive. Ces défis incluent la création d'un équilibre entre conservation et bien-être des communautés locales, la réhabilitation du rôle de leadership du gouvernement et l'application de l'État de droit dans la gestion de l'environnement et des ressources naturelles, la viabilité financière du réseau d'aires protégées, la lutte contre la pollution de l'air intérieur causée par l'utilisation de bois de chauffe, et la durabilité de la pêche à Madagascar. Cette note recommande en premier lieu la clarification des mandats des différents organismes étatiques afin de renforcer l'efficacité institutionnelle et la responsabilisation des diverses institutions. L'intégration de la comptabilité environnementale dans les rapports statistiques et la mise en place d'un système d'informations sur la pêche permettraient également de mieux informer les prises de décisions et l'élaboration de politiques nationales adaptées. Une stratégie pour la liquidation des stocks de bois précieux conformément à l'engagement de l'Etat devrait être conçue et mise en œuvre dans le court terme, et les capacités de l'appareil judiciaire, de l'administration et de la société civile devraient être renforcées à moyen terme. La présente note recommande également la mise en œuvre d'une réforme de la gestion du réseau des aires protégées gérées par Madagascar National Parks et d'instruments innovants pour le financement de la conservation, ainsi que la mise en place d'options appropriées pour une gestion communautaire efficace des ressources naturelles, tenant compte des meilleures pratiques locales et internationales.

II. Vue d'ensemble

a. La richesse de Madagascar et le coût de la dégradation de l'environnement

Le secteur de l'environnement et des ressources naturelles renouvelables se trouve au cœur du potentiel de développement de Madagascar. Le capital naturel représente 49 pour cent de la richesse totale de Madagascar (Figure 1). Cette estimation inclut: (i) les terres forestières qui produisent du bois (bois d'œuvre et bois de chauffage), les produits forestiers non ligneux, et les valeurs de bio prospection; (ii) les aires protégées; (iii) les terres agricoles, y compris les terres cultivables et les pâturages ; et (iv) la pêche. La valeur des services écosystémiques- notamment les services fournis pour l'eau et les valeurs du tourisme – est capturée dans la valorisation des aires protégées et des terres agricoles⁷⁰. En raison du manque de données robustes, les actifs miniers n'ont pas été inclus dans les analyses. Une deuxième composante de la richesse, le capital physique (c'est-à-dire la valeur des biens d'équipement tels que les bâtiments, les machines et les infrastructures), représente 19 pour cent de la richesse totale du pays. Les infrastructures physiques à Madagascar sont faibles (le pays possède l'une des plus faibles densités de routes par habitant au monde) et mal entretenues. Le capital immatériel - ou capital social et humain - constitue également une composante importante, représentant 32 pour cent de la richesse totale du pays. Cependant, la majorité de la main-d'œuvre n'est pas qualifiée.

Figure 1. Richesse totale et capital naturel à Madagascar



Source : Banque mondiale, 2013

Les estimations de la richesse ci-dessus ne tiennent cependant pas compte de nombreuses autres ressources qui sont difficiles à évaluer en termes monétaires, telles que la méga biodiversité du pays. On estime que 1/20^{ème} des espèces connues à travers le monde se trouvent à Madagascar, et qu'environ 90 pour cent des plantes vasculaires et 70 pour cent des vertébrés sont endémiques. Les parcs nationaux de Madagascar constituent ainsi un bien public mondial, pour lequel les partenaires nationaux et internationaux partagent la responsabilité. Le pays est également doté d'une grande variété de paysages et de types de végétation, allant de la forêt dense et humide dans l'escarpement du nord et de l'est jusqu'à la forêt sèche de l'ouest et la forêt épineuse semi-aride dans le sud.

⁷⁰ La valeur de la biodiversité et des aires protégées n'est pas incluse dans la Figure 1

Les paysages spectaculaires ainsi que les écosystèmes terrestres et marins du pays constituent l'atout principal du secteur touristique malgache. On estime que 70 pour cent des touristes voyageant à Madagascar ont visité au moins une aire protégée. Avant la crise, l'industrie du tourisme a été évaluée à 500 millions USD par an, avec un taux moyen de croissance annuelle de 10 pour cent. Le tourisme est non seulement une source importante de recettes en devises, représentant plus de 6 pour cent du PIB en 2007, mais génère également plus de 200 000 emplois (5 pour cent de l'emploi total), en particulier dans les zones rurales reculées, ciblant les segments les plus vulnérables de la population. Malgré cette croissance, l'industrie du tourisme à Madagascar reste faible, avec seulement 200 000 touristes en 2012, comparé à presque 1 million de touristes à l'île Maurice voisine.

Le réseau d'aires protégées fournit également d'autres avantages sous forme de services d'eau, régulant le débit de l'eau et aidant à réduire les inondations et les risques de pénuries d'eau : des services essentiels pour les utilisateurs urbains d'eaux et la production d'hydroélectricité. Les forêts contribuent à réduire l'érosion des sols et donc la sédimentation, qui peuvent affecter négativement les activités agricoles, et en particulier les périmètres irrigués en aval. On estime que les aires protégées offrent des services d'eau pour au moins 430 000 hectares de périmètres irrigués, et de l'eau potable pour 17 grandes villes.

Madagascar possède d'abondantes ressources halieutiques, dont 5.000 kilomètres de littoral composé de mangroves et de récifs coralliens, qui produisent plus de 300.000 tonnes de surplus biologique, constitué de poissons, de crabes, de crevettes, de concombres de mer et d'huîtres. Sur la base des statistiques officielles, le secteur de la pêche a contribué 146 millions USD en 2010, soit près de 2 pour cent du PIB, une baisse par rapport aux 7 pour cent en 2006. La production de crevettes est traditionnellement le principal produit d'exportation de la pêche, et un important contributeur aux recettes d'exportation nationales. Les récentes améliorations apportées à la gestion de l'industrie de la crevette au moyen d'un système novateur d'octroi de licences et la création d'une association de l'industrie ont contribué à améliorer la performance économique de la pêche et à réduire les impacts sur l'écosystème marin. L'adoption de dispositifs d'exclusion des tortues (TED) et de dispositifs de réduction des prises accessoires (DRPA) a considérablement réduit les captures accessoires de tortues et de poissons, alors que les mesures de gestion et techniques ont permis de réduire la consommation de gaz et de régler l'impact sur les fonds marins. En vertu de ce système de gestion innovant, le secteur crevettier est devenu le premier contributeur non-fiscal du budget national (environ 3,4 millions € en 2005), et le système d'aquaculture de crevettes malgache a été considéré comme un modèle de bonnes pratiques d'envergure mondiale, en matière de promotion de la protection de l'environnement, d'inclusion socio-économique et de produits de haute qualité destinés aux marchés à haute valeur ajoutée.

En dépit de son importance pour l'économie, le capital naturel du pays est en déclin, et la dégradation de l'environnement se produit rapidement et représente une source majeure de perte économique. Au moment de la préparation du Plan national d'actions pour l'environnement (PNAE) en 1990, on estimait les coûts de la dégradation de l'environnement à Madagascar à une valeur annuelle allant de 100 à 300 millions USD, ce qui représente 5 à 15 pour cent du PIB⁷¹. La perte de recettes provenant des récoltes de bois durable en raison de la déforestation causée par l'agriculture sur brûlis (ou «tavy», comme elle est appelée en malgache) était la source majeure des coûts de la dégradation de l'environnement, représentant 80 pour cent du total des coûts calculés. Une estimation plus récente a placé les coûts de la dégradation de l'environnement entre 457 millions USD et 495 millions USD/an en 2005, l'équivalent d'environ 9 à 10 pour cent du PIB à l'époque⁷². Les principaux facteurs de dégradation de l'environnement sont :

⁷¹Larson, 1994, Changing the economics of environmental degradation in Madagascar: lessons from the National Environmental Action Plan Process.

⁷²Bien que les différences dans les méthodologies utilisées en 1990 et dans les analyses actuelles ne permettent pas d'avoir une comparaison directe des résultats, ces données servent à souligner le fait que la dégradation de l'environnement génère des coûts importants, même il y a deux décennies.

- La dégradation des terres, définie comme la réduction temporaire ou permanente de la capacité productive de la terre découlant de l'action humaine, qui affecte 31 pour cent du pays. La perte de la fertilité des sols est historiquement attribuée aux pratiques de « tavy » qui emploient des feux appauvrissant les éléments nutritifs des sols, des courtes périodes de jachère, et qui se traduisent par une augmentation des taux d'érosion. La pratique de « tavy » entraîne également la dégradation des forêts (perte en habitat, en espèces, en services environnementaux et fragmentation des habitats).
- La sédimentation, une cause majeure de la dégradation des écosystèmes de récifs et de mangroves ainsi que des zones humides. L'érosion et l'ensablement engendrent des besoins considérables de maintenance (voire même des réhabilitations ou de nouvelles constructions) des infrastructures routières et hydro-agricoles, ce qui représente des coûts énormes pour le pays.
- Surexploitation des ressources naturelles : la surpêche et le recours à des pratiques de pêche destructrices demeurent l'une des menaces les plus importantes aux écosystèmes côtiers et marins. Les mangroves sont également menacées par la surexploitation du bois et par le défrichement pour l'agriculture.
- Le trafic des espèces faunistiques et floristiques, l'exploitation illicite des bois précieux, et l'exploitation minière non contrôlée, aussi bien artisanale qu'industrielle, constituent des exploitations anarchiques majeures des ressources naturelles.
- La pollution atmosphérique intérieure, qui est causée principalement par l'utilisation de combustibles solides, peut avoir des effets néfastes potentiellement importants sur la santé humaine et le développement économique, et dans certaines zones peut être liée à la déforestation. Les systèmes de gestion des déchets solides à Madagascar sont largement sous-développés et plus de la moitié de la population n'a pas accès aux services de collecte ou d'élimination. Le déversement incontrôlé est très répandu⁷³.
- La dégradation des ressources en eau est la plus marquée dans les zones urbaines et a des incidences considérables sur la santé humaine. À ce jour, la pollution industrielle à Madagascar se limite aux activités industrielles à petite échelle dans les centres urbains, bien que les développements à grande échelle soient en cours dans le secteur minier.

Il existe un lien étroit entre pauvreté et environnement à Madagascar. Près de 90 pour cent de la population malgache est pauvre, et le taux de pauvreté est plus important dans les zones rurales que dans les zones urbaines. La majorité des pauvres vivent dans les zones rurales. La pauvreté rurale est principalement associée à de faibles rendements agricoles et aux mauvaises récoltes, ainsi qu'un accès restreint aux transports, au crédit, aux services publics et au capital humain. La pauvreté urbaine est liée à l'augmentation de l'exode à partir des zones rurales vers les zones urbaines, l'accès aux services sociaux (y compris l'eau potable et l'assainissement), et le manque de possibilités d'emploi; l'inégalité des revenus est très marquée dans les zones urbaines (voir Tableau 2).

b. Le cadre institutionnel et politique

Le Ministère de l'environnement et des forêts (MEF) est l'organisme gouvernemental dirigeant responsable de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles renouvelables. Il est organisé en deux directions générales: (i) la *Direction générale des forêts* (DGF), responsable de la création et de la gestion du réseau d'aires protégées, de la conservation de la biodiversité, de la gestion des ressources naturelles communautaires et du suivi des activités liées aux ressources naturelles renouvelables, et (ii) la *Direction générale de l'environnement* (DGE), chargée des questions liées à l'éducation et la sensibilisation, la lutte contre la pollution, le changement climatique, la collecte et la dissémination de données, l'intégration de la dimension environnementale au niveau des secteurs, la mise en œuvre des conventions internationales relatives à l'environnement ratifiées par Madagascar, et au changement climatique. Les 22 Directions régionales de l'environnement et des forêts décentralisées (DREF) ont été chargées de l'administration,

⁷³ Programme des nations unies pour l'environnement (PNUE), 2004, Payet, R.A *et al.* 'Indian Ocean Islands - GIWA Regional Assessment 45b'. University of Kalmar, Kalmar, Suède.

l'application et le contrôle des questions liées à l'environnement et aux ressources naturelles, bien qu'elles manquent de ressources pour jouer pleinement ce rôle.

Les institutions majeures du secteur de la pêche sont: le Ministère de la pêche et des ressources halieutiques, en charge de la politique sectorielle, le Centre de surveillance des pêches (CSP) en charge l'application de la loi sur les pêches, l'Agence malgache de la pêche et de l'aquaculture (AMPA), qui gère les recettes du secteur public, l'Observatoire économique de la pêche et de l'aquaculture (OEPA) qui rassemble les données et les informations sectorielles ⁷⁴, l'Agence sanitaire halieutique (ASH) qui assure la certification de produits halieutiques, en particulier pour l'exportation, le Laboratoire de surveillance épidémique (LES) qui effectue le suivi épidémiologique des élevages de crevettes, les organisations professionnelles telles que le groupement des opérateurs de crevettes industriels (le GAPCM), le groupement d'exportateurs de produits de la mer (GEXPROMER), le groupement des exportateurs de homards (GOLDS), les institutions de formation telles que l'Institut halieutique et des sciences marines (IHSM) et de l'École nationale de l'enseignement maritime (ENEM).

Le paysage institutionnel de la gestion des ressources environnementales et naturelles est complété par un certain nombre d'organisations non gouvernementales spécialisées. Il s'agit notamment de Madagascar National Parks (MNP), une association indépendante à but non lucratif créée en 1990 pour gérer le réseau d'aires protégées, l'Office national pour l'environnement (ONE) créé la même année, pour réglementer l'impact environnemental des activités économiques et de développement, pour effectuer le suivi de la qualité de l'environnement et élaborer les règlements appropriés ⁷⁵; et deux fondations avec des rôles complémentaires dans le financement de la conservation, la Fondation pour les aires protégées et la biodiversité de Madagascar (FAPBM) créée en 2005 pour financer les activités de conservation, et Tany Meva, créée en 1996 pour soutenir le développement communautaire autour des aires protégées, avec pour objectif de réduire les pressions sur les parcs. Leurs capitaux actuels s'élèvent respectivement à 50 millions USD et à 18 millions USD.

Le cadre juridique régissant la protection de l'environnement à Madagascar a évolué rapidement au cours des 20 dernières années, mais le gouvernement a adopté une approche largement réactive à l'élaboration de la législation. L'adoption de la Charte de l'environnement malgache en 1990 et l'élaboration du Plan national d'actions environnementales (PNAE), au début des années 1990, ont marqué le début d'une nouvelle ère de développement qui tient compte des problématiques environnementales. Bien que focalisé initialement sur la gestion des forêts et la conservation de la biodiversité, le droit environnemental malgache a évolué au cours des vingt dernières années, et de nouvelles lois et règlements ont été adoptés en réponse à la plupart des enjeux de la gestion moderne de l'environnement et des ressources naturelles. Le cadre juridique régissant l'environnement et la gestion des ressources naturelles du pays repose sur les textes principaux suivants:

- La législation nationale d'évaluation environnementale (connue sous le nom de MECIE : « Mise en compatibilité des investissements avec l'environnement ») est une pierre angulaire du cadre législatif. Elaborée dans le cadre du PNAE au cours des années 1990, elle a fait l'objet d'une dernière mise à jour en 2004.
- Le Code pour les aires protégées (COAP) et la loi sur la gestion locale sécurisée ⁷⁶ (GELOSE). Adoptée en 1996, la loi GELOSE fixe le cadre d'une décentralisation de la gestion des ressources aux collectivités locales. La loi GELOSE met l'accent sur une approche contractuelle par laquelle les collectivités locales acquièrent les droits et les responsabilités de la gestion des ressources locales au moyen de contrats juridiques formels avec le gouvernement national et d'autres parties prenantes. Le COAP légifère notamment

⁷⁴Hérite de l'ancien Observatoire économique du secteur de la crevette qui était responsable de la surveillance et de l'évaluation des résultats économiques du secteur et des entreprises

⁷⁵Depuis 2009, l'ONE a acquis le statut d'entité juridique indépendante, dotée d'une autonomie financière et administrative

⁷⁶ Loi 96-025 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables (dénommée GELOSE).

sur la création et la gestion des aires protégées, y compris les pénalités et procédures applicables en cas d'infraction.

- Le secteur des pêches et de l'aquaculture est régi par l'ordonnance n° 93-022 du 4 mai 1993, dont les dispositions sont explicitées par le décret n°94-112 du 18 février 1994, qui se concentre sur l'organisation générale des activités de pêche maritime. Depuis 2007, le gouvernement s'est engagé à favoriser l'inclusion de dispositions permettant de mieux lutter contre la pêche illégale dans la législation malgache, et a entamé une mise à jour complète des dispositions de l'ordonnance 93-022, bien que les parties consultées n'aient pas encore approuvé à l'unanimité ce projet de texte.

III. Défis principaux

a. Réhabilitation du rôle de leadership du gouvernement dans la gestion de l'environnement et des ressources naturelles

L'efficacité du Ministère de l'environnement et des forêts (MEF) dans la gestion des questions environnementales est compromise par des conflits internes, des contraintes de ressources et des capacités techniques limitées. Cette situation a été aggravée par la révocation du Ministre de l'Environnement en 2012 après des démarches qui ont été perçues comme favorisant potentiellement l'exploitation et l'exportation illégales des stocks de bois précieux⁷⁷. Le MEF est un ministère hautement politisé qui a traditionnellement été chargé d'administrer des financements externes d'envergure à travers le Programme Environnemental. Il est le résultat de la fusion entre le Ministère des Eaux et Forêts et le Ministère de l'Environnement en 2008, et des conflits internes et des luttes de pouvoir sur des questions majeures subsistent entre leurs deux directions générales (Direction générale de l'environnement (DGE) et Direction générale des forêts (DGF). Dans une certaine mesure, ces directions générales continuent de fonctionner comme des entités séparées, au sein d'un même ministère. Le résultat en est un Ministère de l'environnement qui n'est pas en mesure de mener le secteur de l'environnement de manière forte et cohérente. Il risque ainsi d'être de plus en plus écarté des questions émergentes de développement économique national, telles que l'exploitation minière à grande échelle, l'exploitation de la valeur de la biodiversité unique du pays et des ressources forestières, et la gestion des ressources côtières. Le MEF a été de nouveau scindé en deux ministères différents en 2009, et il y a toujours deux ministères distincts, le ministère de l'Eau et le ministère de l'Environnement, dans le gouvernement actuel.

Il existe également une duplication et une ambiguïté entre les rôles attribués à différentes directions au sein du MEF, par exemple dans le cas du REDD+⁷⁸. Bien que les activités de préparation relèvent de la responsabilité de la DGF, le mandat général pour les questions de changement climatique et de ventes de crédits carbone sur le marché volontaire est attribué à la DGE. La DGE abrite aussi l'Autorité nationale responsable des projets de reboisement dans le cadre du Mécanisme de développement propre. Il existe également des conflits avec les rôles assignés à des organismes externes - par exemple entre la Direction de la lutte contre la pollution, la Direction des données et informations sur l'environnement, et l'ONE ; entre la Direction de la conservation de la biodiversité et du système des aires protégées et le Ministère de la pêche pour les questions liées aux aires protégées marines ; et plus récemment entre la DGF et l'ONE en matière de leadership dans le processus de préparation du REDD +. Ces problèmes sont exacerbés par la faiblesse de la coordination et de la communication intersectorielles entre le MEF et d'autres ministères ou organismes ayant des responsabilités concernant les questions environnementales.

⁷⁷ Suite à cela, le Premier ministre a été nommé Ministre de l'environnement par intérim.

⁷⁸ La réduction des émissions dues à la déforestation et la dégradation des forêts (REDD) est un effort pour créer une valeur financière pour le carbone stocké dans les forêts, en offrant des incitations aux pays en voie de développement à réduire les émissions provenant des terres boisées et à investir dans des pistes à faible carbone au développement durable. "REDD +" va au-delà de la déforestation et la dégradation des forêts, et inclut le rôle de conservation, gestion durable des forêts et augmentation des stocks de carbone forestier.

b. Renforcement de l'État de droit et de la bonne gouvernance dans la gestion des forêts et des aires protégées

Au cours des 20 dernières années, l'exploitation forestière illégale de bois précieux, qui comprend des espèces d'arbres de bois de rose et de bois d'ébène⁷⁹, a émergé comme un problème récurrent à Madagascar, menaçant gravement les écosystèmes et la biodiversité unique de Madagascar - un bien public irremplaçable. En plus de dégrader un site du patrimoine mondial et de piller les ressources naturelles, en particulier des espèces rares endémiques, l'exploitation forestière illégale prive également le gouvernement de millions de dollars de recettes fiscales que l'industrie durable du bois pourrait générer, et prive la population malgache d'opportunités de développement. Sur les 220 millions USD estimés de recettes de vente en 2009, la plus grande partie a été capturée par une poignée d'exportateurs. Les communautés locales n'en ont que faiblement bénéficié à travers la rémunération pour l'abattage et le transport des rondins (5 USD /rondin).

L'exportation d'espèces de bois de rose et de bois d'ébène constitue une infraction pénale à Madagascar, et leur extraction de "zones sensibles, y compris les aires protégées et leurs zones périphériques" est interdite depuis le moratoire appliqué en 2000. En outre, dans le cadre des efforts pour améliorer la conservation globale, 281 espèces de bois précieux ont été incluses dans l'Annexe II de CITES au mois de mars 2013 à la demande de l'Autorité de gestion de CITES Madagascar (la Direction Générale des Forêts). L'interdiction d'exportation devait être temporaire, pour donner aux autorités forestières et environnementales malgaches le temps d'élaborer un cadre réglementaire approprié pour gérer ce capital naturel précieux et rare, bien qu'un tel cadre réglementaire n'ait toujours pas été mis en place à ce jour. Les lacunes dans le cadre juridique, la délivrance de permis d'exportation "exceptionnels" et souvent nominatifs par le gouvernement et la faible application de la loi ont facilité la mise en place d'un réseau de commerce illicite extrêmement bien organisé. Le trafic a connu un pic lors de la première année de la récente crise politique : le niveau d'exportation illicite a triplé pour la seule année de 2009.

Au mois d'août 2012, le Premier ministre du gouvernement de transition a créé un comité de pilotage sur les bois précieux qu'il préside, avec pour mandat d'élaborer et superviser un plan d'actions pour liquider les stocks accumulés de bois de rose et d'ébène. Le comité de pilotage est composé de techniciens du Ministère de l'Environnement et de représentants du Ministère de la Justice, de la société civile locale, de la FAPBM, du Fonds mondial pour la nature (WWF) et de la Banque mondiale (en tant que membre consultatif). Sous l'égide du comité de pilotage, trois études techniques sont en cours pour concevoir une stratégie de gestion des stocks. Les études portent sur l'inventaire, le marquage et l'élimination de tous les stocks conformément aux meilleures pratiques internationales. Toutefois, les exportations illicites ont de nouveau fortement augmenté dans le courant du dernier trimestre de 2013, alors que le gouvernement semblait encore manquer des moyens humains, financiers et politiques pour empêcher de telles opérations, vu l'étendue du littoral du pays. Pour cette raison, le comité de pilotage a mis en place un système de surveillance côtière à court terme avec l'implication des Ministères de l'Environnement, de la Pêche et des Transports, et sous la coordination de la Primature. En outre, afin de limiter le vol de rondins saisis par le gouvernement, le comité de pilotage a récemment commandité un audit des stocks et demandera l'approbation du CITES pour permettre leur vente conformément aux meilleures pratiques internationales.

⁷⁹ Le bois communément appelé "bois de rose" comprend presque toutes les espèces de *Dalbergia* (de la famille des légumineuses), y compris le palissandre et le bois de rose. Ce dernier, qui signifie littéralement "bois de rose" en français, en fait, ne couvre que quatre de la très recherchée espèce *Dalbergia* (*D.louvelii*, *D. maritime*, *D. normandii* and *D. madag.*).

c. Engagement à la viabilité financière du réseau d'aires protégées

Suite au Congrès mondial de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) de 2003 sur les parcs qui s'est tenue à Durban,⁸⁰ le réseau d'aires protégées de Madagascar a connu une expansion rapide et impressionnante. Il est passé de 46 à 144 aires protégées aujourd'hui, et couvre désormais entre 65 et 77 pour cent de la couverture forestière indigène restante. Pour un pays à faible revenu comme Madagascar, la volonté politique continue qui sous-tend le développement et la conservation de ce réseau constitue un accomplissement majeur. Au cours des deux dernières décennies, les gouvernements successifs ont fait preuve d'un engagement fort envers la création et la gestion du réseau d'aires protégées, avec un appui technique et financier considérable des ONG et bailleurs de fonds. En vertu de la nature unique de la diversité biologique présente à Madagascar, ce réseau représente un bien public mondial, dont la protection est sous la responsabilité conjointe des partenaires internationaux et nationaux.

Toutefois, cet accomplissement reste fragile, car le réseau est sujet à un déficit de financement récurrent. Il est donc essentiel de concevoir une stratégie de financement pérenne qui réponde à la portée ambitieuse du programme de création d'aires protégées. Le coût actuel de gestion du réseau est de l'ordre de 19 millions USD par an, dont 8 millions USD pour les 2,8 millions d'hectares d'aires protégées gérées par Madagascar National Parks. Ces frais constituent une lourde charge pour le gouvernement : en comparaison, les dépenses totales du secteur de l'environnement ont atteint 15,6 millions USD par an en moyenne entre 2003 à 2011.

Les sources de financement actuelles couvrent approximativement 8 pour cent des coûts du réseau et incluent environ 0,5 millions USD par an de droits d'entrée aux parcs, la contribution à hauteur de 1 million USD par an de la FAPBM, et la prévente de crédits de carbone qui a généré un financement ponctuel relativement modeste pour certaines aires protégées. Les 92 pour cent restants des coûts du réseau sont actuellement pris en charge par des sources extérieures ; notamment les bailleurs de fonds, les ONG et les fondations privées.

d. Equilibre entre conservation et bien-être des communautés locales

Les ressources naturelles font partie intégrante de l'environnement direct de la majorité de la population malgache, qui est en grande partie rurale. Les communautés locales dépendent fortement des services environnementaux pour leurs moyens de subsistance. Cependant, elles mènent en parallèle des activités telles que l'agriculture sur brûlis, qui sont des facteurs majeurs de dégradation de l'environnement. Il est donc impératif d'associer développement communautaire et gestion des ressources naturelles pour une plus grande efficacité des actions. Or, les communautés sont souvent exclues des mécanismes formels de partage de bénéfices des efforts de conservation, à l'exception de quelques réussites notables en matière d'écotourisme communautaire. En cela, deux questions se posent en particulier : la législation sur la gestion communautaire des ressources naturelles, et le partage des bénéfices dérivés des transactions de carbone forestier.

Madagascar a été un pionnier dans les méthodes d'expérimentation de l'implication des communautés locales dans la gestion d'aires protégées à travers la gouvernance partagée ou « co-gestion ». Selon les prévisions anticipées par ces méthodes, la fourniture d'alternatives de moyens de subsistance à l'agriculture sur brûlis apporterait des avantages conjoints à travers la réduction des incursions dans les aires protégées ainsi que la compensation des coûts d'opportunité supportés par les collectivités locales. La loi sur la gestion locale sécurisée (GELOSE) reconnaît officiellement les réglementations élaborées selon les traditions locales (le « *Dina* »). En vertu de cette loi, le *Dina* établit les normes par lesquelles les actions locales sont mesurées ; le recours à d'autres instances judiciaires ne peut avoir lieu qu'après recours aux *Dina* en vigueur. Une mise en œuvre réussie des lois dépend toutefois de la création d'une structure judiciaire qui respecte et légitime les systèmes culturels et juridiques locaux. Ce n'est souvent pas le cas. Le soutien des agents d'application de la

⁸⁰ La « vision de Durban », adoptée en 2003, s'engage au triplement de la surface des aires protégées, et permet aux organisations de la société civile d'obtenir le mandat de gérer de nouvelles aires protégées et, de cette façon, d'exploiter de nouvelles sources (non étatiques) de financement.

loi est souvent nécessaire pour que les sanctions soient correctement mises en œuvre. En outre, le *Dina* peut parfois être en contradiction avec le cadre juridique en vigueur, et doit être ratifié par un tribunal pour devenir juridiquement contraignant.

Globalement, la loi GELOSE marque une rupture avec le monopole traditionnel de l'Etat dans la gouvernance et la gestion des enjeux environnementaux, en conférant un pouvoir décisionnel mis en œuvre lors de la négociation de contrats à une pluralité d'acteurs regroupant l'Etat, les communautés rurales et les ONG. Ceci dit, force est de constater qu'en pratique un nombre limité de contrats a été passé en comparaison avec le nombre de communautés existantes. De plus, la mise en vigueur des contrats conclus s'est souvent avérée problématique pour différentes raisons. Les acteurs ont parfois des intérêts divergents dans la négociation d'un transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables aux communautés. Il y a souvent une grande différence de dotation financière entre les ONG, l'administration locale et les associations communautaires. Par conséquent, les communautés locales doivent adapter leur plan d'action et leur stratégie à leurs ressources limitées, laissant alors une partie de leur pouvoir décisionnel aux ONG et à la commune. Ainsi, la cohabitation de la loi GELOSE et de l'ancien modèle de gestion des aires protégées peut entraîner une concurrence pour la gestion du territoire entre les différents niveaux de services décentralisés de l'Etat, et avec les communautés locales. Par ailleurs, les normes environnementales et les négociations formulées dans un langage technique qui n'est pas toujours compréhensible pour les populations locales peuvent permettre aux élites de mettre leurs problématiques personnelles sur agenda et d'améliorer leur bien-être en captant les rentes induites par le développement.

Les difficultés précitées varient en fonction de la localisation, de la nature du contrat et des acteurs impliqués. Elles ne signifient pas forcément que la réforme induite par la loi GELOSE est un échec en soit, mais mettent en évidence les analyses supplémentaires à réaliser et quelques pistes d'améliorations possibles dans le transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables. Notamment, il est important de s'assurer que certaines conditions soient respectées avant et après la conclusion d'un contrat pour en assurer sa réussite. Il est à ce titre indispensable que les populations locales s'approprient le contrat. Pour ce faire, le contrat doit résulter de leur initiative propre. Les acteurs concernés doivent également être en mesure de participer aux négociations à titre égalitaire, ce qui présuppose un accès à des informations fiables, complètes et compréhensibles par tous. L'adaptation des termes des contrats aux réalités sociales, écologiques et culturelles de chaque communauté permettrait une meilleure compréhension, négociation et appropriation des contrats. Un renforcement des capacités des communautés locales (formation, outils de gestion) serait à ce titre efficace aussi bien avant la conclusion d'un contrat qu'au cours de sa mise en œuvre. Une plus grande sécurisation foncière permettrait quant à elle de renforcer le pouvoir des communautés sur leur territoire.

Au niveau opérationnel, les droits en matière de carbone forestier ne sont pas explicitement intégrés dans la législation sur la gestion communautaire des ressources naturelles telle que la GELOSE. Puisque le terrain faisant l'objet de ces contrats reste propriété de l'Etat, la capacité juridique des communautés d'être en mesure de vendre des stocks de carbone forestier (ou la réduction des émissions de carbone) est discutable et requiert la révision du cadre juridique. Aussi, les accords de partage d'avantages pour les projets devraient faire l'objet de régulations spécifiques. Il n'existe aucune directive ou législation nationale sur les cadres ou mécanismes de partage d'avantages, et à ce jour aucune initiative sur cette question n'a été menée par les ONG, hormis une proposition de répartition des bénéfices de la vente de carbone pour le cas de Makira, qui n'a pas encore été approuvée.

e. Lutte contre la pollution atmosphérique intérieure

La pollution atmosphérique intérieure, causée principalement par l'utilisation de combustibles solides, a des effets néfastes substantiels sur la santé humaine et le développement économique et, dans certaines zones, peut être liée à la déforestation. Brûler des combustibles solides (c'est-à-dire du charbon de bois et du bois de chauffe) pour la cuisson produit des niveaux extrêmement élevés de pollution atmosphérique ménagère. Les concentrations moyennes de particules fines (PM10) dans les

foyers utilisant des combustibles de biomasse varient généralement de 300 à 3000 µg/m³, avec des pics pendant la cuisson pouvant atteindre 10 000 µg/m³. Par comparaison, la norme de l'Union européenne pour les niveaux moyens annuels de PM₁₀ est de 40 µg/m³. Les niveaux élevés de pollution atmosphérique intérieure augmentent le risque de maladies potentiellement mortelles, dont la pneumonie et d'autres infections des voies respiratoires inférieures aiguës et la maladie pulmonaire obstructive chronique. Ces maladies sont particulièrement fréquentes chez les enfants et les femmes de plus de 30 ans, deux groupes catégorisés comme étant particulièrement vulnérables aux enjeux de santé publique. Une corrélation entre la pollution atmosphérique intérieure et le cancer du poumon, l'asthme, la cataracte, la tuberculose et les issues défavorables de la grossesse a été aussi largement prouvée.

A Madagascar, la charge de mortalité et de morbidité en raison de la pollution atmosphérique intérieure est supérieure à celle due au VIH/SIDA, aux maladies diarrhéiques et à la tuberculose. L'utilisation de combustibles solides par plus de 90 pour cent de la population cause près de 12 000 décès par an, soit environ 5,3 pour cent de la charge de morbidité. Environ 10.000 de ces décès concernent des enfants de moins de cinq ans. Plus de 370 000 AVCI⁸¹ et 40 pour cent des infections respiratoires sont supposés être liés à la pollution atmosphérique intérieure⁸².

f. Renforcement des capacités d'atténuation de l'impact environnemental dans le secteur minier.

Les richesses souterraines minérales et non minérales de Madagascar ont le potentiel de générer des retombées économiques conséquentes sur une période relativement courte. Cependant, l'expansion des activités minières pourrait simultanément nuire à l'environnement naturel en termes de conflits avec le réseau d'aires protégées, d'effets directs sur la biodiversité, de pollution des ressources en eau et des sols.

Au cours des récentes années, la réglementation du secteur a connu une amélioration considérable sur tous les aspects, hormis la réglementation environnementale. En effet, le cadre réglementaire n'est pas en phase avec l'évolution de l'industrie. Le cadre d'évaluation environnementale actuel peine à suivre pleinement les opérations minières à grande échelle en cours. Cependant, la forte visibilité des projets miniers à grande échelle, ainsi que les politiques environnementales et engagements propres aux grandes compagnies minières, ont permis d'assurer l'application systématique du cadre législatif environnemental. Certaines entreprises ont adhéré volontairement aux normes de bonnes pratiques internationales sur des questions telles que les compensations pour la biodiversité et la lutte contre la pollution. Un défi majeur sera d'assurer que les futures exploitations minières à grande échelle qui pourraient être réalisées par des entreprises, peut-être moins disposées à appliquer volontairement de tels engagements environnementaux, continuent à être soumises à un cadre national de réglementation environnementale solide. À cette fin, la législation et les directives sur l'évaluation environnementale pour le secteur minier à grande échelle doivent être mises à jour et largement communiquées au sein du gouvernement, et des normes de pollution environnementale pour le secteur privé et au niveau national – tant atmosphérique que de déversements - devraient être élaborées.

Un des rôles majeurs de l'Office national pour l'environnement (ONE) est celui de «guichet unique» pour les investissements publics et privés qui nécessitent une étude d'impact environnemental (EIE) complète en vertu de la législation nationale. Ce rôle confère à l'ONE la responsabilité d'examiner et d'évaluer des études d'impact environnemental préparées en vertu de la loi MECIE. Pour ce faire, un comité ad hoc d'évaluation technique (CTE) a été créé afin d'assurer la coordination des processus de participation du public, et la délivrance de permis environnementaux. L'ONE est responsable du suivi a posteriori des EIE des projets minières à grande échelle, mais ses coûts de fonctionnement ne sont pas suffisamment couverts par les ressources financières disponibles pour la durée de vie des

⁸¹ L'AVCI, année de vie corrigée du facteur d'invalidité; une mesure normalisée reflétant le nombre d'années perdues pour cause de maladie et de décès prématuré.

⁸² PAC, 2011

projets. Pour un projet d'une durée de vie de 30 à 40 ans, environ 3.000 USD à 4.000 USD par an sont disponibles pour les activités de suivi. Un tel budget est nettement insuffisant pour permettre l'exercice d'un suivi significatif. En outre, le statut juridique de l'ONE n'est pas entièrement en harmonie avec la nature de son système d'évaluation environnementale et sa mission de suivi et évaluation. Depuis 2009, l'ONE a acquis un statut d'entité juridique indépendante (un EPIC ou « Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial ») et dispose d'une autonomie financière et administrative. Ce statut juridique permet de générer des bénéfices et d'agir en tant que prestataire de services. Cependant, il est mal adapté à la mission de suivi et évaluation de l'ONE. Cette mission devrait être motivée par des objectifs de suivi et d'évaluation et non par la nécessité de générer des recettes financières pour payer le personnel et les autres coûts administratifs, situation qui se développe actuellement au sein de l'ONE.

Les ruées vers l'exploitation minière - en raison de leur caractère illégal et secret - sont sans doute l'élément du secteur minier le plus difficile à contrôler en termes de réglementation environnementale. Pourtant les effets cumulatifs directs et indirects peuvent être importants, en particulier lorsque plusieurs sites sont concentrés aux alentours d'une zone environnementale sensible. Les travailleurs miniers eux-mêmes sont généralement pauvres et vulnérables économiquement et socialement, et souvent en déplacement. Il est ainsi difficile de les organiser ou de les engager dans des pratiques environnementales améliorées. Il est peu probable que les interdictions nationales concernant les ruées minières soient efficaces, et ce en raison des ressources limitées dont dispose l'Etat pour renforcer les capacités de mise à exécution d'une part, et en raison des motivations financières des mineurs et des réseaux clandestins d'autre part. Il est nécessaire de mieux comprendre l'importance sociale et économique ainsi que les impacts environnementaux des ruées minières, et d'aider le gouvernement à élaborer un régime de contrôle environnemental qui soit aligné avec l'échelle et la nature de ces activités illicites.

g. Mise en place d'un secteur de pêche durable

Le secteur de la pêche souffre également d'une exploitation à l'encontre de la durabilité des ressources, bien qu'aucune évaluation approfondie de stocks ou recherche scientifique de fonds n'ait été produite depuis des années par les institutions de recherche. On estime que la pêche a été en déclin en raison de la surpêche, la destruction des habitats, la pollution et l'utilisation de pratiques destructrices - y compris l'utilisation de poison par les pêcheurs traditionnels. Les prises de crevettes sauvages ont diminué de façon spectaculaire, passant d'environ 9000 tonnes par an en l'an 2000 à moins de 4.000 tonnes en l'an 2012, et les augmentations escomptées en aquaculture ont été contrecarrées par de récentes flambées épidémiques. La surexploitation des ressources halieutiques a conduit à une diminution des captures individuelles, et à un pic des coûts de production et du prix du produit. Les concombres de mer sont également soumis à une grave surexploitation allant à l'encontre de leur durabilité, et les exportations sont en baisse depuis 1994. La taille d'échantillon a continuellement diminué, certains stocks semblent avoir disparu et de nouvelles zones de pêche sont constamment sollicitées, y compris dans les eaux profondes.

Les impacts de la baisse de la pêche commerciale sont considérables. Bien que la diminution des exportations de crevettes ait été compensée en volume par l'accroissement des exportations d'autres fruits de mer, la valeur globale des exportations a diminué (de 224 millions USD en 2006 à 163 millions USD en 2012). Le thon est également un des produits malgaches d'exportation à forte valeur, mais les exportations ont baissé ces dernières années, probablement en raison de la réduction des stocks.

Les communautés peuvent souffrir drastiquement des baisses de captures. Près de 90 pour cent de la production de poisson est consommée localement, et les produits de pêche contribuent à 20 pour cent de la consommation de protéines animales de la population. Madagascar s'est déplacé vers une implication accrue des communautés dans la gestion des ressources naturelles, y compris les approches pilotes de gestion conjointe de la crevette (Zones d'Aménagement Concerté) et de pêche de poulpe (Andavadoaka). Les programmes conçus pour fournir des moyens de subsistance alternatifs ou l'organisation de transferts financiers aux collectivités vivant autour des réserves

terrestres et marines ont été conçus avec l'intention de réduire les pressions sur les ressources et les systèmes de gestion d'aires protégées, avec des résultats mitigés à ce jour.

Le financement de l'administration du secteur de la pêche est assuré par l'agence malgache des pêches et de l'aquaculture (AMPA), un "établissement public à caractère industriel et commercial" (EPIC). Le budget de l'AMPA est principalement constitué de 76% de redevances sur les permis de pêche et de recettes issues d'accords de pêche et a atteint 2,6 millions USD en 2007 et 2,1 millions USD en 2010. L'autofinancement de toutes les fonctions régaliennes nécessiterait davantage d'amélioration dans le système fiscal du secteur. Par le passé, la plupart des projets d'investissements dans le secteur de la pêche étaient soutenus par des bailleurs de fonds (AFD, BAD, JICA, OFCF).

IV. Recommandations et conclusion

a. À court terme

Ci-dessous figure une liste des mesures urgentes et importantes qui peuvent être mises en œuvre lors des 12 premiers mois du gouvernement.

- (i) **Concevoir une stratégie pour la liquidation des stocks de bois précieux non saisis** tout en continuant l'engagement de haut niveau du gouvernement dans l'application de la loi et l'élimination de stocks de bois précieux saisis conformément aux engagements internationaux

Suite aux résultats des trois études techniques en cours menées par le comité de pilotage sur les bois précieux, et suite aux enseignements tirés de l'étude sur l'élimination des stocks saisis actuellement en cours, le gouvernement devrait s'engager dans la conception d'une **stratégie** pour la saisie et l'élimination complètes des stocks de bois précieux, y compris ceux qui sont encore entre les mains des opérateurs. Cette action cruciale permettrait d'enrayer le blanchiment d'argent issu de récentes coupes. En parallèle, le gouvernement devrait veiller à **la surveillance du littoral**, qui comprend les patrouilles de littoral menées en partenariat avec le Ministère de la Pêche et le Ministère des Transports. A la lumière de la nature considérablement sensible de ce travail, cette opération devrait être gérée par un petit centre de coordination des opérations qui ne rendra compte qu'au **Premier ministre**. Dans le cadre des efforts d'application de la loi, le gouvernement devrait mettre en place un **tribunal spécial** (conformément à l'Ordonnance 2011-001) pour les poursuites afférentes au bois précieux.

- (ii) **Lancer la réforme de la gestion du réseau d'aires protégées de MNP pour assurer sa viabilité financière**

Afin de réduire la dépendance du réseau d'aires protégées à l'aide extérieure, une stratégie solide de financement des aires protégées devra être mise en place. Dans le cadre de ce travail, le gouvernement mène une étude portant sur la réforme des aires protégées gérées par MNP, qui vise à identifier les différents types d'aires protégées, les modes de gestion adéquats, les types de financement potentiellement disponibles auprès de sources nationales et internationales. Un des objectifs de l'étude est de proposer une réforme appropriée de la structure organisationnelle de MNP. L'engagement total du gouvernement dans la **conception de la réforme et dans sa mise en œuvre ultérieure**, en partenariat avec le secteur privé, la société civile et les bailleurs de fonds internationaux, est essentiel. Cette **implication devrait être large** et inclure non seulement le Ministère de l'Environnement, mais également le Ministère des Finances et le Ministère du Tourisme, ainsi que d'autres ministères comme l'Enseignement Supérieur et la Recherche Scientifique pour les droits aux recherches, le ministère chargé des arts et de la culture pour les droits au filmage, etc.

(iii) Mettre en place un système d'informations sur la pêche (SIF)

Le système permettrait de recueillir et d'analyser **les indicateurs majeurs** tels que la capture et l'effort de pêche, la composition des espèces et des paramètres biologiques y afférents, mais également les indicateurs socio-économiques et techniques qui aideraient à éclairer le processus de prise de décision aux fins de planification et de gestion du développement de la pêche, et pour assurer le suivi et l'ajustement des impacts des politiques. Le SIF devrait également inclure toutes les informations pertinentes sur les accords de pêche, l'attribution de licences et de permis, et les frais y afférents, et être accessible au public au moyen d'un **tableau de bord du secteur public** pour promouvoir le débat sur les objectifs et la gestion du secteur de la pêche. Les statistiques appuieraient la future mise en œuvre d'une **stratégie nationale de recherche sur la pêche qui est encore à élaborer**, en collaboration avec le secteur privé et les ONG concernées, et l'identification et la priorisation des thèmes majeurs pour répondre aux besoins du secteur.

(iv) Adopter une législation pour intégrer la valeur du capital naturel et des services environnementaux dans les rapports statistiques

Les ressources naturelles de Madagascar représentent une composante importante de la richesse totale du pays, et par conséquent un facteur important de développement. Cependant, il n'existe aucune analyse quantitative significative de la richesse globale du pays, et peu de politiques cherchent à tirer profit des avantages économiques découlant du capital naturel. Pourtant, la prise en compte du capital naturel dans les comptes nationaux faciliterait la progression du pays dans la voie du développement durable. Le gouvernement devrait officialiser l'intégration de **la comptabilité environnementale dans le Système de Comptabilité Nationale**. Cette action serait un précurseur qui encouragerait des propositions concrètes de valorisation du capital naturel, notamment lors **des réformes de politique sectorielle** dans le secteur minier, le tourisme, ainsi que les eaux et les forêts.

(v) Obtenir l'évaluation de la proposition de préparation à la REDD + (RPP) par le Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FPCF)

En tant que pays pilotes du Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FPCF), Madagascar dispose d'un accès au financement du FPCF pour réaliser la phase de préparation à la REDD +. Cette initiative permettra à Madagascar d'avoir à son tour accès à des possibilités de financement du carbone forestier. Madagascar a préparé un plan de préparation à la REDD (RPP). Jusqu'à présent, Madagascar n'avait pas encore pu présenter formellement le RPP au Comité de Participants du FPCF, compte tenu de l'existence d'un gouvernement de fait. Or l'évaluation du RPP par le Comité de Participants constitue une condition préalable au financement de la préparation de la phase de préparation. Avec un gouvernement élu en place, Madagascar peut procéder à l'évaluation formelle et la phase de préparation, qui se focalisera sur les priorités nationales suivantes : (i) préparation de stratégies nationales de réduction des émissions au moyen de consultations avec les parties prenantes locales; (ii) renforcement des capacités institutionnelles, techniques, humaines, (iii) conception / mise en œuvre de systèmes de suivi, rapport et évaluation (MRV) et de systèmes nationaux de comptabilisation du carbone forestier; (iv) élaboration de systèmes nationaux pour déterminer les critères de bases et les niveaux d'émissions de base ; (v) définition et mise en œuvre de mécanismes transparents, équitables et responsables de partage de bénéfices; (vi) élaboration de garanties et de mécanismes de règlement des différends pour protéger les intérêts des communautés forestières et des plus démunis; (vii) clarification des droits nationaux de propriété foncière, forestière et d'émission de carbone.

b. À moyen terme

Les actions ci-dessous peuvent et devraient être initiées immédiatement mais nécessiteront une période supérieure à 12 mois pour être entièrement accomplies.

(i) Etat de droit et bonne gouvernance

Renforcer les capacités de l'appareil judiciaire, de l'administration et de la société civile dans l'application de la législation du secteur de l'environnement et aux rôles, droits et responsabilités de ces entités. Les améliorations apportées au cadre législatif ne seront efficaces que si des efforts sont faits pour améliorer leur mise en œuvre. Le renforcement des capacités de toutes les parties impliquées dans l'application de la législation environnementale est nécessaire, de la magistrature aux agents techniques sur le terrain. En outre, la population doit être en mesure de s'approprier le droit environnemental et les informations sur l'environnement. Les procédures doivent être moins complexes et en conformité avec la capacité des communautés locales à participer de façon significative à l'action environnementale, et les mécanismes tels que les tribunaux itinérants et / ou la réouverture des tribunaux locaux doivent être soutenus.

Soutenir la société civile de manière à améliorer l'accès à l'information, la diffusion de l'information et les mécanismes d'évaluation de la performance du gouvernement. Des mécanismes sont nécessaires pour renforcer le soutien à la société civile ainsi que son rôle en tant que voix indépendante dans le secteur. Les principes majeurs de cet appui devraient inclure: (i) un soutien «organique», c'est-à-dire qui aide les acteurs nationaux à apprendre par la pratique et qui se développe sur la base des structures politiques et civiques existantes ; et (ii) un soutien dit «expérimental», mis en place dans le but d'apporter un suivi et une évaluation minutieux des impacts. Des exemples de soutien qui ont déjà fait leurs preuves, et qui peuvent être appliqués à l'analyse du contexte malgache, incluent le soutien aux initiatives liées à l'accès, au traitement et à la diffusion des informations, y compris l'appui aux organisations locales qui agissent dans ce sens, et à l'évaluation de la performance du gouvernement.

(ii) Viabilité financière des aires protégées

Lancer des instruments innovants pour le financement de la conservation. En plus de l'action à court terme proposée ci-dessus, voici les options qui pourraient s'avérer importantes pour assurer la viabilité financière du réseau d'aires protégées.

1. Politique de compensation de la biodiversité. Une compensation de la biodiversité est une pratique qui consiste à s'assurer qu'un projet d'infrastructure (par exemple, un projet d'exploitation minière) peut être implanté sans que sa mise en œuvre ne se résulte par une perte nette. Sinon, la mise en œuvre du projet devrait engendrer un gain net de biodiversité. Ceci est réalisé grâce au financement de la conservation des sites par le promoteur du projet, d'une valeur au moins égale à la valeur de biodiversité du site lui-même. Une politique bien conçue s'assure que le secteur privé devienne un acteur majeur en termes de conservation tout en fournissant la transparence nécessaire pour attirer de nouveaux investissements.
2. Elaborer une approche « paysage » au financement du carbone. Etant un pionnier en matière de carbone forestier, Madagascar pourrait potentiellement être un chef de file en matière de reboisement, de réduction de la dégradation des sols, d'agriculture, et d'énergie de biomasse en développant une approche intégrée qui améliore la sécurité alimentaire, augmente la résilience des communautés locales et de leur entourage aux changements climatiques, et donne lieu à de nouveaux financements pour la conservation.

(iii) Travailler avec les communautés

Identifier et mettre en œuvre des options de gestion communautaire efficace. Tout en fournissant un cadre solide, la législation sur la gestion locale sécurisée (GELOSE) n'est que rarement mise en œuvre. Plus d'essais, de suivi et évaluation continus des méthodes de transfert de gestion des ressources naturelles s'avèrent nécessaires, pour assurer que celles-ci soient efficaces et que les bénéfices sociaux soient générés de manière rentable. Des enseignements devraient être tirés de l'expérience internationale, des expériences locales concluantes en gestion communautaire de sites écotouristiques, et des efforts futurs qui seront déployés pour accroître le partage d'expériences entre le gouvernement et les partenaires techniques et financiers travaillant à Madagascar.

Élaborer des lignes directrices nationales sur le partage des bénéfices de transactions de carbone forestier. Les marchés de carbone offrent la possibilité de compenser les collectivités locales pour les externalités positives qu'elles génèrent par la gestion durable de leurs forêts. Cependant, il est nécessaire de définir le statut juridique des crédits de carbone et d'intégrer la question des droits de carbone dans la législation de la gestion des ressources naturelles existantes (c'est-à-dire la GELOSE) pour garantir une certaine sécurité aux communautés, et éviter les incohérences dans le traitement des différents types de ressources naturelles, ainsi que les cadres législatifs complexes et potentiellement redondants.

(iv) Pollution atmosphérique intérieure

Élaborer une politique publique claire et sans équivoque pour promouvoir un programme de fourneaux améliorés. Il serait essentiel que le gouvernement soit le moteur du développement et de la mise en œuvre de programmes, et au besoin de projets de soutien technique. Les étapes restantes de la mise en œuvre et de l'élaboration des programmes nécessiteraient des solutions techniques plutôt que politiques, y compris la réforme de la politique fiscale, la planification de l'utilisation des terres, l'appui technique à la conception de fourneau et l'éducation des consommateurs.

(v) Gestion de la pollution et évaluation environnementale

Appuyer la mise aux normes de la législation nationale d'évaluation environnementale (MECIE) par rapport aux meilleures pratiques internationales. La révision de la législation MECIE est nécessaire pour qu'elle tienne compte des types de développements en cours à Madagascar, et des efforts et progrès internationaux en matière d'évaluation environnementale accomplis au cours de la dernière décennie.

Revue du mandat institutionnel de l'Office national pour l'environnement. Le statut juridique de l'ONE devrait être réexaminé à la lumière de l'incompatibilité entre son statut actuel en tant qu'EPIC, et son mandat d'organe de régulation. En tant qu'EPIC, l'ONE ne génère pas de recettes suffisantes pour couvrir ses coûts et subit des déficits de financement récurrents : entre 2003 et 2011, le budget de l'ONE a représenté une moyenne de 6 pour cent des dépenses annuelles dans le secteur de l'environnement. Un dialogue avec le gouvernement s'avère nécessaire afin d'identifier des sources de financement durables à mettre au point pour cette organisation.

(vi) Pêches

Elaborer des approches collaboratives pour la gestion des pêches. En raison de l'étendue de la côte malgache et de la faiblesse de l'administration, une approche collaborative et une décentralisation devraient être encouragées, en particulier pour une gestion indépendante communautaire des pêches. Les expériences de gestion des pêches de crevettes et de poulpes devraient être mises à l'échelle. Une approche de cogestion devrait être adoptée pour favoriser l'émergence d'un consensus sur les objectifs spécifiques de la pêche avec les parties prenantes concernées, et par la suite, pour les impliquer dans la conception des politiques et la gestion, dans la planification du développement et dans l'application de la loi. Le cadre juridique devrait être ajusté en conséquence. Une revue du régime fiscal serait nécessaire non seulement pour optimiser les recettes de l'administration, mais également la construction de mécanismes de transfert et de distribution pour appuyer les initiatives locales ciblant une gestion et un développement durables (y compris des moyens de subsistance alternatifs) pour la population riveraine des principales catégories de pêche sensibles.

Fixer des objectifs, mettre en œuvre des plans de gestion des pêches et promouvoir une collaboration régionale. Une fois le consensus atteint sur les objectifs spécifiques de la pêche, des plans de gestion écosystémique (également appelés « Approche écosystémique en matière de pêche ») avec leurs déclinaisons locales, devraient être préparés et mis en œuvre avec les parties prenantes. L'élaboration d'outils de régulation de l'accès, tels que les navires, l'équipement et les registres de pêcheur, devrait être poursuivie. Ces outils pourraient soutenir la codification future de

la communauté, qu'elle soit de type coopératif ou de droit individuel, et permettre de prendre en compte les prérogatives des opérateurs au cours du processus d'attribution. Pour soutenir la mise en œuvre de la politique du secteur et préparer la relève des fonctionnaires en vieillissement, une nouvelle génération de gestionnaires des pêches, de scientifiques et de techniciens devrait être formée. En raison de sa nature transfrontalière, la gestion de la pêche au thon nécessite une collaboration avec les autres Etats voisins du Sud-Ouest de l'Océan Indien (SWIO), en particulier pour convenir des conditions minimales d'accès à la pêche et pour renforcer la voix des pays côtiers dans les négociations internationales. L'application de la loi nécessitera davantage de renforcement par le biais d'une approche collaborative au niveau régional, national et local.

c. Contribuer à la concrétisation d'un leadership institutionnel

Pour pouvoir s'engager sur la voie d'une croissance soutenue qui s'appuiera probablement sur le secteur des ressources naturelles, le gouvernement devra jouer un rôle de chef de file sur les questions sectorielles couvrant la foresterie, l'exploitation minière, le tourisme, la pêche, l'agriculture, et le commerce réglementé des espèces.

La première étape devrait être une clarification des mandats des différentes directions du Ministère de l'Environnement et des Forêts (MEF), et entre le MEF et les agences spécialisées en charge de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles (par exemple, MNP et l'ONE). Le capital naturel est la propriété de l'État et le propriétaire devrait avoir la volonté et la capacité nécessaires pour élaborer des politiques responsables, tout en déléguant la gestion, selon le principe de subsidiarité, aux autorités décentralisées et aux agences spécialisées.

Cependant, un certain nombre de questions environnementales et de ressources naturelles sont trop complexes pour être laissées à la gestion d'un seul ministère. Des questions qui nécessitent d'importants efforts en matière de bonne gouvernance (par exemple, lutte contre le trafic de bois précieux et des espèces fauniques et floristiques, viabilité financière des aires protégées) devraient faire l'objet d'une coordination interministérielle et être du ressort du chef de gouvernement.

Références

- Banque mondiale (2013). *Tourism in Africa: Harnessing Tourism for Improved Growth and Livelihoods*. Washington DC.
- Carret, J. C., & Loyer, D. (septembre 2003). Madagascar protected area network sustainable financing: Economic analysis perspective. In Paper contributed to the World Park's Congress, Durban, South Africa, septembre.
- Larson, A. 1994. LARSON, B.A.(1994). Changing the economics of environmental degradation in Madagascar: lessons from the National Environmental Action Plan Process. *World Development*, 1994/05, vol. vol. 22, no 5, p. p. 671-689
- United Nations Environment Program (2004). Payet, R.A., Soogun, N., Ranaivoson, E., Payet, R.J. and
- Ali Abdallah, F. 'Indian Ocean Islands - GIWA Regional Assessment 45b'. University of Kalmar, Kalmar, Suède.

Tableaux

Tableau1. Certains éléments du cadre législatif de l'environnement à Madagascar

Secteur	Instruments législatifs sélectionnés
Instrumentes généraux	Constitution de la République de Madagascar (2007-001) Constitution de la Quatrième République de Madagascar du 11 décembre 2010 Loi 90-003 sur la Charte de l'Environnement ⁸³ Ordonnance 82-029 relative à la bonne garde, la conservation et la protection du patrimoine national Arrêté interministériel 4355/97 relatif à la désignation des zones sensibles et à la définition de leurs frontières tel que modifié et complété en plus par le décret n ° 18/732 du 27 septembre 2004 fixant la définition et la délimitation des zones forestières sensibles Arrêté interministériel 52005/2010 modifiant l'arrêté interministériel 18633/2008 relatif à la protection globale temporaire des sites identifiés dans l'ordonnance 17914/2006 et la levée de la suspension de la délivrance de permis d'exploitation minière et forestière dans certains sites
Evaluation environnementale	Décret 99-954 en date du 15 décembre 1999 concernant la compatibilité des investissements avec l'environnement, tel que modifié à ce jour, notamment par le décret n ° 2004-167 (dénommé MECIE) Décret 6830/2001 stipulant les procédures et modalités de la participation du public au processus d'EIE
Aires protégées	Loi 2001/05 relative au Code pour les aires protégées, tel que modifié à ce jour (dénommé COAP) ⁸⁴

⁸³ La Charte de l'Environnement - Charte de l'Environnement Malgache - est en cours de mise à jour suite à l'adoption d'un nouveau document de politique nationale de l'environnement en 2010.

	Décret 2005-013 relatif à l'application de la loi 2001-005 relative au COAP
Gestion communautaire des ressources naturelles	Loi 96-025 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables (dénommée GELOSE) Décrets 2000-27 et 2000-28 relatifs aux communautés et aux médiateurs de l'environnement respectivement Décret 2001-122 fixant les conditions de mise en œuvre de la gestion de contrat forêts domaniales (dénommé GCF)
Sylviculture	Loi 97-017 sur la modification de la législation forestière Loi 97-1200 adoptant la politique forestière de Madagascar De nombreux règlements, décrets et ordonnances se rapportant à l'exploitation et l'exportation de bois précieux
Secteur minier	Loi 99-022 sur le Code minier Loi 2001-031 instituant un régime spécial pour les grands investissements dans le secteur minier malgache Arrêté interministériel 12032/2000 concernant la réglementation du secteur minier et les questions de protection de l'environnement.
Pêches et ressources côtières	Ordonnance 93-022 relative à la réglementation des activités de pêche et d'aquaculture Décret 94-112 relatif à l'organisation générale des activités de pêche maritime Décret 2010-137 relatif à la gestion intégrée des zones côtières
Pollution industrielle	Loi 99-021 relatif à la politique de gestion et à la lutte contre la pollution industrielle Décret 2003-021 sur la politique de lutte contre la pollution industrielle
Ressources en eau	Loi 98-029 du 20 janvier 1999 concernant le Code de l'eau Décret 2003-191 portant création et organisation des organismes en charge de bassin versants Décret 2003-192 portant organisation, mandat et fonctionnement de l'Autorité nationale de l'eau et de l'assainissement Décret 2003-464 portant classification des eaux de surface et régissant les émissions industrielles Décret 2003-941 relatif à la surveillance de l'eau, au contrôle de l'eau pour la consommation humaine et les priorités pour l'accès à l'eau

Source: Banque mondiale, 2013; ONE, 2010

⁸⁴ Un nouveau code pour les aires protégées a été rédigé en 2008, mais il n'a pas encore été présenté au gouvernement pour adoption en raison de la crise politique en cours.

Tableau2. Liens entre pauvreté et environnement relatifs à des défis environnementaux majeurs

Défi environnemental	Implications pour les ménages pauvres	Importance par rapport aux efforts de réduction de la pauvreté
Dégradation des écosystèmes terrestres et côtiers/marins	Les liens entre la pauvreté et la dégradation de l'écosystème terrestre à Madagascar sont complexes et encore insuffisamment compris ; on pense que, d'une part, la pauvreté est un facteur de dégradation et que, d'autre part, les effets de cette dégradation sont le plus fortement ressentis par les ménages pauvres. Les données indiquent que les zones à fort couvert forestier ont de faibles densités de population, mais des taux élevés de pauvreté ⁸⁵ . Les données indiquent également que la déforestation est corrélée négativement avec la richesse et les zones de plus grande inégalité dans la répartition des revenus ⁸⁶ . Les services écosystémiques non chiffrés fournis par les forêts, y compris l'approvisionnement en eau, les produits forestiers ligneux et non ligneux sont sans doute plus importants pour les ménages pauvres. Les ressources côtières et marines sont souvent un «repli» en temps de panne de production agricole pour les ménages qui n'ont pas de sources de revenus alternatives, soit par la supplémentation du régime alimentaire avec des produits de la pêche soit par la migration permanente vers les zones côtières et les changements de stratégies de subsistance. De la même manière, les aires protégées sont susceptibles d'entraîner des coûts d'opportunité plus élevés sur les ménages pauvres car ils sont moins en mesure de supporter la restriction de l'accès aux ressources naturelles.	Elevée
Pollution urbaine	Les principaux effets de la pollution de l'air urbain et de l'eau portent sur la santé publique. Les ménages pauvres sont plus sensibles aux effets de la pollution urbaine en raison de leur accès limité à des services de santé préventifs ou curatifs, leur connaissance souvent limitée sur les questions d'hygiène et de lutte contre les maladies, leur concentration dans les zones à taux de fourniture d'eau potable et d'assainissement relativement élevés est plus faible, et leur capacité économique de choisir des produits ou services «propres» alternatifs (par exemple, pour remplacer les combustibles polluants à l'intérieur à l'aide d'alternatives propres) est limitée.	Elevée

⁸⁵PNUE et al, 2009

⁸⁶Gorenflo et al, 2007; Thomas, 2007.

Pollution industrielle	A ce jour, à Madagascar, la pollution industrielle est moins répandue que d'autres types de problèmes environnementaux. Elle résulte d'un nombre limité d'industries non réglementées dans les principaux centres urbains, et d'un petit nombre de mégaprojets miniers. Quant à la pollution urbaine, la vulnérabilité des ménages pauvres aux effets sanitaires de la pollution industrielle est susceptible d'être plus élevée que pour les autres groupes de revenus ; leur capacité de porter plainte ou de protester contre les cas de pollution industrielle est en effet plus limitée.	Moyenne
Catastrophes naturelles et changement climatique	Le degré de vulnérabilité d'un ménage par rapport aux catastrophes naturelles ou au changement climatique dépend de l'exposition, de la sensibilité et de la résilience. La pauvreté est donc un facteur majeur dans la détermination du niveau de vulnérabilité car elle affecte toutes les composantes de la vulnérabilité. L'exposition des ménages pauvres est souvent la plus élevée car ils sont situés dans les endroits les plus exposés géographiquement. La sensibilité est aussi généralement plus élevée en raison du type de logements ou de la santé des membres du ménage. Inversement, la résilience ou la capacité de ce ménage de récupérer par rapport à un choc est moindre, en raison de contraintes liées à la disponibilité des réserves alimentaires, à l'accès au crédit, aux services de santé, etc. Les effets des catastrophes naturelles et du changement climatique sont donc plus vivement ressentis par les ménages pauvres.	Elevée

Source: Banque mondiale, 2013

Liste des Acronymes

L'environnement et les ressources naturelles renouvelables	
AFD	Agence française pour le développement
AfDP/BAD	African Development Bank / banque africaine pour le développement
AMPA	Agence malgache des pêches et de l'aquaculture
ASH	Agence sanitaire halieutique
BRD/DRCA	By-catch Reducing Devices / Dispositifs de réduction des prises accessoires
COAP	Code pour les aires protégées
CSP	Fisheries Monitoring Center / Centre de surveillance des pêches
CTE	Ad-hoc Technical evaluation Committee / Comité technique d'évaluation
DGE	Direction générale de l'environnement
DGF	Direction générale des forêts
DREF	Direction régionale de l'environnement et des forêts
EIE	Etude d'impact environnemental
ENEM	Ecole nationale d'éducation maritime
EPIC	Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial
FAPBM	Fondation pour les aires protégées et la biodiversité de Madagascar
FCPF	Fonds de partenariat pour le carbone forestier
FIS	Fisheries Information System / Système d'informations sur les pêches
GAPCM	Groupement des armateurs et de pênes de crevettes
GELOSE	Secured Local Management Law / Gestion locale sécurisée
GEXPROMER	Groupement des exportateurs de produits de la mer
GOLDS	Lobster Operators Association / Association des opérateurs de pêche de homards
GRN	Gestion des Ressources Naturelles
IHSM	Institute for Fisheries and Marine Sciences / Institut halieutique de Madagascar
IUCN/UiCN	International Union for Conservation of Nature/ Union internationale pour la conservation de la nature
JICA	Japanese International Cooperation Agency / Agence japonaise de coopération internationale
LES	Epidemic Surveillance Laboratory / Laboratoire de surveillance épidémique
MECIE	Mise en compatibilité des investissements avec l'environnement
MEF	Ministère de l'environnement et des forêts
MNP	Madagascar National Parks
MPRH	Ministère des pêches et des ressources halieutiques
NEAP/PNAE	National Environmental Action Plan/ Plan national d'actions environnementales
OEPA	Economic Observatory for Fisheries and Aquaculture/ Observatoire économique des pêches et de l'aquaculture
OPCF	Overseas Fishery Cooperation Foundation
ONE	Office National pour l'Environnement
REDD	Reduced Emissions from Deforestation and Degradation / Emissions réduites en raison de la déforestation et de la dégradation des forêts
SWIO	South West Indian Ocean / Océan indien du Sud Ouest
TED	Turtle Excluder Devices / Dispositifs d'exclusion des tortues
UNEP/PNUE	United Nations Environment Program / Programme des nations unies pour l'environnement
WAVES	Wealth Accounting and Valuation for Environmental Services / Comptabilisation et évaluation de richesse pour les services environnementaux
WWF	World Wide Fund for Nature/ Fonds mondial pour la nature

7. L'agriculture

I. Résumé et Vision 2024

Dans la vision pour le secteur de l'agriculture à Madagascar, ce secteur garantit la sécurité alimentaire et nutritionnelle au niveau national, offre des revenus suffisants pour les ménages ruraux et des possibilités d'emploi non agricole à travers l'ajout de valeur. Le développement du secteur de l'agriculture est une priorité : il pourrait en effet tirer une grande partie de la population rurale de la pauvreté. Favorisée par de bonnes ressources en terre et en eau, le secteur agricole de Madagascar a un fort potentiel de croissance. Avec des améliorations en matière de technologie, de productivité et de gestion, le secteur de l'agriculture pourrait offrir aux marchés nationaux ainsi qu'aux marchés d'exportation une gamme de produits diversifiée, et être compétitif et résilient aux chocs économiques internes et externes. L'ajout de valeur par la transformation et la fabrication dérivée créerait des emplois pour les ménages non-agricoles. En outre, par la gestion intégrée des ressources naturelles, le secteur de l'agriculture acquerrait une plus grande résilience face au changement climatique et aux catastrophes naturelles, et deviendrait plus respectueuse de l'environnement.

Le secteur de l'agriculture est sous-performant et une grande partie de la population rurale vit dans la pauvreté. Le secteur continue de souffrir d'une infestation acridienne de grande ampleur, et les cyclones successifs, les inondations et les sécheresses ont aggravé les effets socioéconomiques de la crise politique qui dure depuis cinq ans. Les effets combinés de ces phénomènes se produisant simultanément ont endommagé les infrastructures et ont détruit les moyens de subsistance de ce pays essentiellement rural, où plus de 80 pour cent de la population dépendent en totalité ou en partie de l'agriculture pour leurs moyens de subsistance. En juin 2013, il a été estimé que 92 pour cent de la population - soit environ 19 millions de personnes - vivaient avec moins de 2 USD par jour. Le revenu national brut par habitant est inférieur à ce qu'il était il y a une décennie, et l'insécurité alimentaire (définie comme une insuffisance en termes de disponibilité et d'accès économique à des aliments nutritifs en quantités suffisantes pour pouvoir mener une vie saine et active), touche maintenant environ 20 pour cent de la population. Les indicateurs de développement des zones rurales sont inférieurs à ceux des zones urbaines: les revenus sont plus faibles, les taux de mortalité infantile sont plus élevés, l'espérance de vie est plus courte, l'analphabétisme est plus répandu, la malnutrition est plus répandue, et une plus grande proportion de personnes n'ont pas accès à l'eau potable et des services d'assainissement améliorés.

La présente note se penche sur la contribution de l'agriculture à la croissance et à la prospérité partagées, à la prestation de services inclusive et à la gouvernance. Les objectifs des politiques et des programmes agricoles devraient permettre de parvenir à a) une amélioration de la productivité agricole, b) une amélioration de l'accès à des marchés concurrentiels, c) la capacité institutionnelle pour une bonne prestation de services, et d) la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Compte tenu de l'importance économique, sociale et politique de l'agriculture, le nouveau gouvernement devrait porter toute son attention sur la redynamisation du secteur de l'agriculture grâce à des interventions à gains rapides tout en planifiant des investissements sur le moyen et le long termes. À court terme, il est nécessaire d'améliorer la productivité agricole en élargissant les programmes de production de semences et de fourniture d'intrants existants, en améliorant la qualité et en élargissant la couverture des services de vulgarisation agricole, et en intensifiant les activités de réhabilitation des infrastructures d'irrigation. À plus long terme, la croissance agricole devra acquérir une plus grande vitesse et être soutenue afin que le secteur puisse servir de moteur à l'économie, contribuant positivement à la balance commerciale globale et protéger l'approvisionnement alimentaire de la nation contre une volatilité probable des prix sur les marchés mondiaux à l'avenir. Cela nécessitera l'amélioration des infrastructures rurales afin de stimuler le développement du marché, l'investissement privé dans les chaînes de valeur agricoles, et l'élaboration d'un cadre politique

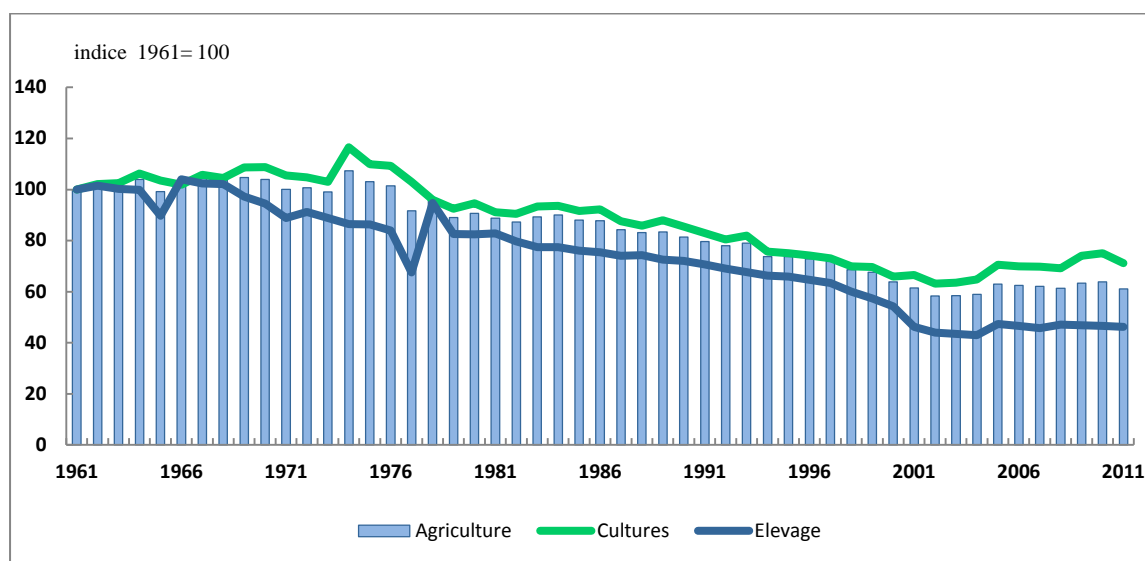
prévisible qui favorise la concurrence et attire les investissements dans la technologie agricole, la prestation de services, la production, le commerce et la transformation d'une manière qui soit socialement inclusive et responsable.

II. Vue d'ensemble

a. Le rôle de l'agriculture dans l'économie

L'agriculture a une grande importance économique et sociale à Madagascar, générant environ 26% de la totalité de la PIB. Quatre-vingt % des ménages à Madagascar travaillent dans l'agriculture, soit en tant qu'activité économique principale, soit en tant qu'activité économique secondaire. Ce chiffre s'élève à 89% dans les zones rurales.⁸⁷ Etant donné que les opportunités de travail dans les autres secteurs n'augmentent que très lentement, le bien-être de la majorité de la population est rattaché à l'agriculture dans l'avenir proche. Pourtant, la croissance du secteur de l'agriculture est décevante. Depuis 1960, la valeur ajoutée par tête dans l'agriculture a baissé de 1% par année en moyenne, la mauvaise performance relevant à la fois des sous-secteurs de la culture et de l'élevage (Figure 1). Les gains en production alimentaire n'arrivent pas à suivre le rythme de la croissance démographique, entraînant l'augmentation des importations alimentaires et le déclin du niveau d'autosuffisance alimentaire nationale. Etant donné que le secteur de l'agriculture connaît une croissance si lente et des limites en termes de besoins en main-d'œuvre, il n'est pas en mesure d'absorber un grand nombre des 600 000 jeunes adultes urbains et ruraux qui rejoignent la population active chaque année, grossissant ainsi les rangs des chômeurs et augmentant la pression sur le gouvernement pour qu'il crée des opportunités de travail attractives.

Figure 1. Tendances de la valeur nette de production par tête dans l'agriculture



Source: FAOSTAT

Le paysage agraire malgache est contrasté : d'une part, il y a les petites exploitations agricoles qui sont cultivées de manière intensive dans les zones d'établissement traditionnelles et d'autre part, de larges zones de terres non cultivées mal desservies par des routes, des infrastructures d'irrigation et autres infrastructures. Dans les hautes terres centrales où les conditions sont favorables à l'agriculture et où la densité de population est la plus élevée, de nombreux ménages ruraux ont moins de 0,5ha de terres à cultiver, conséquence du partage et du legs des terres aux enfants à chaque génération. Au cours des 20 dernières années, le nombre d'exploitation agricoles a augmenté de 60

⁸⁷ INSTAT, 2011. *Enquête périodique auprès des Ménages 2010*. Ministère de l'Economie et de l'Industrie.

%, et la taille moyenne des exploitations a baissé de 30 pour cent, passant de 1,2 ha en 1985 à 0,86 ha en 2005. En même temps, le dernier recensement agricole mené en 2005 estimait que 2,5 millions d'hectares de terres arables (soit plus de la moitié) restent essentiellement non exploitées – souvent des zones intérieures, isolées des voies de transport routier ou côtier et sans accès immédiat à l'irrigation.

Table 3. Production de quelques cultures, Madagascar, 2005

Type	Nombre de producteurs	Surface (ha)	Production (t)	Rendement (t/ha)
Riz	2 075 153	1 243 854	3 416 602	2,8
Maïs	964 525	252 837	252 837	1,0
Manioc	1 659 473	388 779	2 721 453	7,0
Coton	6 100	9 267	10 750	1,2
Vanille	160 444	28 676	5 735	0,2
Letchis	74 389	ND	40 000	ND
Girofle	103 430	37 231	5 957	0,2
Café	368 181	115 020	40 257	0,4
Arachide	ND	54 505	39 244	0,7
Canne à sucre	4 700	9 072	387 560	42,7

Source: Recensement agricole 2004-2005, DSI-MAEP. Banque mondiale

L'agriculture malgache est dominée par 2,5 millions de petites exploitations familiales dont la plupart associent l'élevage et la culture, souvent centrée sur le riz (Tableau 1). Présent dans tout le pays, le riz est cultivé par plus de 2 millions de ménage et occupe plus de 1,2 millions d'hectare (soit 60% de la totalité des surfaces cultivées). Le riz domine les paysages dans toutes les régions sauf dans le sud-ouest et l'extrême sud où le maïs et le manioc sont les aliments de base les plus courants à cause de leur meilleure adaptation aux conditions arides. L'agriculture commerciale est concentrée sur la côte est et dans le nord, le café, la vanille, le girofle et le letchi étant les cultures de rente les plus notables. Le coton constituait dans le passé une culture de rente importante dans l'ouest, mais la production a connu un déclin précipité au cours des dernières années avec l'effondrement du prix du coton au niveau mondial.

L'élevage est une pratique courante dans tout Madagascar. Les zébus ont une importance particulière tant du point de vue économique (production de viande et de lait, animaux de trait) que du point de vue socioéconomique (statut social, moyen de thésaurisation, cadeaux pour les occasions cérémonielles). Les zébus sont de piètres laitiers, ce qui fait que même si 20% du cheptel passe à la traite, la production de lait et de produits laitiers reste faible. La production laitière commerciale fait appel à des vaches laitières de race améliorée, généralement par importation de races et croisement avec les zébus locaux. Les petits ruminants (1,9 million de têtes) et les porcs (1,3 millions de tête) sont élevés partout dans le pays. La production de ces espèces est principalement à petite échelle dans le cadre d'une exploitation familiale largement diversifiée. La production industrielle à grande échelle avec des méthodes modernes est rare. De même, l'élevage de volaille (poules et canards) est très répandu et se fait principalement à petite échelle. Il est peu commun de trouver une production industrielle à grande échelle avec des méthodes modernes.

Malgré les opportunités d'exportation régionales et mondiales croissantes qui ont soutenu la croissance de l'agriculture dans toute l'Afrique, les problèmes de ressources naturelles, de technologie et de climat d'investissement ont entraîné une réponse faible du côté de l'offre. Les performances récentes du secteur (2009 to 2012) ont été particulièrement mauvaises, avec une croissance moyenne négative et une valeur d'importations alimentaires au double de celle des exportations, inversant ainsi une balance commerciale alimentaire qui était positive jusqu'à une période aussi récente qu'en 2000. Plus de 50% des zones cultivées souffrent de dégradation sévère ou très sévère du sol. Le recours aux technologies améliorées (semences, gestion du sol et de l'eau) est faible par manque de sensibilisation des paysans sur les possibilités technologiques et à cause du

faible développement des chaînes d'approvisionnement en technologie par le biais de canaux publics et privés. Par exemple, l'utilisation d'engrais à Madagascar est inférieure à 5 kg/ha contre une moyenne de 11,4 kg/ha pour l'Afrique subsaharienne (ASS), et les variétés modernes représentent moins d'un % des surfaces rizicoles. Madagascar utilise moins de deux tracteurs par 100 ha² de terre arable, contre une moyenne de 16 pour l'ASS. Les zones irriguées, même si elles sont élevées par rapport aux normes mondiales avec les 31% des zones cultivées, s'appuient principalement sur des systèmes non améliorés résultant en une faible maîtrise de l'eau.

b. Cadre institutionnel et politique

Les institutions publiques travaillant dans le secteur de l'agriculture à Madagascar sont fragmentées, insuffisamment dotées en personnel et gérées de manière incohérente. La responsabilité des principales fonctions est répartie entre plusieurs ministères et agences ; aussi est-il difficile de se forger une vision d'ensemble pour le développement du secteur. Avant le début de la crise, des progrès avaient été enregistrés dans l'établissement des bases d'une approche programmatique intégrée, mais les capacités institutionnelles manquaient encore pour préparer une stratégie bien définie pour le secteur, un plan d'investissement à coûts entièrement chiffrés, et un cadre de dépenses à moyen terme. En 2010, la division de l'ancien Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche en trois ministères distincts a davantage aggravé le problème de fragmentation institutionnelle.

Les politiques agricoles à Madagascar ont varié au fil des ans en termes d'axe et d'approche, mais leur point commun est la dépendance récurrente par rapport à des initiatives, des programmes et des projets spéciaux pour apporter une solution immédiate aux crises qui demandent des solutions d'urgence. Les politiques agricoles ont tendance à changer fréquemment, parallèlement aux changements de responsables politiques. Un grand nombre d'initiatives et de programmes spéciaux, même intentionnés, n'étaient pas viables financièrement (l'exemple le plus récent étant le programme d'intensification des cultures lancé dans la contre-saison 2008). Les acteurs commerciaux de toute la chaîne d'approvisionnement expriment fréquemment leur frustration quant au caractère incohérent et contre-productif des politiques gouvernementales. Les critiques sont particulièrement fréquentes dans le sous-secteur du riz, où les paysans, les transformateurs et les commerçants disent qu'ils sont découragés par les messages peu clairs et contradictoires transmis par le gouvernement dans ses déclarations et par ses actions par rapport à la production, à l'importation et au commerce de ce produit stratégique. Le problème s'étend bien au-delà du riz. Des frustrations similaires ont été exprimées dans d'autres sous-secteurs, tels que ceux de la vanille et du litchi, où le gouvernement a menacé d'imposer des contrôles de prix et des restrictions commerciales.

À Madagascar, la politique agricole à certains moments a été établie sans vouloir servir l'intérêt du grand public mais plutôt pour répondre aux besoins d'un petit groupe de personnes influentes. À titre d'exemples, il y a eu des efforts pour imposer un prix d'exportation minimal pour le litchi et la vanille, ainsi que l'utilisation de campagnes de production de culture appuyées par le gouvernement pour promouvoir des types particuliers d'engrais produits localement.

III. Défis principaux

Afin de stimuler une croissance rapide et durable de l'agriculture, le nouveau gouvernement aura à surmonter quatre problèmes majeurs : (i) l'insécurité alimentaire résultant de l'infestation acridienne de 2013 et de la sécheresse, (ii) la faible productivité agricole, (iii) les marchés agricoles sous-performants, et (iv) les institutions faibles, les politiques incohérentes et la mauvaise gouvernance. Étant donné que chacun de ces quatre défis a des causes complexes, il serait judicieux d'examiner brièvement chacun d'eux.

Insécurité alimentaire résultant de l'infestation acridienne de 2013 et de la sécheresse

Se remettre de la crise d'insécurité alimentaire en cours est l'un des problèmes immédiats auxquels le nouveau gouvernement doit s'attaquer. A cause des effets combinés des facteurs politiques et naturels, la saison agricole 2012/13 a connu une diminution de la disponibilité des aliments de base, principalement le riz, dans les zones urbaines et rurales, causée par les mauvaises récoltes et un rapide déclin de la capacité de production du secteur de l'agriculture. La sécheresse a eu un impact négatif sur les cultures en 2013 dans la plupart des régions. De plus, l'infestation acridienne en cours a détruit jusqu'à 50% des cultures alimentaires dans les zones affectées. Au niveau national, la production rizicole a diminué de 21% en 2013 par rapport à 2012. A cause de cette chute importante des surplus commercialisables, le prix des aliments dans certaines zones densément peuplées a doublé par rapport à la même période de l'année précédente, et la FAO signale que l'insécurité alimentaire affecte maintenant 4 000 000 personnes. L'écart à importer pour le riz a augmenté des 100 000 tonnes habituelles à une estimation de 240 000 à 300 000 tonnes (selon les estimations de la FAO et du secteur privé respectivement). Les capacités commerciales internationales de Madagascar en produits (en particulier en logistique et en finances) et ses systèmes de commercialisation intérieurs ne sont probablement pas en mesure de traiter des volumes d'importation de cette importance à court terme.

La perte généralisée de résilience des capacités de production alimentaire pourrait être un effet de moyen à long terme de la situation d'insécurité alimentaire actuelle, augmentant ainsi la probabilité d'insécurité alimentaire à long terme. Dans les six mois qui suivent les mauvaises récoltes, un grand nombre de producteurs agricoles auront épuisé leurs capacités et leurs ressources d'adaptation. Sans aucune assurance ou sans ressources propres restantes pour payer les semences, les engrais et la main-d'œuvre, ces paysans auront du mal à relancer leur entreprise agricole. Il y a besoin urgent d'entretenir et de restaurer la capacité de production des communautés agricoles dans les principales zones de production alimentaire en excédent et les systèmes alimentaires sans quoi la sécurité alimentaire sera compromise à Madagascar. Le pays reste fortement vulnérable face aux catastrophes naturelles incluant les cyclones, les inondations et les sécheresses. Le manque de systèmes d'alerte précoce et d'instruments de gestion des risques au niveau local affecte la capacité des paysans à anticiper de tels événements, à en atténuer l'impact et à s'en rétablir. De plus, la capacité du secteur de l'agriculture à se redresser des situations difficiles sera gravement réduite si l'insécurité foncière et la dégradation de l'environnement ne sont pas prises en compte de manière intégrée.

Au cours de l'année passée, un grand nombre de ménages supplémentaires ont sombré dans la pauvreté extrême, incluant des ménages de communautés rurales qui auparavant approvisionnaient les principales zones urbaines avec leurs excédents alimentaires. Protéger ces familles les plus pauvres est essentiel pour leur survie ainsi que pour le développement humain de leurs enfants à long terme.

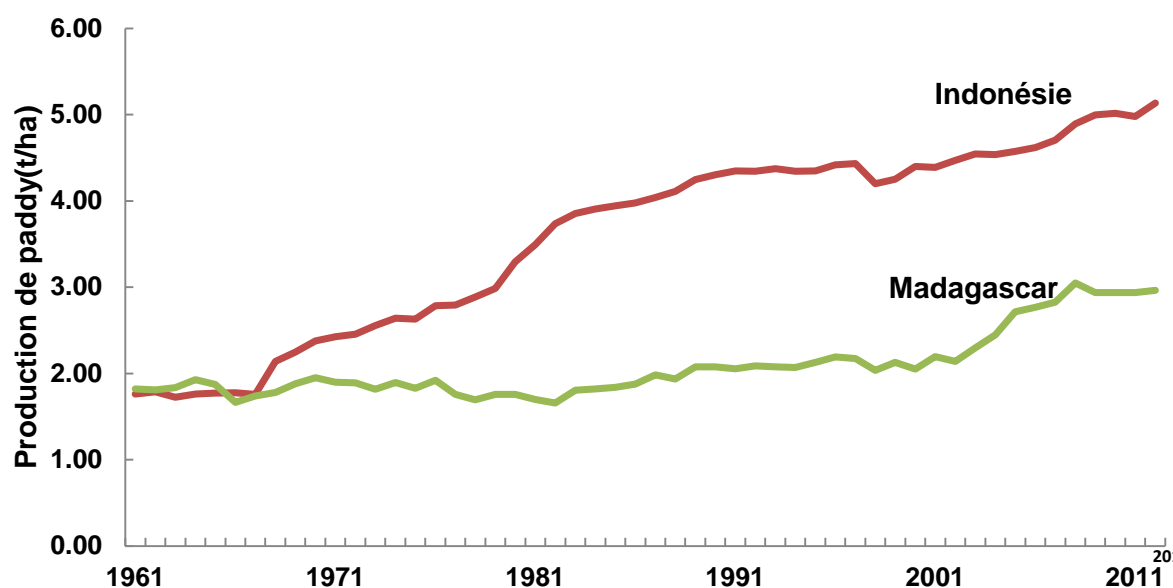
1. Faible productivité agricole

Un défi plus crucial et une priorité absolue pour le nouveau gouvernement sera de stimuler le secteur des petits exploitants agricoles pour qu'ils accroissent leur productivité. La productivité agricole a augmenté plus lentement à Madagascar que dans la plupart des autres pays ayant un potentiel agro-climatique similaire, et elle reste beaucoup plus faible. Pour le cas du riz, avant le début de la révolution verte en Asie, les rendements moyens de riz à Madagascar étaient similaires à ceux de l'Indonésie. Au cours des quarante dernières années, les rendements de riz en Indonésie ont augmenté de façon constante, tandis que les rendements à Madagascar ont stagné (Figure 2). Aujourd'hui l'écart de rendement du riz (défini comme la différence entre les rendements moyens obtenus par les agriculteurs et les rendements maximum possibles dans des conditions expérimentales) est beaucoup plus grande à Madagascar (75 pour cent) qu'en Indonésie (20 pour cent).

La faible productivité agricole à Madagascar peut être attribuée à plusieurs causes sous-jacentes, parmi lesquelles on relèvera surtout :

L'utilisation de pratiques agricoles dépassées parce que les producteurs ont une connaissance insuffisante des technologies améliorées, une situation qui est aggravée par la faiblesse et l'inefficacité du service de vulgarisation. L'expérience de nombreux pays montre que le moyen le plus efficace pour fournir des services de conseil et de vulgarisation consiste à recourir à des systèmes pluralistes qui rassemblent des institutions publiques, des entreprises privées et des organisations de la société civile. Un tel système pluraliste n'existe pas à Madagascar. En l'absence d'un service public de vulgarisation fonctionnel, des projets de développement financés par des bailleurs ont tenté d'obtenir l'appui des ONG et des entreprises privées pour qu'elles fournissent des services de conseil agricole. Cette approche a échoué. Les services aujourd'hui disponibles sont limités en termes de couverture géographique et très inégaux en termes de qualité. Actuellement, plus de 50 pour cent des ménages ruraux n'ont pas accès aux services d'agent de vulgarisation d'aucune sorte (SSA 2009).

Figure 2. Production rizicole, Indonésie vs Madagascar, 1961-2012



Source: FAOSTAT

La faible disponibilité et le coût élevé des intrants améliorés, (en particulier les semences et les engrais) à cause du faible développement des systèmes de distribution d'intrants, des coûts de transport élevés, et de la faiblesse du secteur privé. Pour en revenir à la comparaison avec l'Indonésie, seulement 20 pour cent environ de la superficie rizicole à Madagascar est plantée de variétés modernes, contre 95 pour cent en Indonésie. De même, l'utilisation d'engrais à Madagascar (5 kg/ha) est bien en-deçà de celle de l'Indonésie (290 kg / ha) et a en fait diminué au cours des dernières années (FAOSTAT, 2009).

Le faible recours au crédit pour la production, découlant d'un manque de demande effective de financement bancaire d'une part et d'un manque de prestation de services financiers appropriés d'autre part. De nombreux producteurs agricoles ne disposent pas des connaissances et compétences nécessaires pour accéder à un financement par l'intermédiaire du système de crédit formel, et ceux qui ont les connaissances et les compétences sont considérés par les banques comme des clients peu intéressants, car ils ne disposent pas de la surface financière adéquate en termes de nantissement et de plan d'investissement dans des activités à risque. En l'absence d'une demande effective, les institutions financières à Madagascar font peu d'efforts pour investir dans le secteur agricole. La pénétration du marché par les institutions financières ne concerne que 20 pour cent de toutes les communes, et seulement 10 pour cent environ des ménages ruraux ont accès au crédit pour financer les activités de production agricole (AGEPMF).

Des infrastructures de production insuffisantes, en particulier les infrastructures d'irrigation, de séchage et de stockage des céréales. L'une des principales causes de la faible productivité du riz, de loin la culture la plus importante, tient à une faible maîtrise de l'eau. La proportion de la superficie totale de champs cultivés classés comme irrigués selon les normes mondiales est relativement élevée (environ 31 pour cent en 2005), mais près des trois quarts des terres irriguées sont constituées de micro-périmètres dont la plupart n'ont qu'une faible maîtrise de l'eau (INSTAT 2008). Le manque d'infrastructures d'irrigation continue donc de constituer un problème majeur.

La faiblesse du capital humain, caractérisée par une capacité physique diminuée (résultant d'une mauvaise nutrition, de services de santé inadéquats en milieu rural et de la prévalence des maladies débilitantes), une absence de compétences (attribuable à l'absence de possibilités d'éducation pour la population rurale, en particulier les possibilités de formation professionnelle), et par une mauvaise organisation (reflétant l'absence d'une tradition de collaboration entre le secteur formel et le secteur informel). Selon le recensement le plus récent, 23 pour cent de la force de travail agricole n'ont pas été à l'école, et 63 pour cent en sus n'ont pas dépassé le stade de l'école primaire (INSTAT 2008).

Extensification agricole : une option pour l'avenir

Les efforts visant à accélérer la croissance agricole, en augmentant la productivité des terres déjà cultivées doivent être accompagné de mesures pour mettre de nouvelles terres en culture. L'extensification est certainement possible, car de grandes superficies cultivables sont encore sous-exploitées dans le pays. Dans les cas où la main d'œuvre manque, la mécanisation représente la meilleure option pour cultiver de nouvelles terres. Un certain nombre de projets impliquant des grandes exploitations mécanisées ont été entrepris au cours des dernières années. Certains de ces projets ont impliqué principalement des investisseurs nationaux, tandis que d'autres ont également inclus les investisseurs étrangers. Toutefois, beaucoup d'entre eux se sont heurtés à des difficultés, notamment en ce qui concerne les droits d'utilisation des terres. La controverse qui a éclaté suite à la transaction foncière très médiatisée de Daewoo, en vertu de laquelle jusqu'à 1,3 million d'hectares de terre devaient être loués à des investisseurs étrangers à des conditions particulièrement favorables, montre de quelle manière les systèmes agro-alimentaires déchaînent les sensibilités politiques s'ils ne sont pas négociés de manière directe et transparente, avec la participation de toutes les parties prenantes. L'extensification reste une option déterminante pour stimuler la croissance agricole accrue, mais pour qu'elle réussisse, il faut la volonté politique et la capacité institutionnelle pour mettre en œuvre des principes d'investissement dans l'agriculture, reconnus et admis au niveau international.

L'absence de sécurité foncière: en raison de la survivance d'un système d'attribution des terres mal documenté qui décourage les investisseurs à s'impliquer dans l'amélioration de la productivité, notamment dans l'irrigation et la culture en terrasses. Bien que 86 pour cent des terres utilisées pour l'agriculture soient considérées comme privées, seulement 8 pour cent des chefs de famille détiennent un titre de propriété en bonne et due forme sur leur terrain (INSTAT 2008).

La dégradation des ressources naturelles due à des pratiques agricoles préjudiciables à l'environnement et non-durables, en particulier les méthodes de culture sur brûlis utilisées pour le défrichage et la culture itinérante.

2. Marchés agricoles peu performants

Le troisième défi majeur pour le nouveau gouvernement sera de définir comment améliorer la performance des marchés agricoles. Le fait qu'à Madagascar 40 pour cent seulement de la production agricole brute est commercialisée (Randrianarison et al. 2009), et que moins de 25 pour cent des ménages ruraux tirent une part importante de leurs revenus de la vente de produits agricoles (Pierre Bernard et al. 2007) reflète le sous-développement des marchés agricoles. Les prix de nombreux produits phares accusent une forte variabilité saisonnière, ce qui semble indiquer des coûts

de stockage élevés (y compris les coûts financiers). Les prix varient considérablement entre les régions du pays en raison des coûts de transport intérieur.

La mauvaise performance des marchés agricoles de Madagascar peut être attribuée à plusieurs causes sous-jacentes, dont deux en particulier :

L'insuffisance des infrastructures pour la commercialisation, en particulier les infrastructures de transport. Les marchés agricoles à Madagascar sont mal intégrés, en raison principalement des coûts élevés de transport. Le pays est confronté à un défi de taille dans le secteur des transports parce que de vastes régions de l'arrière-pays à faible densité de population ne peuvent être jointes qu'à un coût très élevé. Pourtant, le réseau routier existant est sous-développé, et de nombreuses communautés rurales ne disposent pas d'un accès fiable vers le monde extérieur. Lorsque des routes existent, la plupart du temps, elles sont en mauvais état et impraticables pendant la saison des pluies. L'indice d'accès rural à Madagascar, défini comme le pourcentage de la population rurale vivant à moins de 2 km d'une route praticable en tous temps est extrêmement faible (22,4 pour cent), même en référence aux normes applicables aux pays en développement (Banque mondiale 2009). L'entretien des routes coûte cher, en partie à cause des dommages causés par les fréquentes tempêtes et les cyclones tropicaux. La couverture du réseau ferroviaire est limitée aux zones les plus densément peuplées du plateau central. Les installations portuaires se trouvent pour la plupart en mauvais état.

Des imperfections du marché dus à un climat des affaires défavorable : Les PME sont peu enclines à investir parce qu'elles sont soumises à des procédures réglementaires longues et coûteuses qui les privent ainsi du financement nécessaire leur permettant de croître et de se diversifier, et parce qu'elles sont souvent sujettes à des pratiques d'extorsion de la part de fonctionnaires. Face à des obstacles à l'entrée quasi insurmontables érigés pour les décourager à investir dans d'importants projets économiquement et politiquement rentables, les entrepreneurs privés ont tendance à se détourner des marchés agricoles en faveur d'opportunités plus attrayantes ailleurs, les marchés de biens de consommation par exemple. Des années de sous-investissement ont laissé les marchés agricoles sous-développés, non compétitifs, et trop souvent à la merci de manipulations de la part d'un petit nombre d'acteurs économiquement dominants et politiquement bien introduits, créant ainsi un degré élevé de monopsonie sur le marché.

3. La faiblesse des institutions, l'incohérence des politiques et la mauvaise gouvernance

Le quatrième défi majeur pour le nouveau gouvernement consistera à renforcer les institutions qui travaillent dans le secteur et à concevoir et mettre en œuvre des politiques claires et cohérentes qui contribuent efficacement à la réalisation des objectifs de la politique du gouvernement. Cela comprend le renforcement des capacités en statistiques du pays afin de permettre la formulation de politiques, l'élaboration de programmes et la mise en œuvre de processus d'allocation des ressources fondées sur des données probantes et fiables. Les choix politiques et les décisions d'allocation des ressources publiques qui s'ensuivent devront viser à attirer l'investissement privé qui établira des liens avec la communauté agricole. Il faudra pour cela un dialogue transparent entre le public et le privé plutôt qu'une approche centrée sur l'Etat, comme cela a été le cas par le passé. Ce processus permettra de définir des opportunités d'investissement public et privé, et par la suite, le gouvernement pourra définir les services publics essentiels et se concentrer sur le renforcement de la capacité à concevoir et fournir ces services.

IV. Recommandations et conclusion

Quelles mesures doivent être prises pour s'attaquer aux nombreuses contraintes qui contribuent à la mauvaise performance du secteur agricole de Madagascar? Il ne sera pas facile de transformer l'agriculture d'aujourd'hui, orientée vers la subsistance, en une agriculture commercialisée active et dynamique pour deux raisons. Tout d'abord, la plupart des activités agricoles sont effectuées par des

opérateurs privés, de sorte que l'investissement public ne peut stimuler la croissance que de manière indirecte. Les politiques gouvernementales devraient se concentrer sur la stimulation de l'investissement privé par la fourniture de biens et de services publics et la création d'un environnement propice pour stimuler l'efficacité de l'investissement privé. Cependant, les interventions gouvernementales doivent être ciblées de manière appropriée et correctement synchronisées si l'on veut qu'elles «renflouent» plutôt que ne «se substituent» aux fonds privés.

Pour les besoins des décideurs politiques, cinq actions politiques prioritaires peuvent être relevées comme étant applicables immédiatement et comme ayant un potentiel considérable pour que le secteur de l'agriculture se remette de la crise acridienne et de la sécheresse et repose sur une base solide pour réaliser des performances meilleures et durables à long terme.

a. A court terme

Renforcer les systèmes privés de distribution d'intrants. La croissance soutenue de la productivité dans l'agriculture ne sera pas possible sans l'innovation technologique continue, qui dépend (entre autres) de la disponibilité, en temps opportun, d'intrants améliorés tels que les semences, les engrais et les produits chimiques agricoles. Un des plus grands défis auxquels les décideurs font face consiste à savoir comment renforcer les systèmes de distribution d'intrants gérés par le secteur privé. Dans le passé, la distribution des intrants a souvent été réalisée par des organismes publics et des entreprises parapubliques. Les efforts de l'État ont été coûteux et inefficaces. Reconnaisant les lacunes du passé, le gouvernement a élaboré des stratégies nationales de fourniture de semences et d'engrais qui reposent sur des mécanismes de prestation de services du secteur privé, mais ces stratégies n'ont pas encore été mises en œuvre.

Semences: La diffusion des variétés modernes représente un des plus grands moyens d'obtenir des «gains rapides» pour l'agriculture malgache. Les variétés modernes peuvent générer des augmentations de rendement significatives pour presque tous les principaux produits de base. La distribution de semences constitue un moyen pour introduire des variétés modernes auprès des agriculteurs. La production et la commercialisation de semences sont par nature des activités commerciales, de sorte que les efforts visant à renforcer les systèmes de distribution de semences devraient être confiés au secteur privé. Dans le même temps, il faut reconnaître que les entreprises semencières privées nouvellement établies font face à de nombreux problèmes et peuvent avoir besoin du soutien du secteur public dans la phase initiale, telles que l'adoption de politiques qui favorisent l'émergence d'une industrie des semences plurisectorielle et concurrentielle. Des actions spécifiques nécessaires dans ces deux domaines sont énoncées dans la Stratégie nationale des semences récemment élaborée, dont la mise en œuvre a été interrompue pendant la crise politique.

Engrais: Stimuler le développement d'une industrie des engrais efficace, rentable et compétitive nécessite une approche à deux volets visant respectivement à renforcer la demande d'engrais et améliorer la fourniture d'engrais. La demande d'engrais est actuellement très faible à Madagascar, aussi les mesures prises pour améliorer l'offre ne seront-elles fructueuses que si elles sont accompagnées d'activités qui peuvent augmenter la demande effective. Enseignement tiré du passé, le programme d'urgence financé par la Banque pour promouvoir l'utilisation des engrais au cours de la crise alimentaire mondiale de 2008 a réussi à stimuler provisoirement la production, mais le coût du programme était extrêmement élevé en raison de lacunes techniques et d'un taux de remboursement des prêts très faible, ce qui confirme le fait que le modèle de mise en œuvre propulsé par le secteur public n'est pas viable. De ce fait, il faut se tourner vers une approche holistique consistant à stimuler le développement de la chaîne d'approvisionnement en engrais par le secteur privé.

Les efforts visant à renforcer la demande d'engrais doivent être accompagnés par des efforts parallèles pour améliorer l'offre. L'engrais constitue un bien privé, de sorte que la participation importante du secteur public dans la production et la distribution d'engrais est difficilement défendable. Les efforts pour développer le marché des engrais devraient donc viser à créer des systèmes de production et de distribution privés viables. Les efforts devraient d'abord être

concentrés sur les zones les plus densément peuplées ayant un potentiel de production relativement élevé, où la demande d'engrais sera plus concentrée. Madagascar devrait chercher à tirer avantage de solutions produites localement à coût rentable, tels que les engrais de guano et les produits dérivés des opérations minières, supplémentées par l'importation de certains composants au besoin. Le Gouvernement devrait encourager l'investissement privé dans l'industrie, par exemple en réduisant les exigences réglementaires et les restrictions commerciales, en éliminant les taxes et droits à l'importation, et en étendant les garanties partielles de crédit pour aider les distributeurs à se protéger contre les défauts de paiement quand ils recourent au crédit pour investir dans les engrais, mais il devrait éviter de participer directement à l'importation et la distribution des engrais. Le Ministère de l'Agriculture a récemment obtenu un financement auprès d'investisseurs privés indiens pour soutenir la construction de six usines d'engrais. L'utilisation de fonds publics pour attirer les investissements privés pourrait être utile, mais les conditions de ces offres doivent être rendues publiques, et la gestion et l'exploitation des installations doivent être transférées rapidement entre les mains du secteur privé.

Procéder à une refonte des services de vulgarisation agricole. Il est peu probable que les intrants améliorés, y compris les semences et les engrais, génèrent beaucoup d'impact si les agriculteurs ignorent comment les utiliser. Le rôle du système de vulgarisation consiste à tenir les agriculteurs bien informés et à les rendre compétents. En l'absence d'un service public de vulgarisation agricole, la seule option pratique pour fournir des services de vulgarisation sera de faire intervenir les prestataires de services privés et les ONG. Dans un sens, c'est une bonne chose, parce que le modèle traditionnel de service public de vulgarisation géré de manière centralisée s'est généralement soldé par un échec. Au cours des dernières années, le gouvernement et plusieurs partenaires au développement ont tenté de favoriser l'émergence de services de conseil privés en finançant la création de Centres de Services Agricoles (CSA), dont le rôle consiste à aider à mettre en contact les utilisateurs et les prestataires de services. La mise en œuvre du réseau de CSA s'est ralenti au cours de la crise politique, et il est peut-être trop tôt pour dire si le modèle est viable ou non. Le succès à long terme de l'initiative dépendra de l'existence d'une demande effective de services agricoles parce qu'en l'absence d'une demande effective, les fournisseurs de services privés n'auront aucune envie de s'investir. Pour cette raison, il est nécessaire de continuer à soutenir l'approche CSA en allouant aux organisations de producteurs des fonds qu'ils utiliseront pour payer des services de conseil, comme c'est déjà le cas grâce à un certain nombre de projets de développement et comme cela a été institutionnalisé par le Fonds de Développement Agricole (FDA). Cela permettra aux producteurs et aux organisations de producteurs d'engager les services du secteur privé, augmentant la probabilité d'émergence d'une filière de prestation de services viable. Des efforts s'avèreront également nécessaires pour renforcer les organisations de producteurs elles-mêmes, qui -ci restent très sous-développées à Madagascar comparées à de nombreux autres pays.

Exploiter les gains rapides dans l'infrastructure au niveau des exploitations. Le manque d'infrastructures demeure une contrainte majeure en matière d'exploitation, en particulier pour les infrastructures liées à l'irrigation et celles nécessaires pour le traitement et le stockage des récoltes. Bien que la perception selon laquelle traiter des contraintes infrastructurelles exige nécessairement un investissement public massif et durable soit largement répandue, de nombreuses expériences attestent que des investissements relativement modestes dans des infrastructures à petite échelle peuvent générer des effets rapides et importants sur la production. Une priorité urgente pour le nouveau gouvernement sera de développer l'irrigation en stimulant l'investissement dans les technologies d'irrigation à petite échelle abordables (systèmes gravitaires et systèmes à pompe). Des programmes pilotes réussis, réalisés à Madagascar et dans d'autres pays, démontrent l'efficacité des subventions de contrepartie en tant qu'instrument de mobilisation de fonds auprès des bénéficiaires et assurent que les investissements sont gérés efficacement et suivis correctement. Une caractéristique qui a contribué à la réussite des projets d'irrigation à petite échelle, c'est qu'ils sont plus à même de prendre en compte les besoins des communautés locales qui, de la sorte, disposent d'un plus grand contrôle sur les décisions relatives à la gestion de l'eau. Une deuxième priorité urgente pour le nouveau gouvernement consistera à promouvoir l'investissement dans la construction et l'utilisation efficace d'installations de stockage de céréales au niveau des villages. La plupart des

agriculteurs à Madagascar ne peuvent stocker leurs récoltes pendant de longues périodes sans subir des pertes considérables. En conséquence, ils sont obligés de vendre leur production juste après la récolte, lorsque les prix sont bas, et acheter des céréales plus tard lorsque les prix sont élevés. S'ils ont accès aux installations de stockage et à des systèmes d'entreposage de céréales fonctionnels, ils seront en mesure d'assurer l'approvisionnement en denrées alimentaires des ménages et de procéder à des ventes à des moments plus stratégiques pour profiter de prix favorables. Les exemples de nombreux pays abondent en ce qui concerne des programmes efficaces pour augmenter la capacité de stockage au niveau du village et/ou améliorer l'utilisation des installations existantes grâce à l'introduction de systèmes de stockage de céréales dans le cadre desquels les agriculteurs qui entreposent leurs productions reçoivent une avance de trésorerie à valoir sur les revenus de ventes futures. La clé de la réussite tient non seulement à la construction de l'installation physique, mais aussi au développement de la capacité des utilisateurs à gérer efficacement les stocks.

b. A moyen terme

Améliorer les routes desservant les zones à fort potentiel de production. Les agriculteurs de Madagascar ne seront pas en mesure d'assurer la transition d'une agriculture de subsistance vers une agriculture commerciale sans améliorations significatives du réseau routier qui les relie aux marchés des intrants et des produits. Certaines des plus grandes zones de production agricole du pays, y compris les « greniers à riz » du Lac Alaotra, de Maroavay, et d'Andapa demeurent mal reliés à Antananarivo et d'autres grands centres de consommation. De même, les agro-industries situées dans et autour des zones urbaines ne seront pas en mesure de bénéficier d'un approvisionnement fiable, à faible coût, en matières premières de haute qualité sans l'amélioration de l'accès aux zones de production rurales. Étant donné les nombreuses demandes concurrentes sur les ressources limitées du gouvernement, il sera très important de veiller à ce que les investissements dans les routes soient ciblés sur les zones où ils auront un effet maximal sur la croissance. Actuellement, peu de capacités existent pour mener à bien l'analyse rigoureuse nécessaire pour s'assurer que les investissements dans le transport soient efficacement ciblés. À plus long terme, il sera nécessaire d'examiner l'importance relative qui doit être accordée au ciblage de routes primaires vs les routes secondaires vs les routes tertiaires, ainsi qu'à l'équilibre entre la construction de nouvelles routes par rapport à l'entretien des routes existantes. La majeure partie des dépenses sur le transport est investie dans la réhabilitation et l'entretien des routes primaires qui composent le réseau routier national. Alors que le transport à longue distance est certainement important pour favoriser la croissance économique, la plupart des routes principales reliant les principaux centres urbains semblent être relativement en bon état par rapport à la plupart des routes secondaires et tertiaires qui prédominent dans les zones rurales, ce qui soulève la question de savoir si une certaine redéfinition des priorités d'investissement ne serait pas nécessaire. Les routes rurales sont par nature coûteuses à construire, alors qu'elles desservent généralement des zones peu peuplées où le trafic s'avèrera sûrement faible, de sorte que la question doit être étudiée avec soin. D'un autre côté, les investissements dans de nouvelles routes auront un impact limité en l'absence d'une stratégie d'entretien clairement établie pour assurer leur durabilité.

Instaurer des partenariats public-privé (PPP) pour attirer les investissements. L'agriculture étant essentiellement une activité privée, la réalisation des objectifs de la politique du gouvernement dépendra essentiellement de la volonté des investisseurs privés de s'engager dans le secteur. Les investisseurs, tant nationaux qu'étrangers, ont exprimé leur intérêt au cours des dernières années à investir dans l'agro-industrie, mais la volonté de s'y engager a été sapée par la faible rentabilité de l'agriculture et le niveau élevé d'ingérence politique. Dans le cadre du MAP, le gouvernement a lancé un certain nombre d'initiatives visant à attirer des investissements accrus dans le secteur (par exemple, offre de terres à des conditions préférentielles, dérogation sur les droits sur les machines agricoles importées), mais les conditions de ces initiatives ont souvent manqué de transparence, et les avantages qu'ils généraient étaient souvent accaparés par l'élite. Les efforts visant à attirer les investissements dans le secteur devraient être renforcés pour tirer parti de l'intérêt national et international croissant. La priorité devrait porter sur l'établissement de règles du jeu claires pour les investisseurs privés, la réduction des barrières commerciales et la stabilisation de l'environnement politique. La clarification des politiques relatives à l'acquisition de terres par les investisseurs (par

l'achat ou la location à long terme) sera particulièrement décisive, tout comme le manque d'accès sécurisé à la terre, qui a constitué un obstacle majeur dans le passé. L'élaboration de règles financières pour protéger les investisseurs contre les pertes découlant de facteurs climatiques ou biologiques imprévisibles et incontrôlables permettrait essentiellement de réduire le risque de l'investissement dans le secteur. Les modèles de PPP qui ont été utilisés avec succès dans d'autres pays en développement pourraient être expérimentés afin d'encourager les entreprises privées à recourir à des fonds publics qui peuvent être investis dans la production de biens et de services publics sans lesquels les projets des entreprises ne seraient pas rentables. Dans le cas de Madagascar, il serait plus souhaitable de structurer des PPP de manière à inciter les entreprises participantes à adopter des modèles de partenariat d'affaires qui génèrent une croissance partagée en créant des opportunités d'emploi pour les petits exploitants, par exemple par le recours aux programmes d'aide aux petites exploitations et la conclusion de contrats agricoles.

- **Aspects fondamentaux en matière de politique, d'institutions et de gouvernance**

Le nouveau gouvernement de Madagascar devra faire face à un défi majeur pour décider des actions à entreprendre pour le secteur agricole sous-performant. Les décideurs politiques seront appelés à mettre en place des politiques et soutenir les investissements qui peuvent accélérer le processus de redressement nécessaire suite à la crise et impulser une croissance agricole soutenue nécessaire à la croissance de l'économie et à l'amélioration de la balance commerciale, et garantir l'approvisionnement de la nation en produits alimentaires. En raison de la structure dualiste du secteur agricole, la réalisation de ces objectifs stratégiques nécessite une approche multi-facettes. Des efforts ciblés seront nécessaires pour répondre aux besoins des millions de ménages ruraux orientés vers l'économie de subsistance qui doivent encore être reconvertis à l'économie de marché. Entretemps, un ensemble distinct d'initiatives sera nécessaire pour s'assurer que le secteur de l'agro-industrie récemment affaibli puisse rebondir rapidement, malgré un contexte nouveau et différent caractérisé par l'existence d'un bien plus grand nombre d'entreprises capables de jouer la concurrence à égalité de chances.

La réalisation de ces différents objectifs politiques dépendra de la capacité du gouvernement à accomplir une action d'équilibrage politique délicate. En ce qui concerne la gestion des prix des denrées alimentaires, en particulier le prix du riz, un produit politiquement sensible, les décideurs devront trouver un équilibre entre les intérêts concurrents des producteurs et des consommateurs. Un prix élevé des denrées alimentaires (nécessaires pour stimuler les investissements dans le secteur) bénéficie directement à ceux qui tirent leurs revenus de l'agriculture, non seulement les agriculteurs qui produisent pour le marché, mais aussi les nombreuses autres personnes impliquées dans la transformation, le stockage, le transport et la distribution des produits alimentaires. Mais d'un autre côté, les prix élevés des denrées alimentaires défavorisent les consommateurs, y compris les producteurs qui sont des acheteurs nets de denrées alimentaires, et en particulier les consommateurs pauvres qui dépendent entièrement du marché et consacrent une grande partie de leur revenu à l'alimentation. Alors que le gouvernement peut être tenté de réduire la variabilité des prix des denrées alimentaires par le contrôle des prix, des tarifs d'importation, des taxes ou des subventions, de telles mesures de politique budgétaire sont difficiles à mettre en œuvre et ont exacerbé dans un certain nombre de pays africains le problème qu'ils étaient supposés résoudre, décourageant ce faisant l'investissement privé dont le commerce de denrées alimentaires. Le défi consistera donc à stimuler la croissance rapide de la productivité dans l'agriculture qui, en permettant de réduire plus rapidement les coûts de production par rapport aux prix des produits alimentaires, permettra d'augmenter les revenus des producteurs, en même temps que d'abaisser les prix à la consommation. Avec des investissements à court et à moyen terme dans l'infrastructure stratégique et dans la vulgarisation et l'adoption de pratiques agricoles modernes, l'amélioration rapide de la productivité peut être réalisée.

Beaucoup des contraintes du secteur agricole à Madagascar sont bien connues, de même que la plupart des interventions nécessaires pour les surmonter. Alors, pourquoi n'a-t-on enregistré que si peu de progrès? Les approches antérieures ont été trop centralisées et parachutées, et leur mise en œuvre trop souvent confiée à des organismes publics et des entreprises parapubliques qui n'avaient

pas la capacité ou la volonté et qui, dans certains cas, ont privilégié les intérêts privés au détriment de l'intérêt public. En outre, les avantages de l'appui public ont été très inégalement répartis, une part disproportionnée des ressources publiques étant canalisées vers un petit nombre d'entreprises privées favorisées par des liens politiques.

Les institutions publiques chargées de l'agriculture étaient inefficaces avant le début de la crise politique actuelle, et le sont probablement davantage en ce moment. L'éclatement de l'ancien ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche en trois ministères distincts a été un pas dans la mauvaise direction et ne fait que compliquer l'établissement d'une vision cohérente et harmonisée du secteur et l'introduction de méthodes cohérentes pour la planification et l'exécution de politiques et programmes publics. Ainsi, il est nécessaire de procéder à une analyse en profondeur de la structure institutionnelle actuelle afin d'en cerner les forces et les faiblesses et de proposer les réformes nécessaires pour désengager les organismes publics de certaines activités qu'il vaut mieux confier au secteur privé, tel l'achat et la distribution d'intrants. Des efforts seront nécessaires pour reconstruire les capacités au sein du ministère de l'Agriculture et pour le doter des ressources humaines et financières nécessaires pour assumer ses responsabilités relatives à la conception et la mise en œuvre des politiques, à la planification des investissements et l'exécution du budget. Au-delà du Ministère de l'Agriculture, il sera important d'impliquer tous les ministères et organismes opérant dans le secteur agricole dans un processus de planification à long terme et de les soumettre, en tant que groupe, à la discipline de la budgétisation par programme. Cela aiderait à assurer une meilleure coordination, un plus grand impact, et une amélioration de l'efficacité des dépenses publiques pour l'ensemble du secteur.

La redynamisation institutionnelle devra être accompagnée de réformes politiques. Certaines politiques agricoles actuelles semblent favoriser les intérêts de certains groupes au détriment d'autres ; aussi est-il impératif que le gouvernement regagne la confiance des acteurs du marché et leur donne l'assurance nécessaire pour investir dans le secteur. Les objectifs des politiques relatives à des produits spécifiques doivent être clairement énoncés et expliqués de manière convaincante, et les règles et dispositions relatives à la production et la commercialisation doivent être publiées en temps opportun et respectées à tout moment. En ce qui concerne des produits politiquement sensibles tels que le riz, le blé, les produits laitiers et les huiles végétales, une plus grande transparence est de mise dans l'attribution des permis d'importation et des licences de distribution afin d'éviter toute apparence de favoritisme et donner l'assurance que les mêmes règles s'appliquent à tous.

Reconnaissant le manque de cohérence et de stabilité dans ses politiques agricoles, le gouvernement a élaboré, en 2002, une approche programmatique, le Programme Sectoriel Agricole (PSA). L'objectif du PSA consiste à définir une vision pour le développement à long terme du secteur agricole (y compris l'agriculture, l'élevage et la pêche) et à fournir un cadre global qui permettra une utilisation plus rationnelle des ressources allouées par le gouvernement, les partenaires au développement et le secteur privé. La mise en œuvre du PSA a ralenti, mais il est à espérer qu'elle reprendra après la résolution de la crise politique. Il sera essentiel de mobiliser un appui coordonné des partenaires au développement dans le PSA, étant donné que beaucoup reste encore à faire pour traduire la vision générale énoncée dans ce programme en un plan d'investissement clairement défini, logiquement organisé, raisonnablement priorisé, et entièrement chiffré.

Enfin, il ne suffira pas d'avoir des institutions fortes et des politiques plus rationnelles. Il faudra aussi améliorer la gouvernance. Sous les précédentes administrations, le soutien du gouvernement à l'agriculture était souvent l'objet de favoritisme politique, et un petit nombre de réseaux d'entreprises bien introduites ont bénéficié d'un traitement préférentiel en termes de concessions de terrains, d'investissements d'infrastructure, de traitement fiscal, d'attribution de marchés publics, et d'élimination de concurrents potentiels. Les futures politiques devront être protégées contre la mainmise des élites pour augmenter la probabilité que les fruits de la croissance agricole soient largement distribués. Les premières étapes importantes consisteraient à publier des règles claires concernant l'octroi de concessions et à maintenir un niveau élevé de transparence dans la mise en œuvre et l'exécution des contrats du gouvernement, une action à soutenir par des procédures de réclamation efficaces et largement accessibles. En outre, la réglementation en vigueur exigeant la

déclaration de patrimoine des autorités gouvernementales devrait être appliquée avec plus de diligence.

Dans le secteur de l'agriculture comme dans les autres secteurs, la prestation de service public est faible, en partie à cause du manque de capital social dans les communautés rurales. Cette situation prend généralement racine dans les faibles connaissances et les compétences limitées existant dans les communautés rurales, mais elle perdure souvent en raison de l'absence d'organisations locales efficaces. Par rapport à la plupart des autres pays en développement, Madagascar dispose de peu d'associations d'agriculteurs, de coopératives de producteurs, de sociétés d'épargne et de crédit, et d'autres types de groupes d'entraide communautaires tout à fait fonctionnels. Les réformes des politiques et les investissements de soutien sont nécessaires pour stimuler l'émergence d'organisations actives et dynamiques au niveau local, d'organisations qui peuvent générer une demande effective de biens et services jouant le rôle d'«entreprises à la base de la pyramide» et qui peuvent compter en leur sein des responsables prestataires de services publics mobilisant le pouvoir politique pour servir les intérêts communs. Reconnaisant le manque de capacités au niveau local, à la fois parmi les personnes et les organisations, plusieurs partenaires au développement ont récemment mobilisé des ressources importantes pour des initiatives qui favorisent la formation et le renforcement des capacités des individus et des organisations dans les communautés rurales.

En prenant en compte les défis interdépendants de la redynamisation des institutions, de la réforme des politiques et de la bonne gouvernance, le nouveau gouvernement serait bien avisé d'envisager de s'aligner de plus près avec le processus soutenu par l'Union africaine à travers le Programme de Développement de l'Agriculture Africaine (PDDAA). Avec l'assistance technique et le soutien financier mis à disposition par le PDDAA, plus de 20 pays africains ont réalisé des progrès significatifs au cours des deux dernières années dans l'élaboration de stratégies nationales de développement agricole, dans la préparation des plans nationaux d'investissement agricoles et des cadres de dépenses à moyen terme, et l'organisation de tables rondes au cours desquelles les principales parties prenantes et les partenaires ont signé des contrats, s'engageant à soutenir la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement agricole. Le PDDAA est un processus qui pourrait donner une impulsion significative aux efforts de Madagascar pour rebondir de la crise et rétablir la capacité et l'autorité des institutions publiques travaillant dans le secteur agricole.

La crise politique a créé des problèmes au secteur agricole à Madagascar, mais elle a également apporté de nouvelles opportunités. Le changement de gouvernement a fondamentalement modifié le paysage institutionnel, offrant une occasion rare à de nouveaux acteurs d'émerger. Pour toutes ces belles perspectives, cependant, il est important de comprendre que la transformation agricole fera des gagnants et des perdants. La commercialisation de l'agriculture récompensera ceux qui peuvent opérer la transition, mais elle sera, par ailleurs, au détriment de ceux qui ne peuvent pas affronter la concurrence. La croissance de l'agriculture alimentée par l'amélioration de la productivité devra certainement être accompagnée d'une diminution du nombre de personnes employées dans le secteur, ce qui signifie que la réussite de la transformation agricole n'aura lieu que si des opportunités d'emploi intéressantes peuvent être créées dans d'autres secteurs de l'économie pour absorber la main-d'œuvre qui en sera libérée. La libération de la main-d'œuvre du secteur agricole sera probablement accompagnée d'un important exode des populations rurales vers les zones urbaines riches en emplois, ce qui souligne l'importance pour le gouvernement de poursuivre une stratégie de développement urbain - rural bien équilibrée qui peut faciliter une transition démographique inéluctable.

Références

FAOSTAT. 2009. Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'agriculture. Statistiques agricoles en ligne.

INSTAT (Institut National de la Statistique). 2008. Statistiques Agricoles 2007. Antananarivo. Gouvernement de Madagascar.

Pierre Bernard, A., R. Ramboarison, L. Randrianarison, et L. Rondro-Harisoa, 2007. Les implications structurelles de la libéralisation sur l'agriculture et le développement rural. Première phase: Synthèse nationale. EPP/PADR - Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche/UPDR et APB Consulting. Étude de cas pays réalisée pour RuralStruc. Antananarivo. Traités.

Randrianarison, L., N. Andrianirina, and R. Ramboarison, 2009. Dimensions structurelles de la libéralisation pour l'agriculture et le développement rural. Phase II. EPP/PADR Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche/UPDR et APB Consulting. Étude de cas pays réalisée pour RuralStruc. Antananarivo. Traités.

SSA (Stratégie des Services aux Agriculteurs). 2009. Antananarivo: Madagascar Ministère de l'Agriculture. Traité.

WDI. 2009. World Development Indicators online.

World Bank. 2009. Rural Access Index website. <http://intresources.worldbank.org/INTOPCS/Resources/380831-1189187928429/ENGLISHSUMMARY.pdf>.

World Bank. 2008. World Development Report 2008. Agriculture for Development. World Bank: Washington DC.

World Bank. 2013. Draft Project Appraisal Document, Madagascar Emergency Food Security and Social Protection Project. World Bank: Washington DC

Liste des Aconymes

Agriculture	
AGEPMF	Accès au crédit pour financer les activités de production agricole
ASS	Afrique subsaharienne
CSA	Centres de Services Agricoles
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FAOSTAT	FAO Statistique
FDA	Fonds de Développement Agricole
MAP	Madagascar Action Plan / Plan d'Action pour Madagascar
PDDAA	Programme de Développement de l'Agriculture Africaine
PME	Petites et moyennes entreprises
PPP	Partenariats Public-Privé
PSA	Programme Sectoriel Agricole

8. Le secteur minier

I. Résumé et Vision 2024

En 2024, le secteur minier sera l'un des piliers de l'économie malgache par les retombées qu'il produira au plan national et au plan local ; il sera par ailleurs la vitrine internationale pour le développement industriel sur le territoire de la Grande Ile. A moins d'un grave revers de conjoncture, les mines industrielles aujourd'hui en production le seront toujours dans 10 ans. Des projets comme QMM et Ambatovy auront atteint le stade de la rentabilité : ils seront pour le Gouvernement des sources sûres de recettes fiscales et d'exportation, même si celles-ci suivront la fluctuation des prix des métaux. L'artisanat minier fournira toujours un moyen de subsistance à des centaines de milliers de personnes dans les zones rurales. La question de savoir si de nouvelles mines auront démarré est plus incertaine. Elle dépendra, pour les gisements connus actuellement, du climat des affaires à Madagascar et de l'évolution des marchés internationaux. De nouveaux projets seront à l'étude si l'exploration minière aura repris et mené à de nouvelles découvertes. Dans tous les cas, les projets miniers seront regardés comme des pionniers par les porteurs de projets industriels et par les investisseurs en général, y compris dans d'autres secteurs ; ce qui rend leur succès d'autant plus décisif.

Cette vision à dix ans est réalisable : la mine a toujours joué un rôle important à Madagascar à travers l'orpaillage et l'exploitation des pierres précieuses ; le lancement récent des mégaprojets QMM et Ambatovy a amorcé un changement d'échelle qui n'a fait qu'augmenter son importance stratégique ; aujourd'hui, après la longue période de crise, la relance du secteur est possible si les efforts nécessaires sont déployés pour améliorer la gouvernance et renforcer les institutions. Depuis des années, le pays s'était préparé à une nouvelle ère pour le secteur minier en se dotant d'outils légaux et institutionnels ambitieux. Mais après le « boom » de l'exploration des années 2005-2008, la crise financière internationale ainsi que la crise politique nationale ont fait chuter l'exploration minière et dégradé l'attractivité du pays. La période de transition a également impacté l'activité des opérateurs présents que ce soit au niveau de l'octroi des permis, au niveau de la charge fiscale ou plus généralement dans les rapports avec l'administration et les communautés locales. A court terme, si le Gouvernement parvient à restaurer la confiance des opérateurs et à remettre sur pied les institutions sectorielles nécessaires, il pourra optimiser les retombées des projets existants et préparer un nouveau cycle d'investissements.

La présente note synthétise les défis actuels en termes de gouvernance et de croissance partagée dans le secteur des mines et propose des lignes d'action pour optimiser les retombées, améliorer le climat des affaires et plus généralement tirer parti des ressources non-renouvelables du sous-sol pour le développement durable de Madagascar. Les richesses du sous-sol constituent un capital non renouvelable que le Gouvernement ne pourra valoriser qu'à l'aide d'une gestion efficace et prudente. Certains pays, comme le Chili ou le Botswana, ont prouvé que la bonne gestion du secteur minier permet d'optimiser l'avantage comparatif de l'économie et de contribuer au développement durable et à la croissance partagée. Seule une gestion transparente et saine permettra d'envisager les retombées du secteur pour l'Etat et la population sur le court et le long terme. La présente note de politique donne un aperçu de ces retombées à la fois fiscales et non fiscales ; elle présente aussi les défis qui se posent pour que le secteur porte les fruits espérés. S'il devient la proie des intérêts particuliers, s'il est géré dans l'opacité et le non-respect de l'Etat de droit, si les impacts environnementaux et sociaux ne sont pas suffisamment pris en compte, la triste « malédiction des ressources » se produira à nouveau, et l'industrie extractive ne fera qu'entretenir la fragilité. Au contraire, si le secteur est géré dans la transparence, avec une bonne gouvernance dans la gestion quotidienne des affaires ainsi qu'une politique minière cohérente, qui envisage les retombées sur le long terme, le secteur agira comme un véritable catalyseur de développement.

II. Vue d'ensemble

Par le passé, Madagascar était essentiellement un pays d'artisanat minier, activité presque entièrement informelle mais loin d'être marginale pour l'économie du pays. Le pays est connu dans le monde entier pour ses pierres précieuses et semi-précieuses : saphir, rubis, aigue-marine, tourmaline, topaze, améthyste, émeraude, etc. A la fin des années 1990, les ruées sur le saphir et le rubis, symbolisées par l'apparition subite de nouvelles cités minières à Ilakaka ou Sakaraha, ont fait du pays l'un des plus grands producteurs au monde de ces gemmes de couleur. Leur exploitation, en grande partie informelle est assurée par des milliers d'artisans mineurs répartis sur l'ensemble du pays avec des impacts d'ordre sanitaire, sécuritaire, social et environnemental conséquents. Le secteur minier artisanal représentait jusqu'à 500 000 personnes, soit l'un des plus grands pourvoyeurs d'emplois (permanents ou saisonniers), loin derrière l'agriculture, mais 5 fois plus que le textile et la confection. Il inclut l'orpaillage, l'extraction artisanale de l'or alluvionnaire, qui est une activité de subsistance séculaire dans de nombreuses régions de la Grande Ile. Plusieurs tonnes d'or seraient encore produites annuellement par les artisans, parfois regroupés en coopératives partiellement mécanisées. Enfin, en plus des pierres de couleur et de l'or, de nombreux travailleurs exploitent les pierres ornementales, les minéraux industriels (quartz, mica, feldspath) et les matériaux de construction (marbre, kaolin, gypse). Le pays exporte notamment un graphite ultra-pur de très haute qualité produit de manière peu industrialisée⁸⁸.

Le pays a connu un développement majeur dans les années 2005-2010 avec le lancement de deux projets industriels de classe mondiale. Madagascar exploite la chromite de manière industrielle depuis la création de la COMINA en 1966, nationalisée 10 ans plus tard et rebaptisée Kraomita Malagasy (Kraoma SA)⁸⁹. Mais la production industrielle a pris un nouvel essor au tournant des années 2000 avec le développement de deux grands projets miniers industriels :

- L'exploitation d'ilménite (minerai de titane) et de zirsill (mélange de zircon et de ilménite) à Tolagnaro (Fort Dauphin), lancée en 2009 par la société Qit Madagascar Minerals (QMM), détenue à 80% par Rio Tinto et à 20% par l'Etat malgache, fruit d'un investissement global (au Canada et à Madagascar) de 1.1 Milliard \$ US. Le site accueille une mine, une usine flottante de concentration, une usine de séparation minérale, une centrale de production d'électricité et des installations portuaires. L'ilménite extraite⁹⁰ est exportée puis enrichie au sein du complexe métallurgique Sorel-Tracy de Rio Tinto au Canada.
- L'exploitation de nickel et de cobalt (et de sulfate d'ammonium, sous-produit du raffinage) lancée fin 2012 par le Projet Ambatovy, un consortium de 4 actionnaires dont Sherritt International Corporation détient la majorité des parts (40%). L'investissement total est désormais estimé à 6,9 milliards \$US⁹¹. La pulpe de minerai, extraite près de Moramanga est acheminée vers l'usine de transformation de Toamasina par le biais d'un pipeline souterrain de 220 km de long pour y être traitée et raffinée⁹² puis exportée au port de Toamasina.

Le développement de nouvelles mines à moyen terme dépendra de la reprise des marchés et de l'amélioration du climat des investissements à Madagascar. Après le « boom » de l'exploration des années 2005-2008, la crise financière internationale ainsi que la crise politique nationale ont freiné l'exploration minière et dégradé l'attractivité du pays. Alors que le nombre de permis en

⁸⁸ Avec ses 5000 tonnes produites chaque année entre 2007 et 2011, Madagascar serait dans les 15 premiers producteurs mondiaux de graphite.

⁸⁹ Kraoma SA est la propriété de l'Etat Malagasy qui détient 97.5% des parts, les 2.5% restant étant détenus par les employés de deux sociétés financières étatiques : SONAPAR et Ny Havana. En 2011, elle a exporté 47 200 tonnes de chrome concentré et 38 222 tonnes de chrome rocheux (données ITIE, 2011). En 2011, Madagascar était classé 13ème producteur mondial mais très loin derrière l'Afrique du Sud, premier producteur mondial (Source USGS, 2011 Minerals Yearbook, Chromium).

⁹⁰ La capacité est de 750 000 tonnes d'ilménite par an.

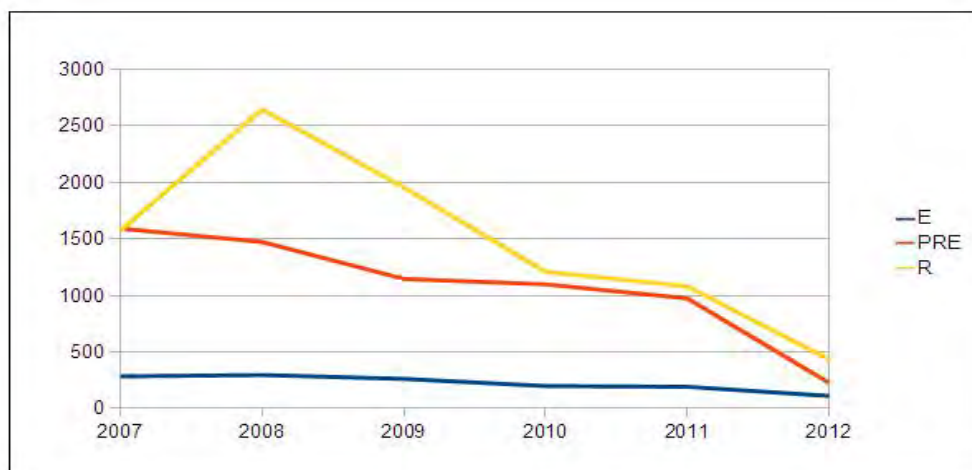
⁹¹ Source Ambatovy, mars 2013.

⁹² La capacité est de 60 000 tonnes de nickel par an.

vigueur en 2008 dépassait les 4000, tous permis confondus, le gel sur l'octroi et la transformation décidé en 2009 a plongé bon nombre d'opérateurs dans une situation d'informalité ; en témoigne l'évolution du nombre des permis réguliers ci-dessous.

Figure 1 : Evolution du nombre de permis réguliers en circulation

(E= Permis d'Exploitation ; PRE = Permis de Recherche et d'Exploitation pour les petits exploitants miniers ; R = Permis de Recherche)



Source : Direction Générale des Mines, 2014

Cependant certains gisements qui ont fait l'objet de travaux importants jusqu'à ce jour, pourraient donner lieu à un développement à moyen terme sous réserve des résultats de futures études de faisabilité:

- L'ilménite de la côte Est et de Tuléar : l'abondance de sables riches en ilménite sur les côtes malgaches est connue depuis longtemps. A l'Est, la société chinoise Mainland a déjà exploité l'ilménite à petite échelle au Nord et au Sud de Toamasina⁹³. A l'Ouest, le gisement de Ranobe près de Tuléar a fait l'objet de travaux d'exploration et de pré-faisabilité par la société Exxaro jusqu'en 2009 avant d'être repris par la société World Titanium Resources. Il est un des seuls projets à avoir obtenu la transformation de son Permis de Recherche (PR) en Permis d'Exploitation (PE) sous le régime de la Transition. Fin 2013, l'Etude d'Impact Environnementale (EIE), dont l'approbation est une condition nécessaire au démarrage de la construction, était en cours, mais le retrait du partenaire Sichuan Lemon Titanium rendait le financement du projet incertain.
- Le charbon de Sakoa : deux sociétés explorent en parallèle ce gisement connu lui aussi depuis longtemps : la société Madagascar Consolidated Mining S.A. (MCM) et PAM Sakoa Coal S.A. (PAM Sakoa). PAM Sakoa a obtenu une transformation de son PR en PE sous la Transition mais en est toujours au stade de la pré-faisabilité ; MCM a obtenu la transformation de ses 5 PR en PE, dont 3 disposent déjà de leur permis environnemental. Des synergies sont recherchées entre MCM et PAM Sakoa pour la construction du corridor minier et l'exploitation commune des gisements. Des synergies sont également recherchées du côté de Soalara puisque le Projet Ambatovy, avec les sociétés MCM, PAM Sakoa et d'autres, envisagerait d'exploiter (si le contexte le permet) une carrière de calcaire qui se trouve dans la même région.
- L'or de Betsiaka et Maevatanana: des permis miniers ont été alloués par appel d'offre international sur ces trois gisements en 2008 ; c'est finalement KRAOMA S.A. qui a racheté

⁹³ Elle n'exploite plus actuellement sur le gisement situé au Sud de Toamasina car elle est en attente de la validation de son Etude d'Impact Environnementale (EIE).

ces permis en 2010. Dans chacune de ces régions, l'or est exploité traditionnellement de manière artisanale mais aucun opérateur n'a encore démontré la faisabilité de l'exploitation de manière industrielle.

- Le fer de Soalala : le gisement a fait l'objet d'une prospection avancée dans les années 1980 puis a été réalloué par appel d'offres sur la base d'un projet de développement ambitieux en 2009, contre un « pas de porte » de 100 millions de dollars. Le gisement nécessite encore des sondages mais à ce stade de l'étude on évoque un investissement nécessaire de 4 à 8 milliards de dollars en raison des besoins en infrastructures (port, route, énergie etc.).
- La Bauxite de Manantenina : ACCES Madagascar et ESAMA MINERALS appartenant au groupe AZIANA Ltd. détiennent des PR sur ce gisement potentiel. La proximité avec les installations de QMM présenterait des avantages évidents.
- Les terres rares d'Ampasindava et Fotadrevo : la domination de la Chine et les pics occasionnels de prix sur le marché des terres rares renouvellent périodiquement l'intérêt pour les ressources en terres rares. Plusieurs projets sont actifs à Madagascar.

Le développement minier à Madagascar résulte d'un effort historique et graduel pour mettre en place un cadre légal attractif et conforme à la bonne gouvernance des ressources minérales. Les prix des matières premières sont entrés à partir de 2002 dans un cycle haussier, souvent qualifié de super-cycle, conséquence de la demande croissante en matières premières des économies émergentes et en particulier de la Chine. Cette conjoncture internationale explique en partie le dynamisme de l'exploration qu'a connu le pays entre 2005 et 2008 ainsi que les décisions d'investissement. Cependant le développement progressif du secteur s'explique aussi par les efforts des Gouvernements successifs sur le plan politique et légal. La séquence chronologique peut se décrire schématiquement comme suit :

- a) Dans le Document Cadre de Politique Minière de 1998, le Gouvernement affichait l'attraction des investissements privés comme l'un de ses premiers objectifs et définissait le rôle de l'Etat comme régulateur et non comme opérateur de l'activité minière. Le Gouvernement réitéra ces orientations dans une nouvelle Déclaration de Politique Minière en 2003 qui renforce aussi la nécessité de la bonne gouvernance et la conformité avec les principes du développement durable.
- b) La mise en œuvre de cette politique minière a abouti à la préparation et à l'adoption de la Loi n° 99-022 du 19 août 1999 portant Code Minier⁹⁴ et à la création de nouvelles structures ou institutions comme le Cadastre Minier, pierre angulaire de la gestion du secteur. Ce Code, puis sa version de 2005⁹⁵, marque une étape fondatrice en permettant la rationalisation, l'assainissement et l'accroissement de l'activité minière non seulement des grandes sociétés d'exploration internationales, mais aussi des opérateurs industriels et des petits exploitants d'origine nationale. Il stipule notamment en son article 3 que « tous les gîtes de substances minérales situés en surface, dans le sous-sol, les eaux et les fonds marins du Territoire National sont propriétés de l'Etat »⁹⁶.

⁹⁴ Loi n° 99-022 du 19 août 1999 portant Code Minier, modifiée par la Loi n°2005-021 du 17 octobre 2005. Le Code Minier avait pour objectifs annoncés de moderniser et simplifier le régime minier, d'accroître l'efficacité dans la gestion des Permis Miniers et d'intégrer la dimension environnementale dans le développement des projets. Le Code Minier définit l'Etat comme le régulateur sur la base du principe de souveraineté de l'Etat sur tous les gîtes (Art.3) et, statuant sur la liberté d'exploiter les ressources, il pose le principe du « premier venu, premier servi ».

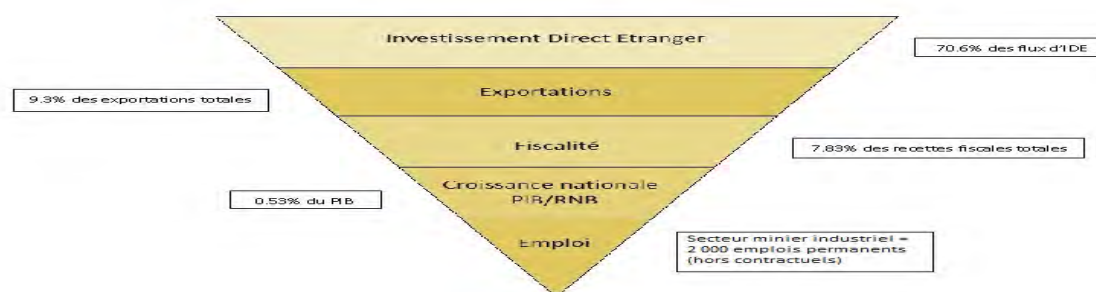
⁹⁵ Le Code fut amendé en 2005 essentiellement pour le rendre plus opérationnel ; le Décret d'application date de 2006.

⁹⁶ L'Etat ne « dépossède » donc pas les communautés riveraines quand il alloue un permis minier à un opérateur, il ne fait que mettre en œuvre le principe de la souveraineté de l'Etat sur les ressources minérales, principe respecté dans presque tous les pays du monde. En revanche, la gestion et le contrôle de ces gîtes

- c) Ce cadre fondateur a été complété en 2002 par l'adoption d'une Loi instituant un régime spécial pour les Grands Investissements Miniers (LGIM)⁹⁷. Cette loi repose d'une part sur la conviction que Madagascar dispose des ressources minières de nature à contribuer au développement du pays et d'autre part sur le constat de l'absence de véritables grands projets en matière minière. Par ailleurs, la LGIM favorise l'industrialisation notamment par la stabilité du cadre légal et fiscal et par l'application d'un taux d'imposition sur le revenu inférieur en cas de transformation des minerais sur le territoire.
- d) Ces réformes légales ont été accompagnées par un investissement majeur dans l'amélioration de l'infrastructure géologique et les connaissances métallogéniques de Madagascar (voir encart sur les données géo-scientifiques), ce qui a permis de stimuler l'exploration et d'orienter la recherche vers de nouvelles cibles (vanadium, métaux de base, diamants, etc.).

Les nouveaux projets industriels ont déjà engendré des effets majeurs pour l'économie malgache. Ceux-ci sont schématisés par la figure 1 basée sur les données disponibles pour 2011 (avant même l'entrée en production du Projet Ambatovy) et passées en revue ci-dessous.

Figure 2 - Contribution macro-économique du secteur minier malgache pour l'année 2011.



Source : modélisation ICMM ; données ITIE 2013, MCI d'ICMM, INSTAT

- Investissements. L'arrivée des deux acteurs industriels modernes (QMM et Ambatovy) a représenté un niveau d'investissement de l'ordre de 8 milliards de dollars, soit l'équivalent de 40% des investissements totaux réalisés entre 2006 et 2012 ou encore l'équivalent du PIB de 2007. Les investissements miniers représentaient plus de 80% des Investissements Directs Etrangers (IDE) en 2009 et 2010, soit respectivement 1.08 et 0.65 milliards de dollars⁹⁸.
- Recettes d'exportations. QMM et Ambatovy devraient représenter un apport de devises important puisque leurs exportations pourraient atteindre entre 700 millions et 1,8 milliards de dollars en 2013 selon le prix du nickel⁹⁹, ou l'équivalent de 30 à 60% des exportations totales malgaches¹⁰⁰. Ceci est à comparer avec d'autres pays miniers importants (au Pérou, le secteur minier représente 50% des exportations totales en moyenne sur 2000-2005).

relèvent de la compétence respective de l'Etat central, des Régions et des Collectivités Territoriales Décentralisées.

⁹⁷ La Loi n°2001-031 du 8 octobre 2002 sur les Grands Investissements Miniers avait pour objectif de favoriser le lancement de projets miniers d'envergure après l'abandon du régime conventionnel (dont QMM est la seule bénéficiaire) et de favoriser l'industrialisation. Elle fut amendée en 2005.

⁹⁸ Données du Centre International du Commerce.

⁹⁹ L'échelon bas est calculé sur la base de 10 000 dollars la tonne de nickel métal (moyenne 2008) ; l'échelon haut sur la base de 28 000 dollars la tonne (moyenne 2007).

¹⁰⁰ Toutes choses étant égales par ailleurs.

- Recettes fiscales. Le secteur extractif aurait contribué à hauteur de 7.83% à l'ensemble des recettes fiscales pour l'année 2011¹⁰¹, une contribution qui pourrait s'élever à 18% d'ici 5 ans¹⁰².
- Part du Produit Intérieur Brut (PIB). La contribution du secteur des mines au PIB de Madagascar est estimée entre 0.5 et 1.5%¹⁰³ ces dernières années alors que l'agriculture, toujours de loin le principal secteur économique, représentait plus d'un quart de la valeur ajoutée domestique. La contribution des mines pourrait cependant croître jusqu'à 8% d'ici 2020¹⁰⁴ et plus si de nouvelles mines sont développées.
- Emploi. Les mines industrielles représentent aujourd'hui, au stade de la production, environ 1% de l'emploi formel. Au plus fort de la construction, Ambatovy employait 18 500 personnes¹⁰⁵. Au stade de la production et à pleine capacité, les trois grandes mines actuelles peuvent être à l'origine d'environ 27 000 emplois¹⁰⁶. Par ailleurs, les opérateurs ont développé des initiatives importantes pour promouvoir l'emploi national et développer les compétences techniques et administratives des salariés locaux. Au-delà des formations de courte durée souvent relatives à la phase de construction, ils ont aussi financé, en nombre plus restreint, suivant leurs besoins, des formations spécialisées de plus long terme en vue de la phase d'exploitation. Ces efforts pourraient être développés dans le futur et faire l'objet d'un ambitieux partenariat public-privé.
- Les deux projets miniers ont aussi eu des retombées positives liées au développement des infrastructures. La construction du port d'Ehoala ou la modernisation du port de Tamatave, ainsi que le développement de centres de production d'énergie, sont des opportunités pour le développement régional. A Fort Dauphin, les coûts des infrastructures portuaires ont été couverts par QMM et le Gouvernement (à travers un prêt de la Banque Mondiale) pour bénéficier à la population locale. Cependant, il reste à voir si ce port multi-usage, ouvert début 2009, agira comme un catalyseur pour le développement d'autres secteurs (tourisme, pêche, zones industrielles), comme espéré. Le succès dépendra en grande partie du développement des infrastructures routières nationales et régionales permettant de desservir Fort Dauphin.

La contribution fiscale et non fiscale du secteur des mines au développement durable se mesurera dans le temps. Il est important de rappeler que les retombées de l'industrie minière s'étalent dans le temps¹⁰⁷. Dans les pays à revenus faibles ou moyens, la contribution du secteur est

¹⁰¹ Données ITIE, sur la base des informations recueillies auprès de l'INSTAT et de l'Administration fiscale.

¹⁰² *Country Economic Memorandum*, Banque Mondiale, 2008 ; projection dépendant de nombreuses hypothèses dont l'évolution du prix du nickel.

¹⁰³ Le rapport ITIE pour l'année 2010 calcule 1.5% et le rapport ITIE pour l'année 2011 calcule 0.53%.

¹⁰⁴ Suivant l'évolution des prix des métaux et en supposant une croissance linéaire sur les autres secteurs. Le PIB 2020 est estimé à 13.6 milliards de dollars. La contribution du secteur des mines à la valeur ajoutée domestique est estimée à 1.1 milliards pour une année type à pleine capacité de QMM et Ambatovy (CSRM, 2014).

¹⁰⁵ Ambatovy, 2013.

¹⁰⁶ Répartis en 4 200 emplois directs et 22 700 emplois indirects et induits, source : CSRM, 2014.

¹⁰⁷ Le cycle d'un projet minier est caractérisé par une succession d'étapes (exploration, faisabilité, aménagement et construction des infrastructures, exploitation ainsi que clôture et restauration) qui induisent des enjeux économiques, fiscaux, sociaux, environnementaux propres à chacune d'elles. L'investissement initial qui vise à certifier les réserves est très coûteux et représente un risque élevé pour un opérateur. Si la rentabilité du gisement est prouvée, un nouvel investissement est nécessaire afin de procéder à la construction des infrastructures. Ces deux phases cumulées peuvent représenter un intervalle de 10 ans durant lequel l'opérateur ne tire aucun profit, de même que lors du lancement de la phase d'exploitation où les flux de trésorerie positifs permettent le remboursement des fonds levés auprès des actionnaires ou des banques afin de réaliser le projet. Dans un second temps, les profits générés par l'activité ont des retombées fiscales conséquentes, même s'ils sont dépendants de l'évolution du cours des minerais. Enfin, l'épuisement du

souvent considérée comme d'abord capitalistique : il n'est pas rare de voir le secteur minier atteindre 60 à 90% des Investissements Directs Etrangers¹⁰⁸. Puis la contribution se fait surtout au niveau de la balance des paiements : la part du secteur des mines dans les exportations peut aisément représenter entre 30 et 60% des exportations totales d'un Etat. Ensuite, la contribution fiscale devient déterminante quand les projets deviennent profitables (la part des revenus fiscaux peut varier entre 3 et 20% des recettes fiscales nationales). Les projections reposent sur de nombreuses hypothèses¹⁰⁹, mais elles montrent l'importance que peut prendre la mine dans le financement du secteur public à Madagascar. Avec un ratio de 18%, le pays se rapprocherait de pays en développement comme la Guinée ou la Papouasie-Nouvelle-Guinée¹¹⁰ où le secteur minier constitue le moteur de l'économie depuis longtemps, tout en restant encore éloigné des pays très dépendants du secteur comme le Botswana¹¹¹. En parallèle, si la contribution directe à l'emploi est généralement limitée, l'effet sur les emplois indirects et induits peut être déterminant notamment à l'échelle locale ou régionale. Les opérations minières ont un effet multiplicateur sur l'activité économique par l'intermédiaire des approvisionnements locaux de biens et de services. On estime que 50 à 55 % des coûts opérationnels des mines actuelles se matérialiseront sous la forme de biens et de services, soit environ 370 M \$US.¹¹²

III. Défis principaux

D'une manière générale, Madagascar doit faire face aux risques associés à la « malédiction des ressources » - une formule qui renvoie aux effets négatifs de la mauvaise gouvernance des ressources minérales. L'expérience internationale montre que les pays développant rapidement leurs industries extractives peuvent contracter la «maladie néerlandaise¹¹³». En accaparant les investissements et en poussant la monnaie et les salaires à la hausse, l'activité extractive affecterait les autres industries et en particulier les exportations manufacturières. Pour autant que l'on puisse en juger (la crise politique masque en partie les tendances), ce risque particulier semble avoir été maîtrisé à Madagascar. De la même manière, le risque de dépendance vis-à-vis de commodités dont la volatilité¹¹⁴ peut être dramatique pour des pays à faibles revenus semble modéré à Madagascar. Dans les conditions fiscales actuelles en effet, une baisse de 20% du prix du nickel entraînerait une baisse des recettes fiscales nationales inférieure à 1%¹¹⁵. La Grande Ile doit faire face à d'autres aspects de cette « malédiction » selon laquelle les ressources minérales semblent créer plus de

gisement et la fin de l'exploitation marquent la fin du cycle à moins qu'un nouveau gisement ne soit découvert et qu'un nouveau cycle d'investissement puisse être lancé.

¹⁰⁸ Modélisation sur les contributions macro-économiques du secteur minier réalisée par ICMM, cf In Brief, *The role of mining in national economies*, Oct 2012

¹⁰⁹ La plus importante étant le prix du nickel.

¹¹⁰ Dans ces deux pays, on estime la part des recettes fiscales provenant du secteur minier autour de 18 % pour la période 2000-2005.

¹¹¹ Où l'on estime ce ratio à 62.5 % pour la période 2000-2005.

¹¹² Estimation réalisée sur la base des 3 mines actuellement en production et opérant à pleine capacité; l'ensemble des coûts opérationnels s'élevant à environ 690 M de \$USD/an, Source : CSRM, 2014.

¹¹³ Plus connue par son appellation « syndrome hollandais » et plus souvent diagnostiquée, il est vrai, dans les pays pétroliers.

¹¹⁴ La fluctuation du cours ou du prix. Une caractéristique des commodités comme le nickel est que le producteur ne peut fixer le prix : dans le monde entier, il est basé sur un cours de référence mis à jour en permanence sur le « London Metal Exchange » (LME). Il est passé par exemple de 7 100\$/tonne en 2000 à 15 000\$/tonne en 2005 pour ensuite chuter dès 2008. Cette volatilité extrême du nickel explique la difficulté de prévoir les revenus générés par un projet minier. Le titane ne suit pas la même règle car le marché étant plus réduit, plus spécialisé, et plus diversifié, ce métal ne fait pas l'objet d'un prix de référence facilement accessible au public.

¹¹⁵ Ambatovy annonce sur son site web prévoir de payer environ 50 millions de dollars par an au Gouvernement dans les 10 prochaines années ; en supposant que cette valeur soit proportionnelle au prix du nickel, une baisse de 20% du prix de celui-ci entraînerait une variation des recettes fiscales nationales (estimées à 1.2 milliards de dollars en 2012) de moins de 1%. Bien sûr une telle analyse n'est qu'indicative et devrait être revue notamment dès qu'Ambatovy paiera l'impôt sur les sociétés.

pauvreté que de richesses, plus de conflits que de prospérité. Mais le fatalisme de la formule ne doit pas leurrer : la cause n'est pas naturelle, elle est humaine. C'est la mauvaise gestion des opérations minières, la mauvaise utilisation des recettes, la répartition inéquitable des revenus, qui alimentent la corruption, les conflits et ainsi le cycle de la pauvreté au lieu de l'enrayer et de mettre les ressources minérales au service du développement.

En pratique, l'expérience de premiers projets à grande échelle pousse le Gouvernement et les compagnies minières à justifier le cadre légal et fiscal existant pour garantir la stabilité tout en cherchant à apporter les améliorations nécessaires. La plupart des nouveaux pays miniers ont connu ce phénomène : à l'heure où les premières mines démarrent, et où culminent pour les investisseurs risques techniques et risques financiers, et où par conséquent les garanties légales sont les plus importantes, de nombreux acteurs, y compris parfois au sein du pouvoir exécutif ou législatif, remettent en question le cadre légal et fiscal du secteur. Gouvernement et compagnies minières doivent alors apporter une réponse équilibrée qui prend en compte les exigences parfois contradictoires de la stabilité et de l'adaptabilité. A Madagascar, les grandes lignes de cette discussion peuvent se décrire comme suit.

- Le cadre juridique et fiscal en vigueur a été élaboré sur la base d'un travail de fond et des meilleures pratiques reconnues dans le monde à l'époque. Typiquement, le niveau de divers impôts et taxes dans le Code Minier ou la LGIM a été fixé après une étude de benchmarking effectuée par les autorités avec l'appui des bailleurs de fonds¹¹⁶ : certains barèmes incitatifs en place furent justifiés soit par la faiblesse ou l'absence d'infrastructures (voies de desserte, ports, etc.) pouvant servir les projets miniers, soit par la volonté de favoriser l'industrialisation et la valeur ajoutée sur le territoire.
- Le cadre légal et fiscal a prouvé sa pertinence pour stimuler l'exploration et mener à des décisions d'investissement majeures. Certains observateurs dénoncent la spéculation passive dans le domaine de l'exploration mais des mesures comme l'augmentation des frais d'administration sont venues lutter contre cette pratique. Concernant la LGIM, dans une large mesure le recul manque pour formuler un jugement d'ensemble puisqu'un seul projet a été déclaré éligible et celui-ci n'a atteint le stade commercial que tout récemment (fin 2013).
- Certaines dispositions légales se sont révélées difficiles à appliquer, comme par exemple les règles de partage de la ristourne minière. Le Code Minier définit en effet une clef de répartition entre l'Etat central et les administrations décentralisées (les anciennes Provinces, la Région et les Communes d'extraction). Cependant l'empreinte minière et la zone d'impact du projet minier peuvent dépasser de beaucoup les frontières administratives de la commune d'extraction et rendre inéquitable l'allocation de la ristourne à cette seule commune vis-à-vis des communes voisines. L'identité exacte de la commune bénéficiaire des 60% (cf. sur la figure 3, les pourcentages X, Y et Z ne sont pas prévus) est d'ailleurs ambiguë dans la loi¹¹⁷. Si le partage de la ristourne minière et son utilisation sont déterminants au niveau local, questionnant au passage la capacité

¹¹⁶ Cf "Analysis and comparison of two Madagascar mining tax regimes to mining taxation systems in other nations", J. OTTO, 2000.

¹¹⁷ L'interprétation « à la lettre » de la loi allouerait la ristourne à la commune d'extraction, laquelle devrait encore être définie avec précision. Une interprétation plus large, et plus conforme à l'expérience internationale, comprendrait l'ensemble des communes affectées par le projet minier, le terme « affectées » devant alors à son tour être soigneusement défini. Alors que QMM avait recherché une solution ad hoc dans la région de Fort Dauphin en 2009, le Ministère des Mines a finalement pris un arrêté en Février 2014 en vue de résoudre le problème pour le projet Ambatovy et les suivants.

d'absorption des communes bénéficiaires¹¹⁸, c'est pourtant sur le taux de la redevance que l'opinion publique tend à se focaliser. Alors que tout instrument fiscal et parafiscal doit être considéré par rapport à l'ensemble du régime global d'imposition, la redevance, qui permet de sécuriser des revenus pour le gouvernement dès le début de la production, est une mesure emblématique de la fiscalité minière. Néanmoins, elle est à manier avec prudence car elle augmente les coûts marginaux d'extraction non déductibles. Ainsi, si son taux est trop élevé, l'exploitation d'un gisement risque de ne pas être maximisée par l'investisseur, ce qui peut avoir pour conséquences la fermeture prématurée de certains sites ou la non-exploitation de gisements périphériques.

- Pour autant, les clauses de stabilité protègent l'investisseur contre les changements trop rapides du cadre légal ou fiscal. En effet les projets miniers se caractérisent par des durées de vie très variables, certains pouvant s'étendre sur plusieurs décennies. Cette spécificité induit le problème de l'incohérence temporelle: l'État est incité à réviser à son avantage le partage initial de la rente minière, après que l'investissement irrécupérable ait été réalisé. Cette incohérence temporelle de la politique fiscale optimale du gouvernement accroît le risque de tout projet minier et justifie les clauses de stabilité, en particulier celles d'ordre fiscal qui figent les termes du partage et crédibilisent la politique de l'État.

Figure 3 - Partage de la ristourne minière



Source : Code Minier.

¹¹⁸ Le problème de la capacité des communes bénéficiaires de revenus miniers à les administrer et les gérer de manière équitable et compatible avec le développement durable est toujours à ce jour sans solution. Des activités pilotes pour favoriser le « budget participatif » dans les communes minières autour de QMM ont donné des résultats prometteurs mais demandent une assistance et une supervision importantes. En vue de mieux répartir les revenus à la fois dans le temps (puisque les revenus fiscaux varient suivant les prix des métaux) et dans l'espace (puisque certaines communes verront leur budget décupler alors que les communes voisines ne toucheront rien), une Fondation Minière pour le Développement Communautaire avait été élaborée par les acteurs régionaux et nationaux en 2008. Celle-ci reste une proposition concrète et novatrice, compatible avec la tendance internationale à renforcer l'engagement des communautés dans les projets miniers pour leur permettre d'acquérir une véritable « licence sociale » d'opérer.

Le défi principal se situe cependant au niveau de la mise en application de ce cadre légal et donc des institutions en charge du secteur. Des progrès significatifs dans la formation et la structuration institutionnelle du secteur ont été accomplis dans le passé, notamment dans le cadre des projets d'assistance technique financés par la Banque Mondiale. Au-delà du renforcement des capacités du Ministère des Mines lui-même, il faut citer la création du Bureau du Cadastre Minier de Madagascar (BCMM), la création de l'Institut de Gemmologie (IGM) de Madagascar, ou encore celle de la Base de Données pour la Gouvernance des Ressources Minérales (BPGRM). Malheureusement, le fonctionnement de ces institutions a été très largement affecté par la crise politique et certaines pièces de « l'échiquier » institutionnel n'ont jamais été mises en place de manière complète ou satisfaisante (voir encart ci-dessous).

Encadré. 1 – Principaux défis pour les institutions sectorielles

Le fonctionnement des institutions minières a été très largement affecté par la crise politique :

- Le BCMM a été longtemps considéré comme un exemple d'efficacité et de transparence en Afrique pour l'octroi et la gestion des titres miniers. Malheureusement, le moratoire sur l'octroi et la transformation des permis miniers institué pendant la crise, avec quelques exceptions accordées de manière non transparente, a plongé la majorité des détenteurs de permis dans l'informalité et le BCMM est fin 2013 au cœur d'une grave crise de crédibilité.
- De même l'IGM qui a acquis une réputation internationale dans la formation d'experts dans la filière des pierres précieuses et dans le développement de la valeur ajoutée, n'a toujours pas de statut officiel ni d'autonomie financière suffisante.
- Le BPGRM a pour vocation de gérer, de garantir la qualité et de rendre accessibles au public les données géo-scientifiques malagasy, notamment celles acquises dans le cadre du projet PGRM. Une véritable politique de diffusion des données a longtemps fait défaut (cf. encart sur les données géologiques) et le BPGRM manque des compétences requises pour assurer la promotion du potentiel minéral.
- De la même manière, l'Office National pour l'Environnement (ONE) a déployé des efforts importants pour assurer le suivi environnemental des projets miniers mais a vu ses financements chuter avec le retrait des bailleurs, ce qui a compromis la mise en œuvre de ses engagements et même la survie de la structure.
- La mise en fonctionnement du réseau intranet pour permettre l'échange des informations en ligne entre les institutions responsables de la gestion du secteur minier ainsi que la diffusion d'information par voie de l'internet, n'a jamais été achevée.

Par ailleurs, certaines pièces de « l'échiquier » institutionnel n'ont jamais été mises en place de manière complète ou satisfaisante :

- Les textes légaux donnent au Comité National des Mines (CNM) un rôle théorique pour représenter le secteur productif. Or la représentativité et l'effectivité du CNM à l'heure actuelle posent question.
- La loi prévoit une Agence de l'Or pour prendre en charge l'encadrement des artisans mineurs mais celle-ci n'a aujourd'hui qu'une existence virtuelle et son mandat chevauche en partie celui de la Direction de l'Appui à la Filière Or récemment créée au sein du Ministère. Cette Agence de l'Or a longtemps été hébergée au BCMM, ce qui représentait un conflit d'intérêts important.
- L'OMNIS continue de jouer un rôle dans le secteur minier (participations dans des projets ilménite, charbon et or) sans relation claire avec les autres institutions sectorielles.
- Un Bureau de Géologie National (BGN) était prévu de longue date avant la crise pour garantir une gestion optimale et transparente des données géologiques nationales.
- Un Bureau d'Inspection Minière (BIME) devait garantir le suivi rigoureux des projets miniers et regrouper tant les cellules environnementales du Ministère des Mines que la Cellule de Suivi des Grands Investissements Miniers (depuis sa création limitée à deux personnes) que d'autres fonctions importantes de suivi statistique.

La crise politique a exacerbé les stratégies opportunistes et affecté l'attractivité des investissements. L'entrée en production des deux principaux projets miniers a concorde avec la crise politique qui a elle-même instauré un climat d'opacité. Alors que les projets miniers faisaient face

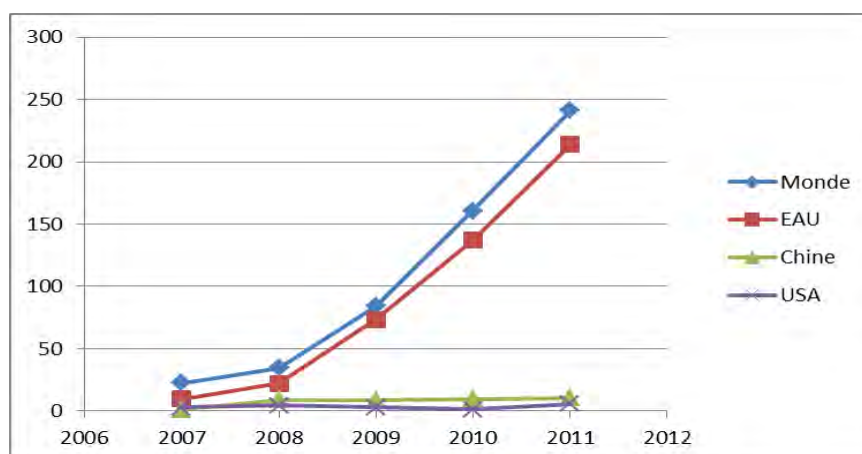
aux risques techniques liés à la mise en exploitation des installations et à la crise financière internationale qui signifiait la baisse des prix de leurs produits, ils ont dû faire face à un risque politique additionnel important. Même si la continuité de l'Etat a été en grande partie assurée, le respect des obligations légales ou des engagements contractuels a été mis en cause à plusieurs reprises et a provoqué un mouvement de panique chez les investisseurs. A titre d'exemple, la presse a relaté l'audit que le Gouvernement a lancé en 2011 sur les principaux projets miniers sans communiquer clairement sur le mandat exact et le processus de sélection du cabinet. Ce manque de transparence a fait craindre sur l'objectivité et la finalité même de l'exercice. Plus généralement, la gestion des permis miniers illustre combien la gouvernance sectorielle a dû subir les conséquences de la crise politique. Le traitement inégal des permis en attente depuis 2009 a lourdement impacté le secteur et compromis le développement de nouveaux projets. Malgré le moratoire officiel, le rapport ITIE de 2013 sur l'exercice 2011 fait état de 88 Permis Réservés aux petits Exploitants (PRE) octroyés, d'une transformation de PRE en PE (Permis d'Exploitation) et de deux transformations de Permis de Recherche (PR) en Permis d'Exploitation (PE). C'est ce type de traitement discrétionnaire des titulaires de permis que le fonctionnement effectif et transparent du Cadastre minier (BCMM) devait prévenir. Alors que les compagnies font face à une hausse des coûts de revient de leurs opérations, à la pression de leurs actionnaires ainsi qu'aux attentes des communautés locales, la qualité du partenariat et du schéma gagnant-gagnant avec le Gouvernement déterminera en grande partie l'attractivité du pays.

Dans le même temps, les attentes des populations locales vis-à-vis des retombées du secteur des mines se sont faites de plus en plus pressantes. Le développement des grands projets miniers constitue un véritable choc pour les populations voisines des sites d'extraction. Chez ces communautés locales en majorité pauvres et très attachées à leur terre natale, les projets miniers engendrent des attentes en terme d'emploi et d'amélioration des conditions de vie qui évoluent en frustrations lorsqu'elles s'aperçoivent que l'activité développée ne se traduira ni en plein emploi, ni en manne financière capable de compenser le manque de ressources publiques. A Madagascar, les deux grands projets miniers (QMM et Ambatovy) ont développé un éventail d'activités pour satisfaire leurs obligations légales ou dans le cadre de leurs programmes de Responsabilité Sociale des Entreprises (RSE). Mais depuis 2009, la dégradation de l'Etat de droit a fragilisé les relations entre communautés et compagnies qui se passent mal d'une autorité publique légitime. D'une manière générale, le secteur minier fait l'objet d'incompréhensions dans l'opinion publique qui peuvent dégénérer en conflits sociaux.

Enfin, la formalisation et la gestion de l'artisanat minier posent un grand nombre de défis. De nombreuses initiatives ont été entreprises par le passé pour tenter de formaliser l'exploitation artisanale de l'or ou des pierres précieuses avec un succès le plus souvent limité au niveau local et à la durée de l'assistance technique. Le caractère informel de l'activité et la contrebande demeurent des défis majeurs. Alors que la production nationale est estimée entre 2 et 10 tonnes par an,¹¹⁹ les déclarations d'or enregistrées en 2010 et en 2011 sont anecdotiques. Le manque à gagner pour l'Etat se chiffre à l'évidence en millions de dollars. Le graphe ci-dessous illustre en effet la valeur de pierres et métaux en provenance de Madagascar qui sont déclarés à l'importation dans l'ensemble du monde et réintègrent le secteur formel. Les seules importations déclarées aux Emirats Arabes Unis (EAU - Dubaï) représenteraient plus de 4 millions de dollars de redevances en 2011.

¹¹⁹ Deux tonnes se rapprocherait du volume annuel ayant fait l'objet de déclarations dans le passé ; 10 tonnes est un ordre de grandeur partagé par nombre d'acteurs sectoriels.

Figure 4 – Evolution des importations de pierres et métaux en provenance de Madagascar (million USD)



Source : UN Commodity Trade Statistics, 2014.

En 2012, le Ministère des Mines a tenté de formaliser les opérateurs par une mesure incitative, en ajustant les frais de poinçonnage des bijoux et lingots, ce qui a entraîné une déclaration de 150 kg d'or au premier semestre 2012. Mais la décision du 28 juin 2012 adoptée en Conseil des Ministres d'interdire l'exportation d'or a mis fin à la tentative de contrôle de la filière. L'Agence de l'Or, pour le moment rattachée au Bureau du Cadastre Minier, n'a pas les moyens d'assurer le contrôle de la filière et de pallier à une réglementation inadaptée. Le manque à gagner de l'Etat n'est bien sûr pas le seul enjeu : les défis sociaux et environnementaux liés à l'activité sont innombrables. Le phénomène des ruées par exemple concernait principalement les pierres précieuses dans la fin des années 1990 et jusqu'aux années 2000, il a connu une recrudescence sur l'or à cause de la flambée des prix du métal jaune à partir de 2008¹²⁰. En plus des conditions sociales déplorables que ces ruées engendrent, certaines se sont déroulées dans des zones de conservation avec des conséquences environnementales importantes¹²¹.

IV. Recommandations et conclusion

Pour relancer le secteur des mines, Madagascar aura besoin d'un partenariat historique entre toutes les parties prenantes du secteur minier. Dans un pays où la tradition minière est peu établie (en tout cas pour ce qui concerne les projets d'envergure mondiale), où les structures institutionnelles ont été fragilisées par des années de crise, où la culture est largement néo-patrimoniale et où les enjeux environnementaux et sociaux sont criants, les risques liés à la mauvaise gouvernance dans le secteur des mines sont innombrables. A l'inverse, si l'opportunité est saisie par tous les acteurs, l'expérience internationale prouve que le secteur peut catalyser un développement rapide et durable.

- L'engagement résolu du Gouvernement pour la bonne gouvernance et la transparence en sera la première condition. Les nouvelles autorités auront pour mission de rassurer les investisseurs potentiels, en réaffirmant leur rôle de garant de la loi. L'Etat souverain est l'intendant des ressources minérales qui d'après le Code lui appartiennent, il doit donc mettre en place tous les systèmes et institutions nécessaires pour lutter contre leur appropriation illégitime et favoriser leur exploitation dans l'intérêt de la population.

¹²⁰ Entre janvier 2005 et janvier 2011, le prix d'une once d'or a été multiplié par plus de trois.

¹²¹ Cf. Cook R. et Healy T., Les ruées ASM dans les PACE à Madagascar – Rapport de l'aperçu national, Rapport de la Banque Mondiale pour le projet ASM PACE, dans le cadre du PGRM, juin 2012.

- De même, l'engagement des compagnies minières pour le respect des règles nationales ainsi que des standards internationaux est capital. La structuration du secteur privé en Chambre des Mines a déjà permis de renforcer le dialogue entre les parties prenantes. Néanmoins, la Chambre des Mines, de constitution récente, aura pour mission de fédérer ses membres autour de bonnes pratiques, notamment en vue de maximiser les retombées nationales et locales.
- Enfin, l'engagement de la société civile et des autorités locales et la redevabilité sociale d'une manière générale sera une autre condition déterminante. Les problèmes d'accès à l'information des organisations de la société civile, la faiblesse de leurs capacités, la vision limitée de leur rôle face à l'Etat sont autant de contraintes à surmonter. A l'échelle locale, le recours à des outils tels que le budget participatif, qui a déjà fourni des résultats prometteurs dans les communes minières, peut améliorer les relations entre les autorités décentralisées et leurs administrés.

L'Etat devra confirmer la participation du pays à l'ITIE pour garantir un dialogue ouvert et réaffirmer les principes de transparence. La gouvernance des industries extractives a fait l'objet de nombreuses recherches et initiatives récemment pour mieux comprendre et promouvoir leurs facteurs de succès ou d'échec. Parmi elles, l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE¹²²) joue un rôle central. Elle a été créée pour renforcer la gouvernance en améliorant la transparence et la responsabilité des acteurs du secteur des industries extractives et repose sur des principes fermes et des critères de validation clairement spécifiés, le principal étant la vérification et la publication complète des paiements effectués par les entreprises et des revenus perçus par les gouvernements provenant des mines (et du pétrole et/ou du gaz dans les pays concernés). Madagascar a été officiellement reconnu comme candidat le 22 février 2008 et a été suspendu en 2011 jusqu'à ce que la situation politique soit résolue. Cependant, l'ITIE est restée vivante et dynamique et trois rapports de réconciliation (dont le premier à l'état « pilote ») pour les années 2011, 2012 et 2013 ont été publiés sur le site internet de l'ITIE Madagascar. Une fois la suspension levée par le Conseil d'Administration de l'ITIE, le nouveau gouvernement devra manifester sa volonté de participer au processus et travailler ensuite de concert avec la société civile et les compagnies pour atteindre les exigences lui permettant de se mettre en conformité avec l'initiative. Mais la réconciliation au niveau des paiements et des recettes ne suffit pas, il faut continuer à mettre en œuvre les nouvelles règles, pour maîtriser d'où viennent ces paiements en amont et à quoi sont utilisées les recettes en aval. La transparence s'étend par ailleurs à d'autres aspects, notamment aux données géo-scientifiques. Madagascar a investi considérablement dans de vastes campagnes géophysiques et géologiques entre 2003 et 2012. L'encart ci-dessous souligne l'importance de la transparence dans la mise à disposition de l'information géo-scientifique.

¹²² Tous les détails de l'initiative internationale sont disponibles sur www.eitransparency.org ; l'initiative à Madagascar dispose aussi d'un site : www.eiti-madagascar.org/

Encadré 2 – La gestion des données géo-scientifiques à Madagascar : diffuser l'information disponible et améliorer la connaissance du patrimoine géologique national.

La bonne connaissance géologique d'un pays est nécessaire pour la bonne gestion du territoire (planification des infrastructures, corridors de développement, gestion de l'environnement etc.), et sur le plan minier, elle est une condition sine qua non pour susciter l'intérêt des investisseurs. C'est pourquoi l'acquisition de données, leur diffusion et promotion, l'actualisation de celles-ci en fonction de l'évolution des techniques disponibles et des tendances du marché sont indispensables pour promouvoir l'activité minière.

Les efforts réalisés dans les années 2000 ont permis à l'Etat malgache de disposer de données géo-scientifiques de premier ordre permettant de valoriser le potentiel minéral national. En l'espace d'une décennie, la connaissance du patrimoine géologique malgache s'est considérablement améliorée. Dans le cadre du projet PGRM financé par la Banque Mondiale en particulier, de vastes travaux d'acquisition de données géophysiques et géologiques ont été entrepris sur l'ensemble du socle cristallin (75% du territoire). Ces travaux ont débouché sur une nouvelle synthèse de la géologie de Madagascar au 1/1 000 000 (illustration ci-dessous) et une interprétation moderne et globale de la géologie malgache. L'ensemble des données a été organisé avec la plus grande rigueur scientifique au sein d'une base de données géo-référencées unique (le BPGRM).

Néanmoins, le retour sur investissement dépendra de la bonne gestion de cette base et du caractère accessible et actualisé des données géo-scientifiques. Une politique de diffusion claire a longtemps fait défaut. L'Arrêté ministériel du 14 février 2014¹²³ sur la vente et les prix des produits dérivés des données géo-scientifiques est une étape très importante. L'accès à la base et la consultation des données devrait idéalement pouvoir se faire en ligne et en salle comme initialement prévu. Par ailleurs, la capacité technique pour réaliser les opérations requises doit être renforcée et pérennisée, ce qui comprend la réhabilitation et/ou la mise à jour des systèmes informatiques, la mise en place opérationnelle du réseau intranet et l'exportation online vers le site web. Ce serait l'une des fonctions et l'un des objectifs d'un Bureau de Géologie National encore à mettre en place. De plus, la question de la poursuite des efforts de cartographie sur la partie sédimentaire du territoire pourrait se révéler particulièrement pertinente à l'heure où des activités pétrolières et gazières se développent.

La valorisation du potentiel géologique et minéral de Madagascar s'impose comme un préalable afin de stimuler l'intérêt de potentiels investisseurs sur le pays et de redynamiser l'exploration.

Dans un premier temps, un inventaire des données disponibles et la mise en œuvre d'une politique de diffusion claire et transparente sont incontournables. Des réflexions doivent parallèlement être conduites sur les institutions en charge de la gestion, de la diffusion et de la promotion de ces connaissances. Enfin, une consultation sur la poursuite des travaux géologiques concernant le bassin sédimentaire (25% du territoire) et la mise à niveau de la cartographie actuelle devraient être réalisées avec les parties prenantes du secteur.

¹²³ Arrêté du Ministère des Mines N° 8102/2014 fixant le prix de mise en vente au public des produits de géophysique aéroportée, les produits géologiques ; les produits géochimiques et les produits satellitaires

Illustration : Carte Géologique de Madagascar, synthèse au millionième publiée en 2012



Madagascar doit continuer à faire la promotion de son secteur minier tout en garantissant une exploitation optimale du patrimoine minéral national. La recherche de l'optimum entre l'intérêt de l'Etat souverain et celui d'un investisseur dans l'accès aux ressources est un jeu d'équilibriste qui dépend du contexte mondial, de l'histoire minière du pays et de la nature de l'investissement.

- A ce jour, le climat des investissements a été largement détérioré par la crise politique. Les investisseurs potentiels regarderont avec la plus grande attention le « sort » qui sera réservé aux pionniers QMM et Ambatovy. Dans ce contexte, le respect de la loi et en particulier des clauses légales de stabilité des projets en cours sera capital.
- Pour les projets futurs, le Gouvernement devrait tirer les leçons des premières années de développement industriel et envisager des améliorations. L'ajustement périodique du régime fiscal est une réflexion importante qu'il faut considérer avec prudence. Il faut envisager la charge fiscale dans son ensemble et non seulement un instrument particulier comme la redevance minière. De même les comparaisons internationales doivent être exhaustives : il faut se garder de ne comparer qu'un instrument fiscal isolé, mais bien comparer le taux effectif global d'imposition¹²⁴.
- L'optimisation de la fiscalité minière passe également par le renforcement de capacités de l'administration à recouvrer, gérer, répartir, auditer ou encore prévoir les recettes du secteur. Si l'on prend l'exemple de l'impôt sur les sociétés qui ne peut être maîtrisé que par une bonne compréhension de la comptabilité des projets miniers, le renforcement des capacités et la création d'un mécanisme d'échange et de recoupement de l'information entre le Ministère des Mines et le Ministère des Finances sont des priorités qui peuvent avoir un impact déterminant au regard des sommes en jeu.

¹²⁴ A titre d'exemple, le taux de la « royalty » d'Afrique du Sud ne se compare pas aisément à celui de Madagascar puisque la tradition minière y est radicalement différente et la définition et l'assiette de la redevance y sont distinctes aussi.

En plus des retombées fiscales, Madagascar devrait engager plusieurs actions concrètes en vue d’optimiser les retombées non fiscales du secteur des mines industrielles.

- En premier lieu pour ce qui concerne l’emploi, le Gouvernement et le secteur privé devraient continuer d’encourager le recrutement de personnel malgache et de dispenser des formations qualifiantes. Une meilleure coordination entre les initiatives privées et les universités ou instituts de formation publics devrait permettre de combler le déficit de compétences nationales dans les disciplines purement minières (géologie, géotechnique, etc.) ou les disciplines transversales aisément réutilisables dans d’autres secteurs (alimentaire, sécurité, travaux etc.). Le transfert des connaissances est l’une des dimensions essentielles de la valeur ajoutée du secteur minier, il devrait faire à ce titre l’objet d’une attention renouvelée.
- De la même manière, l’approvisionnement des entreprises minières en biens et services locaux représente un ensemble d’opportunités pour l’économie locale ou régionale que le Gouvernement et les autorités décentralisées ne doivent pas laisser passer. L’effet catalyseur des industries extractives dépend en grande partie du « contenu local » qui fait l’objet d’étude dans de nombreux pays miniers ou pétroliers. Le Gouvernement peut agir en concertation avec le secteur privé en précisant par exemple par des textes d’application les dispositions légales existantes. Il pourrait s’agir de définir avec plus de clarté ce qui peut être légitimement considéré comme local ou de mettre en place des incitations appropriées et éventuellement des contraintes croissantes au cours du temps.
- Sur le plan des investissements sociaux, s’il est naturel que l’Etat encourage la prise de responsabilités sociétales par les entreprises, il pourrait y contribuer en admettant que certains coûts soient considérés comme des charges fiscalement déductibles.
- Enfin, les synergies entre les projets miniers et les infrastructures peuvent aussi être encouragées. A l’image du port d’Ehoala à Tolagnaro qui a fait l’objet d’un partenariat public-privé exemplaire dans son principe (le recul manque encore pour évaluer ses résultats), la zone de Toliara où se concentrent plusieurs projets avancés devrait faire l’objet d’un développement intégré dans lequel les infrastructures portuaires, routières ou énergétiques seraient conçues pour optimiser le développement régional.

Le pays doit de nouveau s’atteler à la formalisation et à l’augmentation de la valeur ajoutée dans les filières d’artisanat minier. Les revenus officiels que l’Etat tire de l’artisanat minier sont très faibles. Même si les espoirs de voir ces revenus augmenter de manière radicale sont limités (l’expérience internationale démontre relativement peu de succès en la matière), les mineurs artisanaux, sans l’accès au financement et aux autres sécurités qu’offre l’enregistrement officiel, ont très peu de chances de sortir de la pauvreté. La définition d’un plan de formalisation des filières or et pierres précieuses est la condition *sine qua non* au succès des activités à entreprendre ; il doit permettre de poser les bases d’une bonne gouvernance et de prévenir et atténuer les impacts de l’artisanat minier. Pour ce faire, la gestion décentralisée des activités minières artisanales doit être effective (elle devrait s’intéresser à la collecte, à la gestion et au partage des revenus locaux ou encore à la question des laissez-passer), la législation doit être appliquée et mise en vigueur, les communautés et acteurs de la filière doivent être sensibilisés, mieux formés et se rassembler en groupements afin de pouvoir défendre leurs intérêts. Les dispositifs à mettre en œuvre doivent par ailleurs porter une attention particulière au développement communautaire (ex. par le biais de stratégies de lutte contre la déscolarisation et le travail des enfants) et à la préservation environnementale du pays (ex. par la mise en place d’un système d’alerte de prévention et de gestion des ruées, ou encore la promotion de la réhabilitation environnementale des sites miniers)¹²⁵. Par ailleurs, la valeur ajoutée de ce secteur reste minimale car la grande majorité des pierres et métaux est exportée sans être travaillée. Beaucoup d’efforts ont été menés par le passé, notamment dans le

¹²⁵ Cf. Atelier sur les impacts de l’exploitation minière artisanale dans les aires protégées et les écosystèmes critiques à Madagascar – Ministère de l’Environnement et des Forêts, janvier 2014

secteur des gemmes par l'intermédiaire de l'Institut de Gemmologie de Madagascar (IGM) et devraient être poursuivis.

Enfin, la plus grande priorité devrait être accordée au renforcement institutionnel.

- Certaines institutions sectorielles existantes doivent faire l'objet d'un « plan d'urgence ». Cela s'applique en premier lieu au BCMM en charge de la gestion des permis miniers. Son importance pour la bonne gouvernance sectorielle est capitale ; en témoigne l'évolution du nombre de permis miniers réguliers (1000 permis de Recherche supplémentaires entre 2007 et 2008 ; on comptabilisait plus de 4000 permis miniers régulier pour l'année 2008, tous permis confondus¹²⁶) et des frais d'administration minière (qui s'élevaient entre 6 et 8.5 millions de USD en 2011). Un plan d'urgence pour le BCMM pourrait inclure les éléments suivants : i) audit financier ; ii) processus transparent de nomination du Conseil d'Administration et de la Direction (qui pourrait être ouvert au secteur privé); iii) publication d'un état des droits à date et de la carte des retombées correspondante ; iv) publication de règles uniques de résolution des conflits ou ambiguïtés dus à la période de crise ; v) organisation d'appels d'offres sur les titres rendus disponibles suivant les dispositions du Code Minier ; vi) mise à jour du système de gestion cadastrale informatisé et rénovation du site internet ; vi) formation accélérée et/ou mise à niveau du personnel.
- Un plan d'urgence est également nécessaire pour le BPGRM dont la sauvegarde est critique. Madagascar a investi considérablement dans de vastes campagnes géophysiques et géologiques entre 2003 et 2012. De nombreux observateurs déplorent que cette vaste richesse d'informations ne soit pas suffisamment accessible et ne soit pas diffusée selon des règles claires et transparentes. Il est urgent que le BPGRM soit remis en état de marche et qu'il forme le noyau d'un véritable Bureau de Géologie National (BGN). La Direction de la Géologie au sein du Ministère ne peut assurer à elle seule le rôle d'autorité géologique nationale, et de centre d'expertise scientifique et technique pour la mise à jour et le développement de la connaissance géologique, la gestion, la valorisation et la diffusion des données acquises à ce jour. De nombreux pays ayant réussi à promouvoir le potentiel minéral national et à attirer les investissements dans l'exploration l'ont fait en créant ou en renforçant un service géologique autonome.
- De même, la pérennisation de l'IGM n'est toujours pas garantie. Tant son financement que ses statuts devraient faire l'objet d'action urgente.
- En parallèle, ni la Direction des Mines, ni la Direction plus récente de l'Observatoire Minier, n'ont les moyens techniques et financiers d'exercer un suivi rapproché et effectif des opérations minières en exploration ou en exploitation. Un véritable Bureau d'Inspection Minière (BIME), sous tutelle du Ministère mais doté d'une certaine autonomie de gestion – et avec la capacité technique requise (réhabilitation du Système Informatisé de Gestion Environnementale, SIGE, et mise en place du système informatisé de contrôle de l'activité minière) permettrait de faire respecter le cadre légal et réglementaire (fonction de contrôle), de collecter et de publier l'information sectorielle essentielle notamment statistique (fonction de suivi) et d'accompagner les opérateurs industriels ou artisanaux (fonction d'encadrement).
- Enfin, des institutions clef comme le Ministère des Finances et l'ONE qui ont un rôle crucial dans la gestion sectorielle devraient faire l'objet d'un renforcement spécifique.

¹²⁶ Source Direction Générale des Mines, cf. Figure 1 de la présente note.

En guise de résumé, le tableau ci-dessous propose des priorités de court terme et de moyen terme pour la bonne gestion du secteur des mines.

A court terme	1. Lancer un plan d'urgence pour le cadastre minier (BCMM)
	2. Relancer la promotion du potentiel minéral, en réaffirmant l'engagement à la transparence à travers la participation à l'ITIE et la diffusion de l'information géologique (BPGRM)
	3. Mettre en application un dispositif clair et uniforme pour le partage de la redevance minière
Sur le moyen et long terme	1. Renforcer les institutions sectorielles en les dotant des capacités et de l'autonomie requises (BGN, BIME, IGM)
	2. Compléter la couverture géologique du pays
	3. Lancer un programme de formalisation de la filière or et pierres précieuses

Pour finir, l'attention portée au secteur des mines devrait être doublée d'un effort majeur dans le domaine pétrolier. L'objet principal de cette note reste le secteur minier, mais l'encart ci-après propose un aperçu des enjeux et des orientations générales sur le secteur pétrolier afin d'ouvrir sur les problématiques parfois similaires – et parfois bien différentes - de cet autre sous-ensemble des industries extractives ; à n'en pas douter, à Madagascar tous deux représentent des enjeux stratégiques majeurs pour les générations à venir.

Encadré 3 – Aperçu des enjeux du secteur pétrolier

Le potentiel pétrolier de Madagascar fait l'objet d'un regain d'intérêt même si aucune découverte off-shore n'est enregistrée à ce jour. Les récentes découvertes de pétrole et de gaz en Afrique de l'Est ont ramené la Grande Ile sur la carte des investisseurs. Avec les immenses champs gaziers du Mozambique et de Tanzanie, les débuts de production en Ouganda et bientôt au Kenya, l'industrie pétrolière dans la région bénéficie d'un vent d'optimisme qui pourrait se traduire par une ruée sur le potentiel de Madagascar, toujours largement inexploité. A titre d'exemple, Exxon Mobil, qui avait interrompu ses travaux au début de la crise politique a obtenu le renouvellement de ses licences et annoncé son retour avec une campagne de sondage en eau profonde dans les mois à venir. Certes le potentiel off-shore n'est pas encore prouvé mais la proximité avec le Mozambique donne les plus grands espoirs aux investisseurs. Le prochain gouvernement pourrait faire face à une demande accrue d'attribution des blocs restants (seuls 6 sur 228 auraient été attribués).

Le potentiel on-shore est mieux connu et pourrait se révéler exploitable de manière commerciale. Les champs d'huile lourde de Tsimororo et Bemolanga ont été découverts dès le milieu du XIX^{ème} siècle mais ce n'est que récemment que les technologies ont permis d'envisager leur exploitation. Le procédé est difficile et pose de nombreux défis environnementaux mais la production semble théoriquement possible comme le montre l'expérience, parfois controversée, du Canada. La compagnie Madagascar Oil est la plus avancée on-shore et développe un pilote de production par injection de vapeur sur Tsimororo dans le but d'en démontrer la viabilité. Madagascar Oil est en partenariat avec Total pour l'exploration du champ voisin de Bemolanga. Au total plus d'une quinzaine de compagnies¹²⁷ explorent actuellement 18 blocs on-shore sur 21 répertoriés.

Au vu de ce possible développement de l'industrie pétrolière, Madagascar devrait mettre en place un cadre légal et réglementaire adéquat et renforcer les capacités institutionnelles. Le secteur est régi en amont¹²⁸ par la Loi N°96-018 du 4 septembre 1996 portant Code pétrolier. Le Code pétrolier n'a pas été suivi de décret d'application. Il prévoyait en outre la mise en place de deux entités : un organisme technique pour gérer le domaine national d'hydrocarbures et une société nationale chargée des activités, seule ou avec des sociétés pétrolières. L'organisme technique a été mis en place par décret (7 novembre 1999), il s'agit de l'OMNIS ; mais la société nationale n'ayant pas été instituée c'est l'OMNIS qui se charge des deux attributions. Or, les prérogatives de chaque partie sur les contrats de partage de production ou d'association ne sont pas claires, les négociations restent donc contractuelles, ce qui contribue à accroître les risques pour le secteur public. L'OMNIS et les compagnies pétrolières, appuyés par la coopération norvégienne ainsi que la Banque Mondiale, avaient élaboré dès 2008 des amendements relatifs au Code pétrolier et des recommandations sur le plan institutionnel qu'il faudrait reprendre et actualiser.

¹²⁷ 17 compagnies pétrolières sont actives à Madagascar (source : APPAM) comprenant les compagnies suivantes : Total E&P, Madagascar Oil, Ophir, Tullow Oil, EAX, PetroMad, Amicoh Resources, Sapetro, Exxon Mobil, Sterling, Niko.

¹²⁸ Le secteur pétrolier aval (transformation, importation, transport, stockage et vente) est régi par la Loi N°99-010 du 17 avril 1999, sur les activités du secteur pétrolier aval et la Loi N°2004-031 du 29 juin 2004, qui prévoit les sanctions et constatations des infractions aux lois sur les activités du secteur pétrolier aval.

Références

Banque Mondiale

Ortega Girones E., Pugachevski A., Walser G., Cadastre minier, promotion d'un accès transparent aux ressources minérales, juin 2012

Otto J., and all, Mining royalties, a global study of their impact on investors, government and civil society, 2006

Increasing local procurement by the mining industry in West Africa, January 2012

CSRSM, Mining Development in Madagascar, Prospective research about the fiscal and non-fiscal contributions of mining, interim report, mars 2014

Governance and development effectiveness review, a political economy analysis of governance in Madagascar, Report No. 54277-MG, decembre 2010

Revue de la gouvernance et de l'efficacité du développement, Analyse d'économie politique de la gouvernance à Madagascar, Synthèse, Rapport N° 54277-MG, decembre 2010

Civil society and social accountability in Madagascar, No 70480, may 2011

Madagascar Economic Update, octobre 2012

Barthélémy F., Labbé J.F. et Picot J.C. (2012) - Panorama 2011 du marché du graphite naturel. BRGM/RP-61339-FR, 91 p. 15 fig., 20 tabl.

Bouchard M., Suivi environnemental à Madagascar, analyse des forces et des faiblesses, Rapport diagnostique pour le Projet Pôles Intégrés de Croissance, novembre 2007

BRGM, Ecomine, septembre 2013

Cook R. et Healy T., Les ruées ASM dans les PACE à Madagascar – Rapport de l'aperçu national, Rapport de la Banque Mondiale pour le projet ASM PACE, dans le cadre du PGRM, juin 2012

ITIE, Rapport de réconciliation des paiements effectués par les industries extractives à l'Etat Malagasy et des recettes perçues par l'Etat, Exercice 2011, Ernest & Young, septembre 2013
ITIE, Rapport de réconciliation des paiements effectués par les industries extractives à l'Etat Malagasy et des recettes perçues par l'Etat, Exercice 2011, Ernest & Young, septembre 2013

Gagnon C., Renforcement du système de suivi environnemental et social des mégaprojets miniers à l'Office National de l'Environnement de Madagascar, Rapport provisoire de mission, mai 2010

Hudon M., Rapports consultatifs dans le cadre du Projet de Gouvernance des Ressources Minérales, 2009

ICMM, In Brief, The role of mining in national economies, October 2012

INSTAT, Etude sur les Investissements Directs Etrangers à Madagascar, decembre 2012, 46p.

ITIE, Rapport de réconciliation des paiements effectués par les industries extractives à l'Etat Malagasy et des recettes perçues par l'Etat, Exercice 2011, Ernest & Young, septembre 2013

Ocampo J. A., Erten Bilge, Super-cycles of commodity prices since the mid-nineteenth century, DESA Working Paper No. 110, February 2012

Otto J., Analysis and comparison of two Madagascar mining tax regimes to mining taxation systems in other nations, 2000

Philippot L-M., Rente naturelle et institutions, les ressources naturelles : une « malédiction institutionnelle » ?, Centre d'Etudes et de Recherches sur le Développement International (CERDI), septembre 2009

USGS, 2011 Minerals Yearbook – Madagascar, mai 2013

Williams J., Global trends and tribulations in mining regulation, Journal of Energy and Natural Resources Law, Vol. 30, No 4 2012

Textes législatifs

Arrêté Interministériel N° 12032/2000 sur la réglementation du secteur minier en matière de protection de l'environnement

Code Minier, Loi N°99-022 du 19 août 1999 portant Code minier *modifiée par la Loi n°2005-021 du 17 octobre 2005*

Code minier, Décret d'application N°2006-910 du 19 août 2006 portant application du Code minier

Déclaration de Politique Minière, Décret n° 98-394 du 28 mai 1998 portant définition de la politique sectorielle minière à Madagascar

Décret MECIE, Décret n° 99-954 du 15 décembre 1999 modifié par le décret n° 2004-167 du 03 février 2004 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement (MECIE)

Décret n° 2000-308 du 2 octobre 2000 portant création et fixant les statuts du Bureau du Cadastre Minier de Madagascar

Loi sur les Grands Investissements Miniers, Loi n°2001-031 du 08 octobre 2002 établissant un régime spécial pour les grands investissements dans le secteur minier malagasy (LGIM) modifiée par la Loi n°2005-022

Liste des Acronymes

Secteur Minier	
BCMM	Bureau du Cadastre Minier de Madagascar
BGN	Bureau de Géologie National
BIME	Bureau d'Inspection Minière
BPGRM	Base de Données pour la Gouvernance des Ressources Minérales
CNM	Comité National des Mines
EIE	l'Etude d'Impact Environnementale
IDE	Investissements Directs Etrangers
IGM	Institut de Gemmologie de Madagascar
ITIE	l'Institut de Gemmologie de Madagascar
LGIM	les Grands Investissements Miniers
MCM	Madagascar Consolidated Mining
OMNIS	Office des Mines Nationales et des Industries Stratégiques
ONE	Office National pour l'environnement
PE	Permis d'Exploitation
PGRM	Project de la Gouvernance des Ressources Minérales
PR	Permis de Recherche
PRE	Permis Réservés aux petits Exploitants
QMM	QIT Madagascar Minerals
RSE	Responsabilité Sociale des Entreprises

9. L'administration foncière

I. Résumé et Vision 2024

Le secteur foncier à l'horizon 2024 – Une vision partagée du secteur foncier dans 10 ans reste à élaborer pour en faire l'un des piliers du développement économique et social (i) par la sécurisation des droits individuels sur les terrains urbains et ruraux, (ii) par la protection de droits collectifs sur des espaces communs et (iii) par une identification des terrains de l'Etat en perspective d'investissements publics et privés. Le vaste chantier national qui s'annonce doit permettre d'abord de régulariser les titres fonciers établis depuis un siècle, puis d'équiper la plupart des communes rurales de guichets chargés d'enregistrer à moindre coût les droits sur la terre et d'actualiser les transactions. Il faut pour cela développer de nouveaux métiers et restructurer l'administration foncière pour lui permettre de piloter un secteur profondément modernisé.

Malgré la crise politique, le secteur foncier a fait des progrès remarquables – La réforme foncière a permis une nette amélioration du service public de gestion des terres. Les communes équipées d'un guichet foncier sont désormais compétentes pour délivrer des certificats fonciers selon des procédures locales, plus rapides et moins chères que le titre foncier. Ce dispositif innovant a connu un certain succès et une grande partie des guichets fonciers ont maintenu leurs services malgré cinq années de crise politique. Le rythme de délivrance des certificats reste lent mais des expériences concluantes ont été conduites pour accélérer la formalisation des droits. Ces opérations pilotes suggèrent de ne plus considérer l'enregistrement des terrains comme un service payé par les demandeurs de certificats, mais comme un bien public qui justifie une dépense publique pour la construction nationale d'un dispositif décentralisé de gestion foncière et fiscale. Ces expériences mettent en avant un nécessaire changement d'orientation que devrait refléter une stratégie de politique foncière mise à jour.

La présente note sur la réforme foncière apporte un éclairage particulier sur deux des trois thèmes centraux, à savoir (a) la gouvernance et (b) la croissance partagée – La contribution du secteur foncier à l'amélioration de la gouvernance et à la relance de la croissance est essentielle : (a) en termes de croissance économique, la sécurisation des droits fonciers est attendue par chaque secteur d'activités. Les exploitants agricoles qui envisagent d'investir sur leurs propres terrains doivent être assurés de leurs droits tandis que les investisseurs attirés par le potentiel en ressources de Madagascar ont besoin d'un accès à la terre formel et fiable. Pour mieux répartir les bénéfices de la croissance, la formalisation des droits fonciers existants, écrits ou non, sécurise les accords (prêt, location, bail, vente) entre ceux qui ont de la terre et ceux qui ont du capital ; (b) en termes de gouvernance, la sécurisation foncière fournit les bases pour faciliter l'arbitrage des conflits et pour mettre en œuvre une fiscalité sur la terre. Dans un contexte de crises politiques répétées, un système foncier et fiscal fonctionnel au niveau local permet de maintenir des régulations et des services publics de base. Aussi, un ambitieux chantier national de sécurisation foncière basé sur la décentralisation et la modernisation de l'administration permettra à Madagascar de s'affirmer à la fois comme un Etat respectueux des droits élémentaires sur la terre et comme un pays attractif pour des investissements moteurs de croissance. Dans cette perspective, nos recommandations pour la relance d'une politique foncière portent sur : (i) un système de gestion foncière unifié basé sur le certificat en milieu rural et sur le titre en milieu urbain, (ii) une utilisation rationnelle des terres domaniales pour attirer et sécuriser les investissements, (iii) un renforcement du niveau communal pour la gestion des terres et des territoires et (iv) une restructuration préalable à la modernisation des institutions du secteur. Dans un premier temps, la création d'une plateforme intersectorielle permettrait de mettre à jour la Lettre de Politique Foncière et de considérer la question foncière comme un moteur de développement à l'interface de différents secteurs économiques.

II. Vue d'ensemble

a. *Le rôle du foncier dans l'économie*

Depuis plus de 10 ans, la sécurisation foncière et un accès plus facile à la terre font l'objet de revendications de la société civile et du secteur privé. Le secteur foncier est devenu une dimension clé de différents secteurs de la vie économique et sociale de Madagascar.

Agriculture - Dans le secteur agricole, des droits clairement reconnus sur la propriété foncière, sur les usages de la terre ou sur les différents contrats agraires comptent parmi les conditions favorables à la production. Ils permettent aux familles de considérer leurs terrains comme un patrimoine dont la transmission aux générations suivantes est facilitée par une documentation foncière à jour. Ils incitent les cultivateurs à investir durablement sur des terrains dont ils sont assurés de l'exploitation à long terme. Ils clarifient les règles entre propriétaire et exploitant et facilitent ainsi la mise en valeur des terres par faire-valoir indirect. Ils peuvent faciliter le recours au crédit pour des exploitants dont les projets considérés comme solvables nécessitent un emprunt. La garantie des droits fonciers à long terme peut également encourager les reboisements à partir du moment où les agriculteurs sont assurés de pouvoir exploiter le bois dans plusieurs années.

Secteur privé et investissement – La possibilité d'un accès sécurisé à la terre est l'une des conditions indispensables au développement de l'investissement national ou étranger, public ou privé. En revanche, quand les droits ne sont pas garantis de manière transparente et fiable, il advient que des projets de développement limitent ou annulent leurs financements quand le statut juridique des terrains n'est pas clarifié. De même, les entreprises ne peuvent se risquer à investir en infrastructures agricoles ou industrielles. *Doing Business* classe Madagascar au 155^{ème} rang mondial en matière de transfert de propriété. Cet indicateur est centré sur le temps nécessaire à la formalisation d'une transaction de propriété privée titrée en milieu urbain et confirme la lourdeur des procédures liées aux terrains titrés. Il faut en moyenne 74 jours à Madagascar pour une transaction sur un terrain titré au lieu de 59 jours en moyenne dans le continent africain. Sur les 52 projets d'investissements annoncés dans le secteur agricole en 2005, seulement 13 étaient effectivement mis en œuvre en 2010, les abandons étant en partie dus à la crise politique et aux difficultés pour accéder à un terrain.

Justice – Le climat social est également dépendant d'une gestion foncière transparente et équitable. Une clarification des limites de parcelles permet d'apaiser les conflits et limite la saturation de tribunaux fortement occupés par des affaires foncières.

Gouvernance locale et décentralisation – Le foncier joue également un rôle clé en matière de décentralisation. Les budgets communaux restent en grande partie dépendants des subventions accordées par le niveau central. Or, les dispositions légales actuelles permettent aux Communes de récupérer le produit des impôts sur les terres mais la base de données fiscale est établie à partir de déclarations volontaires des ménages. Dans la mesure où aucun dispositif de contrôle n'existe, 60 % des terrains ne sont pas déclarés et donc pas imposés. Le manque à gagner fiscal est énorme. Les communes ne perçoivent que 11 % du potentiel fiscal. Les taxes foncières non perçues représentent un manque à gagner qui correspond à 60 % des budgets communaux actuels. Une estimation à l'échelle nationale montre un potentiel de l'impôt foncier de 36 millions de dollars par an et à raison d'un manque à gagner moyen de \$21.500 par commune, un manque à gagner national de 33 millions de dollars par an. Une information claire et régulièrement mise à jour des occupations du sol et des droits sur la terre, gérée localement, renforce la compétence fiscale de la commune et permet de dégager des ressources propres favorables au développement de services publics locaux.

Environnement – La délimitation du domaine public inaliénable et du domaine privé immatriculé a également un intérêt environnemental car elle permet de déterminer avec davantage de précision l'étendue de terrains à statuts spécifiques (aires protégées, zones de reboisements, zones d'investissements,...) gérées par l'Etat ou des communautés. Aujourd'hui, les limites des espaces protégés ne sont pas toujours connues des communautés rurales. Une cartographie des espaces

communautaires établie en tenant compte des droits fonciers des populations riveraines fournit l'outil de base nécessaire à la gestion des réserves de biodiversité.

Urbanisme et aménagement du territoire – Le développement des villes ne peut se concevoir sans une connaissance précise des droits qui prévalent sur les terrains à aménager. Les outils de planification urbaine actuels sont mis en œuvre sans que les institutions chargées de la gestion urbaine ne disposent d'informations ni sur les statuts des terrains, ni sur leurs occupations, ce qui est une source de conflits et de blocages pour les marchés fonciers et pour des investissements publics et privés dans l'immobilier.

b. Cadre institutionnel de la politique foncière

Crise foncière – A Madagascar, la capacité des pouvoirs coutumiers à gérer l'accès à la terre s'est estompée dans une majeure partie du pays, mais l'Etat ne parvient pas non plus à répondre à une demande croissante pour la reconnaissance des droits fonciers. Ces droits sont essentiellement formalisés par le biais d'un système très répandu de « petits papiers » dont la valeur juridique n'est pas officiellement reconnue. Jusqu'en 2006, seul le titre foncier permettait de valider un droit de propriété au terme de procédures coûteuses et sophistiquées mises en place depuis plus de 110 ans quand le système colonial n'était conçu que pour attribuer des terres à un petit nombre de concessionnaires étrangers ou malgaches. Ainsi, sur une estimation de 10 millions de terrains que compte Madagascar, seulement 500.000 ont été immatriculés et près de 400.000 demandes de titres restent en instance, parfois depuis plusieurs décennies. Cette très faible performance s'explique par une procédure d'immatriculation foncière qui compte 24 étapes, coûte environ \$500 et prend en moyenne 6 à 10 ans. Les procédures de formalisation de transaction étant également lourdes et chères, les titres ne sont plus mis à jour et au fur et à mesure des ventes et des héritages, ils ne correspondent plus aux occupations réelles des terrains et les usagers reviennent aux « petits papiers » pour formaliser les mutations entre eux.

Ce système aujourd'hui en faillite ne peut plus répondre aux enjeux d'une économie et d'une société du XXI^{ème} siècle. Les tentatives pour améliorer la performance et la fiabilité du service public de garantie des droits sur le sol se sont jusque-là avérées sans effet car elles se sont limitées à de simples fournitures d'équipements sans agir ni sur les procédures, ni sur les institutions. Ainsi, la question foncière est devenue un enjeu de société. Les médias nationaux témoignent régulièrement de nombreux conflits sur la terre et la crise foncière malgache a eu un retentissement international en 2008 quand l'entreprise Daewoo a failli obtenir plus d'un million d'hectares.

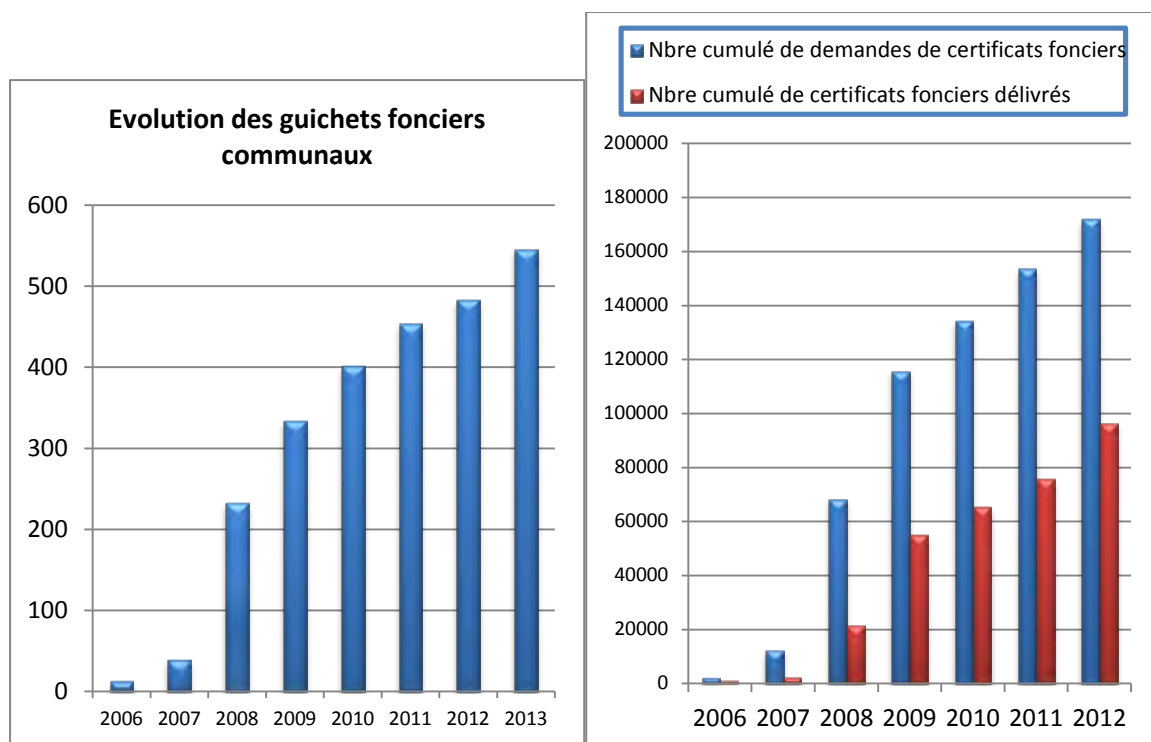
La réforme de 2005 et ses principales innovations – Le Gouvernement malgache s'est engagé en 2005 dans une ambitieuse réforme foncière dont les grandes lignes ont été tracées par une Lettre de Politique Foncière à la suite d'un processus consultatif avec des élus locaux, les administrations concernées, des organisations de la société civile et du secteur privé. La réforme foncière porte non pas sur une redistribution de terres, mais sur la formalisation des droits existants. Elle a permis l'adoption d'un nouveau cadre légal basé sur deux principes fondateurs : (i) la suppression de la présomption de domanialité¹²⁹ remplacée par une présomption de propriété privée et (ii) l'attribution d'une nouvelle compétence de gestion des terres aux Communes. Jusque-là, les terrains occupés mais non titrés étaient considérés comme supposés appartenir à l'Etat. Les nouvelles lois les considèrent désormais comme des propriétés privées supposées que les Communes nouvellement équipées de guichets fonciers sont maintenant chargées de formaliser en délivrant non pas des titres fonciers mais des certificats fonciers en suivant une procédure locale et contradictoire. Dès qu'elles sont équipées d'un guichet foncier, les Communes sont autorisées à délivrer des certificats fonciers d'une valeur juridique quasi égale à celle du titre. Cette réforme, mise en œuvre par le Programme National Foncier¹³⁰ a connu un démarrage prometteur : en 7 ans, un tiers des communes se sont équipées de guichets fonciers et ont délivré plus de 100.000 certificats, pour un coût moyen proche de \$15. Madagascar a maintenant deux systèmes de gestion foncière. L'administration foncière est

¹²⁹ Principe selon lequel toutes les terres non immatriculées sont supposées appartenir à l'Etat.

¹³⁰ Structure gouvernementale chargée de la maîtrise d'œuvre de la réforme foncière et supportée par la communauté internationale.

chargée de la gestion des domaines de l'Etat et de la propriété privée titrée tandis que les Communes sont responsables de la gestion des propriétés privées non titrées¹³¹. Néanmoins, la montée en puissance de la gestion foncière communale est aujourd'hui hypothéquée par différentes contraintes techniques, institutionnelles et financières en partie liées à la crise politique, et l'objectif initial de la Lettre de Politique Foncière pour une « sécurisation foncière massive » reste très lointain si l'on considère les 9 millions de terrains dont les droits des occupants ne sont pas formalisés.

Premiers résultats de la réforme foncière – La gestion foncière décentralisée présente des résultats encourageants. Depuis 2006, 546 Communes sur 1.550 ont été équipées d'un guichet foncier communal. Elles ont reçu plus de 170.000 demandes et ont délivré plus de 100.000 certificats.



Cette nouvelle procédure de reconnaissance des droits de propriété privée non titrée par des commissions locales et sans inspecteur des Domaines ni géomètre permet une économie considérable de temps et de coût pour garantir officiellement un droit de propriété. Le coût moyen d'un certificat foncier oscille autour de \$14 et le temps moyen de procédure est d'environ 7 mois, ce qui est à comparer avec les \$500 et les 6 à 10 ans nécessaires en moyenne à l'établissement d'un titre foncier. La décentralisation de la gestion foncière a par ailleurs fortement augmenté le nombre d'acteurs en charge de l'immense tâche que représente la gestion des terres. Chacun des 546 guichets fonciers communaux dispose d'au moins un agent ce qui représente environ 600 à 700 nouvelles personnes compétentes en gestion foncière, et avec environ 10 Commissions de Reconnaissance Locale par commune, ce sont environ 15.000 personnes qui sont impliquées au moins temporairement dans la formalisation des droits sur la terre et payés pour ce travail.

Les résultats de cette première phase de réforme placent Madagascar parmi les pays connus pour avoir testé des pratiques innovantes. Le nombre de certificats délivrés et leur coût encore relativement élevé font que Madagascar n'a pas atteint les résultats quantitatifs du Rwanda ou de l'Ethiopie. Le Rwanda a réussi la performance d'une formalisation quasiment exhaustive des terres du pays, soit plus de 10 millions de parcelles enregistrées, tandis que l'Ethiopie a délivré plusieurs millions de certificats à très bas prix. La comparaison peut difficilement aller plus loin car la nature des droits reconnus et les dispositifs d'enregistrement sont totalement différents. Le certificat foncier malgache confère un droit de pleine propriété et non un droit d'usage, et la réforme foncière

¹³¹Voir annexe 2.

malgache met en place localement des bureaux permanents chargés non seulement du premier enregistrement des droits mais également de leur actualisation progressive. Ainsi, la suppression de la présomption de domanialité et la mise en place de services fonciers de proximité ont fait de la réforme foncière de Madagascar un modèle original qui intéresse d'autres pays de la région.

Les résultats en matière de modernisation de l'administration foncière et d'informatisation de la conservation des titres fonciers sont plus mitigés. Les avancées en matière de numérisation n'ont pas encore permis d'améliorer de manière significative la qualité des services rendus aux usagers. Les actions de modernisation engagées auprès de la moitié des circonscriptions du pays se sont pour l'instant limitées à une succession d'opérations ponctuelles d'informatisation ou à des achats d'équipements sans qu'un scénario global de modernisation n'ait été adopté. Les appuis à l'administration ont pu être perçus comme imposés et ont parfois rencontré des résistances. On assiste aujourd'hui à une situation de sous-emploi du parc informatique dont la maintenance est difficilement assurée. Le système du titre foncier reste néanmoins irremplaçable. Certes, il ne peut répondre à une forte demande en sécurisation foncière compte tenu de procédures compliquées et d'une administration aux capacités limitées, mais il est toutefois impossible de le supprimer sans risquer de porter atteinte à la crédibilité de l'Etat censé garantir la propriété selon la Constitution, et de provoquer de fortes contestations. La finalité de l'informatisation, la maintenance du matériel, le niveau de dématérialisation des informations foncières, le renouvellement et l'ajustement du personnel aux nouvelles fonctions de l'administration restent à déterminer dans le cadre d'un schéma directeur de modernisation et de restructuration de l'administration foncière.

La réforme foncière dans le contexte de crise politique : ralentissement et résilience – Depuis qu'un gouvernement de facto a pris le pouvoir en mars 2009, le développement de la réforme foncière s'est considérablement ralenti. Le rythme de création des guichets fonciers communaux a diminué depuis le début de la crise politique, tout comme le rythme de certification avec 32,000 certificats délivrés en 2009 contre une moyenne de 10,800 certificats délivrés par an de 2010 à 2012. La réforme foncière malgache est actuellement dans une période de transition entre la fin de sa première phase (2005-2009) et le démarrage attendu d'une deuxième phase. Depuis 2009, la réforme foncière se poursuit dans un contexte de crise structurelle de gouvernance qui a lourdement pesé sur le secteur foncier comme sur tout autre secteur d'activités. Au niveau local, les guichets fonciers communaux ont été fortement affectés par l'interruption des appuis de la communauté internationale alors que ces structures sont encore de création récente et restent fragiles. Toutefois, les communes ont fait preuve d'une résilience étonnante et le nombre de guichets fonciers n'a jamais cessé d'augmenter. 273 nouveaux guichets fonciers se sont créés depuis mars 2009, c'est-à-dire que 50 % des guichets se sont ouverts pendant la période de transition politique, ce qui témoigne de l'intérêt des Communes pour disposer de leur propre outil de gestion foncière. Plus de 80.000 demandes de certificats ont été déposées et plus de 60.000 certificats ont été délivrés depuis mars 2009. Ainsi 65 % des certificats fonciers ont été délivrés pendant la période de crise politique. Ces données montrent qu'une deuxième étape de la réforme foncière peut alors redémarrer dès la sortie de crise si des options de politique foncière sont clairement affichées et si le secteur foncier peut compter sur des appuis financiers extérieurs.

Un nouveau modèle de gestion foncière décentralisée – De récentes opérations pilotes ont testé dans cinq communes une nouvelle approche qui consiste à procéder à un inventaire systématique des terrains et à proposer un certificat foncier à bas prix dans le cadre d'une opération groupée. Au terme de seulement 7 mois de travaux de terrain, ces opérations présentent des résultats extrêmement prometteurs. Les communes disposent d'un recensement des terrains pratiquement exhaustif (près de 80 % des parcelles) et le nombre de certificats fonciers a explosé. Depuis 115 ans que le titre existe, ces communes n'avaient pu immatriculer que 0,7 % de leurs terrains. Depuis 4 ans que les guichets fonciers ont été installés dans ces cinq communes, 3 % des terrains ont été certifiés. En 7 mois d'opérations pilotes, 23 % des terrains sont certifiés ou en cours de certification. De 677 titres délivrés en un siècle, ces 5 communes comptent désormais 26.500 terrains certifiés, dont 23.000 ont été établis durant 7 mois d'opération pilote. A ce rythme, il ne faudra que quelques mois supplémentaires pour recenser toutes les parcelles de ces communes et environ 5 années pour

procéder à leur certification. La nouvelle démarche a divisé par 7 le coût de revient du certificat foncier habituellement payé par l'utilisateur. Le coût moyen de \$15 à l'échelle nationale est passé à \$1,90 par parcelle, y compris le coût du recensement. Cette approche plus systématique apporte de nettes améliorations et peut servir de modèle pour une extension de la gestion foncière décentralisée.

III. Défis principaux

a. *Contraintes politiques et institutionnelles*

Affichage politique moins net en faveur de la décentralisation de la gestion foncière – Le Gouvernement *de facto* au pouvoir depuis mars 2009 a cherché des alternatives à la politique foncière engagée par le précédent gouvernement. La volonté de réformer le secteur foncier est restée intacte, mais a été davantage orientée vers la modernisation des services fonciers –comme en témoignent la tentative de délivrer 75.000 titres fonciers, la création de nouvelles circonscriptions foncières ou bien encore la construction sur ressources publiques nationales de nouveaux bâtiments pour l'administration foncière. La décentralisation de la gestion foncière ne semble plus être considérée comme la priorité du ministère en charge du secteur foncier, même si cette tendance s'est récemment atténuée du fait de la mise en avant des guichets fonciers communaux dans la campagne présidentielle.

Opposition silencieuse à la gestion foncière décentralisée et stratégies pour le maintien d'une gestion foncière par le titre – Le manque de soutien à la décentralisation de la gestion des terres correspond à une certaine inquiétude des agents de l'administration foncière. Certains fonctionnaires craignent de voir leur rôle et leurs avantages remis en question par la réforme et tant qu'ils ont l'impression que le titre est en compétition avec le certificat, ils développent logiquement des stratégies défensives.

Discordance entre politique foncière et administration foncière – Une discordance s'observe aujourd'hui entre d'une part, une administration foncière formée et organisée pour faire fonctionner un système foncier basé sur la domanialité et sur l'immatriculation foncière et d'autre part, une nouvelle politique foncière basée sur une présomption de propriété privée et tournée vers la décentralisation. L'administration foncière, conçue depuis plus de 110 ans pour gérer le domaine de l'Etat et produire des titres, n'est pas organisée pour mettre en œuvre la nouvelle politique foncière, qui, sans remettre en cause la fonction essentielle de l'administration pour gérer le domaine privé et public, repose en grande partie sur les communes et le nouveau certificat foncier. Les agents des services fonciers ne sont pas ou peu formés à la gestion foncière décentralisée et ne sont pas motivés pour contribuer à l'essor d'un système pouvant être considéré comme concurrent. Par ailleurs, les agents des guichets fonciers ont été formés, parfois sommairement, dans le cadre de projets supportés par la communauté internationale, forcément temporaires. Leur niveau de compétence n'atteint pas toujours le niveau requis et leur remplacement est problématique, faute de formation permanente. Comme le PNF n'a plus d'agents de terrain, les guichets fonciers sont pratiquement laissés à l'abandon, avec très peu d'appui-conseil et d'encadrement, alors qu'ils sont chargés de nouvelles fonctions dans un domaine particulièrement sensible. Cette distance entre politique et administration peut entraîner une remise en cause de la pertinence de la nouvelle politique foncière. Des « Bureaux Spécialisés » ont été créés récemment à l'initiative de l'administration foncière pour le suivi et le contrôle des guichets fonciers, mais il est encore trop tôt pour évaluer leur performance.

Suspension des financements internationaux suite à la crise politique – Dans la mesure où l'Etat n'a pas mobilisé de ressources propres pour la réforme foncière, le processus a été déstabilisé quand les principaux bailleurs de fonds se sont retirés de Madagascar suite à la crise politique. Les appuis financiers à la réforme ont été sévèrement réduits, passant de \$11 million en 2008 à seulement \$1 million en 2009 et 2010, puis à \$600.000 en 2011 et 2012. Les activités de formation et de renforcement de capacités ont été brutalement interrompues dans plus de 250 communes. Le devenir

du Programme National Foncier et de l'Observatoire du Foncier reste incertain dans la mesure où ces institutions sont dépendantes des soutiens de la communauté internationale.

b. Contraintes juridiques

Conflits de compétences – La question des frontières de compétence entre les guichets fonciers communaux et les services fonciers déconcentrés à propos des terrains relevant de la propriété privée non titrée (loi n°2006-31) reste à clarifier. L'enregistrement des droits sur ces terrains relève théoriquement de la compétence du guichet foncier communal, mais une procédure d'immatriculation foncière directe serait toujours possible. Par ailleurs, faute d'échanges d'informations foncières entre les communes et les services fonciers et en raison d'informations souvent incomplètes et peu fiables sur les terrains titrés, le risque est grand de procéder à des immatriculations sur des terrains certifiés et vice-versa, à des certificats sur des terrains titrés. Ces situations sont propices à des conflits de compétence entre les différentes institutions chargées de l'enregistrement des droits fonciers.

La persistance de statuts érigés à l'époque coloniale maintient plusieurs dizaines de milliers de familles rurales en situation d'insécurité – Depuis l'époque coloniale, l'administration a appliqué à des terrains de grande superficie des statuts particuliers aujourd'hui obsolètes -terrains titrés abandonnés de longue date, Périmètres de Colonisation (PC), Réserves Indigènes (RI), Aires de Mise en Valeur Rurale (AMVR) Zones d'Aménagement Foncier (ZAF) et opérations cadastrales inachevées. La délivrance de certificats fonciers par les communes sur ces terrains n'est pas autorisée dans le cadre juridique actuel. Les procédures actuelles de régularisation des droits fonciers sur ces terrains ne sont pas adaptées car difficilement accessibles au commun des citoyens et il n'est plus possible de terminer les opérations cadastrales suspendues depuis plusieurs décennies. Les documents établis lors de cadastres réalisés depuis parfois plus de 70 ans sont détériorés ou perdus, ou sont toujours inscrits au nom d'arrières grands-parents. Pour remettre un titre, il faudrait aujourd'hui formaliser tout l'historique des transactions et des successions depuis les jugements des tribunaux terriers, ou reprendre les opérations de terrains, ce qui engendrerait des délais et des coûts considérables, dans un contexte où les moyens des services fonciers régionaux sont encore plus faibles qu'au moment de ces opérations cadastrales.

c. Contraintes opérationnelles et financières

La performance des guichets fonciers communaux reste insuffisante - L'objectif initial d'une sécurisation massive par des documents écrits, à l'échelle nationale et dans des délais raisonnables, reste encore hors d'atteinte. A raison d'une moyenne de 50 certificats fonciers distribués chaque année dans des communes qui comptent de 5.000 à 30.000 parcelles, il faudrait encore attendre entre 75 et 500 ans avant de parvenir à une garantie écrite de l'ensemble des terrains appropriés. Sont en cause la performance des guichets fonciers qui transforment seulement 40 % des demandes en certificats, la demande en certificats qui reste variable d'une commune à l'autre et les difficultés techniques pour l'élaboration des Plans Locaux d'Occupation Foncière¹³². Le coût du certificat reste un facteur limitant les demandes, mais il est à considérer parmi d'autres facteurs, dont le niveau d'éducation des ménages, la perception de fiabilité du certificat pour protéger les droits, ou la plus ou moins forte exposition des terrains à un risque de spoliation. Des travaux récents montrent également que 72 % des certificats ont été obtenus à l'occasion d'opérations groupées de certification. La réduction du coût du certificat et l'opportunité créée par des opérations groupées indiquent les pistes à suivre pour faciliter la certification.

Le faible rythme de sécurisation des terrains est également lié aux choix méthodologiques effectués au début de la réforme. Une démarche « à la demande » a en effet été préférée à une démarche systématique, avec le souci de certifier uniquement les terrains des propriétaires qui en exprimaient le besoin et qui en avaient les moyens, sans que le coût de certification ne pèse sur les budgets communaux. Le principe retenu a donc été de faire prendre en charge la totalité des coûts de

¹³² Il faut signaler les efforts récents de la Direction des Services Topographiques pour rendre les PLOF plus fiables au sein de quelques circonscriptions pilotes, appuyées par PGDI2.

certification par le requérant et la principale conséquence de cette démarche sporadique est que le nombre de terrains certifiés reste très limité. Ce principe mérite aujourd'hui d'être remis en question.

Le modèle économique du guichet foncier communal reste à mettre au point – Le fonctionnement annuel d'un guichet foncier revient à \$4.600, soit environ 10 % du budget communal moyen, ce qui reste modique. L'équilibre financier du guichet foncier peut donc être atteint à raison de 30 certificats par mois à \$15, ce qui ne permet pas de sécuriser un grand nombre de terrains. Jusqu'à présent, la plupart des maires ont privilégié la « vente » de certificats à prix relativement élevé afin de dégager des revenus immédiats et de compenser la faiblesse des budgets communaux. A ce prix de « vente » du certificat s'ajoute au fur et à mesure des cessions, les taxes sur les transactions foncières toujours perçues par l'Etat. Le coût du certificat pèse sur un rythme de certification qui est resté lent et un choix de politique foncière est à faire entre deux modèles :

- i. *Modèle actuel* – la certification se fait à la demande et est entièrement payée par le requérant. Le certificat revient alors à environ \$15 par certificat. Ce coût assez élevé pour les ménages ruraux a un effet limitatif sur les demandes et renvoie l'objectif d'enregistrement exhaustif des terrains à très long terme, mais le budget des communes est épargné ;
- ii. *Modèle certification groupée / fiscalité foncière* – la certification est plus systématique mais reste conditionnée à la demande des usagers lors d'un inventaire des terres à visée fiscale, réalisé par des agents payés par la commune. Le coût de revient du certificat avoisine \$2, ce qui, combiné à l'opportunité créée par l'inventaire, le rend plus incitatif. Des expériences récentes montrent que l'on pourrait certifier en moins de 5 années les terrains des communes où une demande existe.

d. Les limites conceptuelles de la réforme foncière

- ***Toujours pas de solutions pour les droits fonciers collectifs*** – La réforme foncière malgache reste en revanche centrée sur la reconnaissance de droits de propriété individuels ou familiaux et même si le certificat foncier peut être établi au nom de plusieurs personnes, la réforme n'a pas encore proposé de solutions viables pour la formalisation de droits collectifs sur des ressources communes.
- ***Des innovations en gestion foncière urbaine toujours attendues*** – La réforme foncière s'est orientée en priorité vers le monde rural et vers la formalisation de la propriété privée non titrée. La couverture assez importante des villes en titres fonciers a fait que le Programme National Foncier s'est essentiellement tournée vers les communes rurales. Une politique publique pour une meilleure gestion des terrains en ville et des vocations des espaces urbains reste à concevoir, notamment à la suite d'analyses et d'expérimentations qui n'ont pas encore été menées.
- ***Les effets de la sécurisation foncière se manifesteront à long terme et restent à mesurer*** – Les effets de la sécurisation foncière sur le marché foncier, sur le climat social, sur la productivité agricole, sur le rendement fiscal ou sur l'environnement, ne peuvent se mesurer que dans la durée et à partir du moment où une masse critique de terrains sécurisés est atteinte. La réforme foncière n'a eu jusqu'à présent que 6 années « actives » et les conditions n'étaient pas encore réunies au cours de la phase 1 pour engager un travail d'évaluation d'impact. Les hypothèses vraisemblables d'effets positifs restent à quantifier.

IV. Recommandations et conclusion

La gestion des terres est l'un des préalables essentiels à toute politique de développement. Les recommandations qui suivent s'inscrivent dans la perspective de faire de la politique foncière un instrument de promotion du développement économique et social.

a. Recommandations à court terme

Au terme d'une première phase de réforme qui aura duré 8 années, une nouvelle phase de politique foncière pourrait s'engager en fonction de trois axes prioritaires :

- (i) ***Création d'une structure interministérielle de pilotage de la réforme foncière*** - Compte tenu du caractère transversal du secteur foncier et des interfaces entre sécurisation foncière, fiscalité, décentralisation, aires protégées, mines, investissements, agriculture, urbanisme et aménagement du territoire, une structure interministérielle sous l'autorité de la Primature permettrait au Gouvernement de disposer d'une vision et d'une capacité de mise en œuvre d'une politique foncière à la hauteur des enjeux cités ci-dessus. Cette structure impliquerait les différentes administrations concernées ainsi que des représentants des organisations de la société civile et des élus des communes urbaines et rurales. Cette structure, renforcée par une équipe d'experts, aurait pour mission de concevoir les axes stratégiques d'une deuxième phase de réforme et de coordonner sa mise en œuvre et les différents partenariats. Elle devrait contribuer à la conception des orientations d'ensemble du Gouvernement et serait également chargée de la mise en cohérence de la politique foncière avec les politiques sectorielles de développement –développement rural, ville, mines, secteur privé, décentralisation, fiscalité, aménagement du territoire-. Enfin, sur la base d'une information argumentée, elle devrait piloter un large débat national en préalable à la décision politique.
- (ii) ***Etat des lieux de la situation foncière au bout de 8 années de réforme*** – Un état des lieux actualisé et validé par le Gouvernement serait la première action à conduire par cette structure avec l'appui technique de l'Observatoire du Foncier. L'enjeu de cette revue de la situation de chaque circonscription foncière et guichet foncier est de rassembler les éléments nécessaires à un réajustement stratégique du processus de réforme en utilisant les recommandations des différentes évaluations et les propositions de restructuration du secteur foncier. Cette revue permettrait d'inventorier les informations encore manquantes mais nécessaires à la prise de décision, notamment sur le foncier urbain et sur les impacts de la sécurisation foncière.
- (iii) ***Mise à jour de la Lettre de Politique Foncière*** – La Lettre de Politique Foncière actuelle date de mai 2005. Son esprit et les orientations proposées restent pertinents mais, compte tenu des expériences de la première phase, certaines dispositions méritent d'être actualisées et validées par une nouvelle version de Lettre de Politique Foncière, tout en respectant les principes de concertation qui avait guidés le processus en 2004-05 et les *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale* approuvées par le Comité de la Sécurité Alimentaire mondiale en mai 2012.
- (iv) ***Mise à jour de la Charte de Partenariat*** – La Charte de Partenariat ratifiée par le Gouvernement et 12 bailleurs de fonds en 2006 avait pour objectif de mettre en cohérence les différents appuis de la communauté internationale au secteur foncier malgache. Compte tenu des changements intervenus depuis 8 ans, le Gouvernement et la communauté des bailleurs aurait intérêt à élaborer une nouvelle version de cette Charte de façon à préserver la cohérence de la politique nationale foncière sur l'ensemble du territoire.
- (v) ***Renforcement de l'Observatoire du Foncier*** - Il est indispensable de maintenir à l'Observatoire du Foncier ses fonctions essentielles de mesure de performance des outils de la réforme et d'évaluation des effets de la sécurisation foncière afin de fournir les éclairages nécessaires aux décisions sur les orientations et les appuis à la politique foncière.

b. Recommandations à moyen terme

La nouvelle Lettre de Politique Foncière doit ouvrir de nouvelles perspectives afin de répondre aux enjeux d'une politique foncière adaptée aux besoins de l'économie et de la société malgache :

- (i) ***Proposition d'orientation n°1*** – *Evoluer vers un seul mode de gestion foncière, le certificat en milieu rural et le titre foncier en milieu urbain.*

La superposition de deux systèmes de gestion de la terre – titre et certificat – a montré ses limites ; elle est source de confusions étant donné l'absence d'échanges d'informations entre services communaux et administration foncière. Il semble indispensable d'évoluer vers un seul mode de validation des droits en ne considérant que le certificat en milieu rural et que le titre foncier en milieu urbain. Cette proposition tient compte de processus d'appropriation des terres, de statuts juridiques et de valeur des terrains qui relèvent de logiques très différentes à la ville ou à la campagne. Le milieu rural est encore majoritairement couvert de terrains relevant de la propriété privée non titrée et la commune est la seule compétente pour enregistrer les droits fonciers sur ces terrains. En revanche, 50 à 100 % des terrains des communes urbaines sont titrés. Le certificat foncier deviendrait le document exclusif de garantie des droits fonciers dans les communes rurales tandis que le titre foncier serait celui des villes. Les compétences de l'administration foncière seraient recentrées sur trois missions : (i) la gestion des domaines de l'Etat en ville et en milieu rural, (ii) la gestion des terrains titrés en ville et (iii) le suivi des guichets fonciers communaux.

L'unicité de la validation des droits a de nombreux avantages : (i) la mise en œuvre compliquée d'un double mode de validation des droits sur la terre est évitée, (ii) la compétition entre services fonciers et guichets communaux n'a plus de raison d'être, (iii) les faibles ressources humaines et financières de l'administration foncière seront utilisées plus efficacement car concentrées sur les villes, et (iv) l'apurement par l'administration de centaines de milliers d'immatriculations en instance en milieu rural n'est plus nécessaire si le certificat est considéré pour leur régularisation. Cette réorientation majeure exige un ajustement du cadre juridique pour formaliser la transformation des titres en certificats en milieu rural, et la mise en œuvre d'une capacité de formation et d'appui-conseil du personnel des guichets fonciers communaux. Cet ajustement permettrait également de renvoyer les statuts fonciers et domaniaux obsolètes dans le domaine de compétence des communes et faciliterait la régularisation des droits de dizaines de milliers de ménages ruraux. Cette transition peut se faire « en douceur ». Il suffit d'appliquer le principe de prescription de 20 ans des recours des tiers, même s'ils sont fondés sur la réactivation d'un ancien titre, lorsque le titulaire a négligé de faire valoir ses droits pendant plus de 20 ans. En revanche, cette orientation nécessiterait de reclasser certaines communes rurales en communes urbaines au vu de leur niveau avancé d'urbanisation et de leur couverture en terrains titrés. Elle suppose également un renforcement de capacités des services fonciers de l'Etat pour une action volontariste de régularisation, d'actualisation et de gestion des titres fonciers en ville.

- (ii) ***Proposition d'orientation n°2*** – *Faire du patrimoine en terres de l'Etat un levier de développement*

L'Etat connaît mal ses terres domaniales et éprouve des difficultés pour les gérer. Or, ces terrains pourraient être utilisés en priorité pour la mise en œuvre de différentes politiques sectorielles de développement, et notamment pour attirer des investisseurs. Un inventaire exhaustif des terrains immatriculés au nom de l'Etat élargi à l'échelle nationale permettrait de les recenser, de vérifier leur niveau d'occupation et d'évaluer leur intérêt pour différentes actions d'intérêt public. Ces terrains seraient à reclasser en fonction des politiques sectorielles et de leur occupation : maintien d'une affectation ou non à un département ministériel, récupération de terrains illicitement occupés ou cession à des particuliers, aménagement du terrain pour un intérêt public déterminé par un schéma d'aménagement ou un document d'urbanisme, constitution de réserves foncières et d'un catalogue immobilier destinés à la promotion d'investissements privés et de baux emphytéotiques.

Cet inventaire pourrait être réalisé par une agence parapublique spécialisée, dotée d'une capacité de médiation pour gérer les occupations de facto des terrains domaniaux immatriculés, et dont le fonctionnement pourrait à terme être assuré par les revenus générés sur contrats de bail. Les terrains domaniaux identifiés sont à reporter sur le Plan Local d'Occupation Foncière (PLOF) et leur vocation sera à déterminer en cohérence avec les schémas d'aménagement communaux (SAC) et régionaux (SRAT).

(iii) Proposition d'orientation n°3 – Etendre le rôle de la Commune dans la gestion des terres et du territoire.

La généralisation d'une nouvelle approche combinant certification foncière groupée et fiscalité foncière peut s'envisager sur la base des expériences récemment capitalisées. Selon les moyens consacrés, 500 à 1.000 communes peuvent être ciblées dans les six années à venir. Le déploiement de cette démarche aura pour effets une augmentation considérable du nombre de terrains certifiés et une hausse des ressources budgétaires communales. Elle exige au préalable des ajustements juridiques, ou un consensus pour appliquer des dispositions légales existantes, permettant la gestion et la conservation selon un délai de prescription à déterminer des mutations foncières à l'échelle communale, la formation des agents de collectivités locales et d'opérateurs privés capables de mettre en œuvre ce chantier national et une administration centrale et déconcentrée capable de piloter cette entreprise d'envergure nationale. Au-delà de l'extension de la certification foncière, il s'agit d'étendre le rôle de la Commune dans la gestion foncière : aménagement du territoire et gestion des espaces publics notamment en milieu urbain, sécurisation des terrains à statuts collectifs, gestion des transactions foncières sur les propriétés privées et de leur fiscalisation, enregistrement des contrats en faire-valoir indirect, fiscalité, contractualisation avec des investisseurs sur des superficies moyennes.

(iv) Proposition d'orientation n°4 – Restructurer les institutions du secteur foncier.

La mise en œuvre de la politique foncière malgache, orientée vers la décentralisation et la modernisation, nécessite un portage par des institutions également rénovées, afin de répondre aux enjeux d'une politique foncière tournée vers le développement : inventaire et gestion appropriée du domaine de l'Etat, appui-conseil et formation de plusieurs centaines de guichets fonciers communaux, gestion informatisée des domaines et des immatriculations foncières en milieu urbain. Un audit institutionnel appuyé par la Banque Mondiale dans le cadre du PGDI2 doit apporter à la mi-2014 des propositions de restructuration institutionnelle de l'ensemble du secteur foncier, que la nouvelle version de Lettre de Politique Foncière pourra intégrer. Parmi les propositions attendues figurent la création d'un établissement public d'appui-conseil aux communes, l'externalisation de certaines fonctions actuelles de l'administration foncière, un dispositif institutionnel rénové chargé de la gestion domaniale, la mise en œuvre d'un Fonds National Foncier, la création d'un corps de fonctionnaires territoriaux chargés entre autres d'appuyer l'action foncière des communes ou la délégation de services de gestion foncière à des opérateurs privés tout en maintenant aux élus leurs responsabilités légales. Cette restructuration sera à décliner en schéma directeur de modernisation de l'administration foncière, en schéma directeur de la gestion foncière communale et en plan de formation aux métiers du foncier.

La réforme foncière, une dimension essentielle de la relance économique

La réforme foncière est clairement l'un des thèmes clés que le nouveau gouvernement devra traiter, pour les raisons suivantes :

- Tous les secteurs, que ce soit l'agriculture ou l'aménagement du territoire, l'environnement ou les finances, la décentralisation ou le tourisme, l'industrie, les mines ou l'urbanisme, doivent composer avec des droits fonciers rarement clarifiés, ce qui démotive l'investissement, peut accentuer les conflits, affecte le climat des affaires et réduit le potentiel fiscal.

- Une gestion claire et transparente des droits sur la terre est l'une des conditions à la stabilité politique et à la relance de l'économie. Elle participe à l'apaisement du climat social et à l'attraction d'investissements tout en évitant des transactions opaques qui pourraient conduire à de nouveaux cycles de revendication et de crise politique.
- La gestion des terres préoccupe la société malgache depuis plusieurs décennies et si elle n'est pas correctement traitée, elle peut déstabiliser des équilibres sociaux et économiques déjà affectés par la crise politique. Plusieurs organisations de la société civile et communautés locales en sont conscientes. Elles ont revendiqué la poursuite de la réforme foncière et certains maires ont réussi à créer leur propre guichet foncier sans aucun appui.

Une réforme foncière est un processus qui s'inscrit nécessairement dans la durée, sur au moins 15 ans. Madagascar dispose aujourd'hui d'une expérience innovante en matière de gestion des terres, construite durant ces premières années de réforme et qui a permis des progrès considérables au cours de la première phase. La poursuite du processus est conditionnée à au moins trois facteurs : (i) une volonté politique clairement affichée pour une nouvelle répartition de compétences entre collectivités locales et structures déconcentrées, dans un cadre administratif et juridique rénové ; (ii) la mise à disposition de ressources humaines publiques et privées grâce à une politique de formation aux métiers du foncier et (iii) des ressources financières générées par un dispositif de redistribution national, tel le Fonds National Foncier. Des conditions optimales seront alors réunies pour le lancement d'une deuxième phase de réforme foncière susceptible d'apporter des solutions à la hauteur des enjeux.

Annexe1 -- Références bibliographiques

- Andrianirina, Nicole ; Andrianirina–Ratsialonana, Rivo ; Burnod, Perrine, juin 2012. « *Décentralisation de la gestion foncière : vers un legal empowerment ?* ». Landscape 006. Notes de réflexion de l’Observatoire du Foncier. 19 pages.
- Andrianirina, Nicole ; Andrianirina–Ratsialonana, Rivo ; Burnod, Perrine, décembre 2012. « *Décentralisation de la gestion foncière à Madagascar: quels effets en termes d’habilitation juridique des populations rurales ?* ». Publication scientifique. Colloque SFER, INRA, CIRAD, Toulouse School of Economics, Toulouse, 13 et 14 décembre 2012. Observatoire du Foncier. 31 pages.
- Andrianirina, Nicole ; Andrianirina–Ratsialonana, Rivo ; Burnod, Perrine, avril 2013. « *Malagasy local land offices: what are the determinants of their integration in the local governance?* ». Article scientifique. World Bank Annual Conférence on Land and Poverty – Washington DC. Observatoire du Foncier, CIRAD. 15 pages.
- Andrianirina–Ratsialonana, Rivo ; Legendre, Rémi, Novembre 2011. « *Evaluation de la réforme foncière à Madagascar : rapport final synthétique* ». Observatoire du Foncier, MATD, PNF. 43 pages.
- Andrianirina–Ratsialonana, Rivo ; Ramarojohn, Landry ; Burnod, Perrine ; Teyssier, André, juin 2010. « *Après Daewoo ? Etat des lieux et perspectives des acquisitions foncières à grande échelle à Madagascar.* ». Rapport d’étude. Observatoire du Foncier, PNF, CIRAD. 56 pages.
- Andrianirina–Ratsialonana, Rivo ; Teyssier, André, mars 2010. « *Large-scale agricultural investments in Madagascar: lessons for more inclusive models* ». In Cotula, L. & Léonard, R., « *Investing in partnership: Agricultural investment and collaborative business models* ». Highlights from an international lesson-sharing workshop (Maputo, 17th – 18th March 2010). Publication scientifique. IIED, IFAD, Observatoire du Foncier, CIRAD. 144 pages.
- Andrianirina–Ratsialonana, Rivo, juin 2012. « *Madagascar : Land Governance Assessment Framework* ». Rapport d’évaluation. Banque Mondiale. 172 pages.
- Andrianirina–Ratsialonana, Rivo, mai 2009. « *Réforme foncière, les usagers sont –ils satisfaits ?* ». Landscape 001. Notes de réflexion de l’Observatoire du Foncier. 15 pages.
- Andrianirina–Ratsialonana, Rivo, novembre 2009. « *Guichet foncier, service communal ou greffon des projets de développement ?* ». Landscape 002. Notes de réflexion de l’Observatoire du Foncier. 16 pages.
- Banque Mondiale, UN–Habitat, 2011. « *Défi urbain : Analyse du marché foncier formel* ». Rapport d’étude. 165 pages.
- Boué, Céline, septembre 2008. « *Déterminants des stratégies de sécurisation foncière dans un contexte de réforme institutionnelle à Madagascar. Etude de cas dans la commune rurale de Faratsiho, Hautes Terres malgaches* ». Mémoire de Master Recherche 2 – Economie et Gestion du Développement Agricole. SupAgro, Université Montpellier 1, PNF, Observatoire du Foncier. 150 pages.
- Burnod, Perrine ; Andrianirina, Nicole ; Boué, C. ; Gubert, Flore ; Rakoto –Tiana, Nelly ; Vaillant, Julia ; Rabeantoandro, Rado ; Ratovoarinony, Raphael, avril 2012. « *Land Reform And Certification in Madagascar: Does Perception of Tenure Security Matter and Change* ». Publication scientifique. Conférence annuelle de la Banque Mondiale sur le foncier et la pauvreté Avril 2012. Washington DC. Observatoire du Foncier, CIRAD, IRD. 35 pages.
- Burnod, Perrine ; Andrianirina–Ratsialonana, Rivo ; Teyssier, André, février 2013. « *Processus d’acquisition foncière à grande échelle à Madagascar : quelles régulations sur le terrain ?* ». Publication scientifique. In Cahier de l’Agriculture, Volume 22, numéro 1, janvier – février 2013. CIRAD. 7 pages.

- Burnod, Perrine ; Gingembre, Mathilde ; Andrianirina–Ratsialonana, Rivo, mars 2013.« *Competition over Authority and Access: International Land Deals in Madagascar* ». Publication.In Development and Change special issue.« Governing Global Land Deals: The Role of the State in the Rush for Land ».Volume 44, Issue 2. March 2013. Pages 357 – 379.
- Byamugisha, Frank, 2013. « *Securing Africa’s Land for Shared Prosperity.A Program to Scale up Reforms and Investments.* » Africa Development Forum.World Bank / AFD, 231 p.
- Cabinet ECR, juillet 2006. « *Les données de référence sur les coûts et temps moyens requis pour l’exécution des procédures foncières* ».Millennium Challenge Account. 30 pages.
- Cabinet Eurata, février 2006. « *Etude de faisabilité de la contractualisation des opérations de modernisation des Services Fonciers Régionaux de la Côte Est* ». Rapport d’étude. MAEP, DCEM, PNF. 120 pages.
- Cabinet FTHM, août 2007. « *Conception du plan d’externalisation du service topographique et du cadastre, et étude de l’état des lieux des établissements de formation* ».Rapport d’étude. Millennium Challenge Account, MAEP, PNF. 140 pages.
- Cabinet FTHM, juillet 2009. « *Appui a la conception d’un fonds national foncier pour la pérennisation financière de la réforme foncière* ».Rapport d’étude. Millennium Challenge Account, PNF. 120 pages.
- Cabinet SOFRECO, juin 2006. « *Modernisation des Services fonciers régionaux dans les deux zones MCA et Antananarivo* ». Rapport d’étude. Millennium Challenge Account. 121 pages.
- CITE, janvier 2006. « *L’inventaire et classement des archives foncières – Manuel d’archivage dans les services fonciers* ».Rapport de prestation. Millennium Challenge Account.
- Comby, Joseph, juillet 2012.« *Sécurisation foncière dans les pays du Sud - les limites du modèle malgache* ».Article. Etudes Foncières n°158, juillet – août 2012. 5 pages.
- Comby, Joseph, septembre 2011. « *Evaluation de la réforme foncière à Madagascar* ». Rapport d’évaluation. Observatoire du Foncier. 81 pages.
- Consortium ATW Consultants, Ingenyosa, MadaGeomatic, février 2005.« *Stratégie de modernisation des conservations foncières et topographiques* ». Rapport d’étude. SCAC, PNF. 95 pages.
- De Satgé, Rick ; Kleinboi, Karin ; Christopher, Tanner, Juin 2011. « *Decentralized land governance: case studies and local voices from Botswana, Madagascar and Mozambique* ».Rapport d’étude. Institute for Poverty, Land, And Agrarian Studies (PLAAS). 119 pages.
- Droy, Isabelle ; Bidou, Jean – Etienne ; Rasolofo, Patrick, janvier 2010. « *Pauvreté et sécurisation foncière : les atouts et incertitudes d’une gestion décentralisée à Madagascar* ». Publication scientifique. IRD, CNRS, ROR. Taloha n°19.
- Evers, Sandra ; Burnod, Perrine ; Teyssier, André ; Andrianirina–Ratsialonana, 2011.« *Foreign Land Acquisitions in Madagascar: Competing Jurisdictions of Access Claims* ». Ouvrage d’édition.
- Giovarelli, Rennee, août 2006. « *MCC Madagascar projet foncier – Matières relatives au genre à prendre en compte* ». Millennium Challenge Corporation. 10 pages.
- Harissou, Abdoulaye, 2011. « *La belle inaboutie, le cas de Madagascar* ». In « *La terre, un droit humain* ». Ouvrage d’édition. Ed. Dunod. 196 pages.
- IGN, Cap Gemini, 1999. « *Système de cadastre numérique de Madagascar* ».Rapport d’étude. ProgrammeEnvironnemental, DDSF.
- Jacoby, Hanan ;Minten, Bart, juin 2007. « *Is Land Titling in Sub-Saharan Africa Cost-Effective? Evidence from Madagascar* ».Publication scientifique.The World Bank Economic Review, Vol. 21, n°3. Pp. 461 – 485. BanqueMondiale.25 pages.

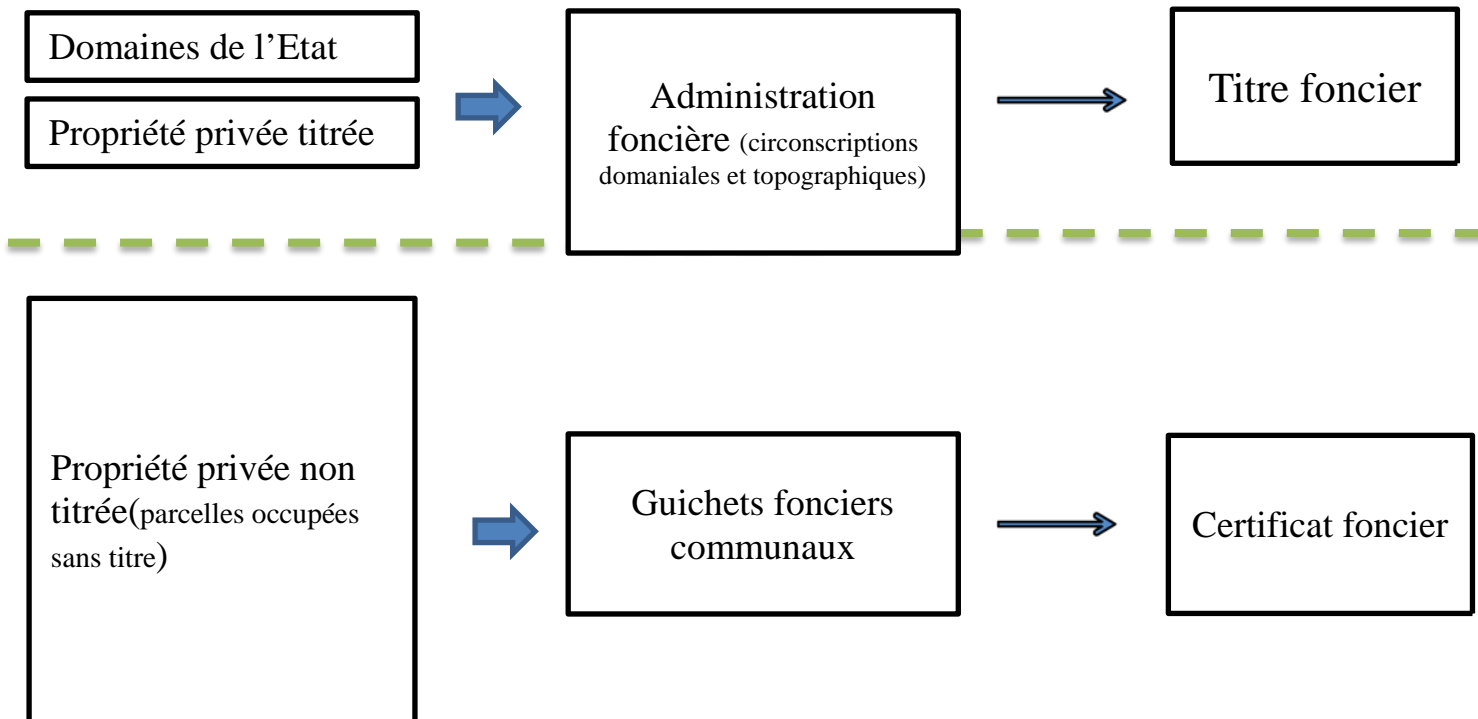
- Neimark, Benjamin, mars 2013. « *The land of our ancestors : Property rights, social resistance, and alternatives to land grabbing in Madagascar* ». Workingpaper. Land Deal Politics Initiative. 25 pages.
- Pallas, Sabine, septembre 2007. « *L'aspect genre dans le processus de réforme foncière* ». Atelier de restitution d'étude, FAO, 05 octobre 2007. International Land Coalition, SAHA, Programme National Foncier.
- Programme National Foncier, novembre 2009. « *Guide pratique de la gestion foncière décentralisée* ». Manuel opérationnel. MAEP. 125 pages.
- Raparison, Eric, octobre 2009. « *Forces et faiblesses de la commune malgache pour la gestion décentralisée du foncier* ». Mémoire de Master 2 Etudes Africaines – Droits africains. Université Paris 1, Panthéon – Sorbonne. 129 pages.
- Rasamimanana, Vololona, 2008. « *Réflexions sur les inégalités de genre liées à l'accès à la terre et leurs conséquences sur les femmes rurales à Madagascar* ». Atelier Accès à la terre en milieu rural en Afrique : stratégies de lutte contre les inégalités de genre. Bruxelles: FAO – Dimitra.
- Ratovoarinony, Raphaël ; Andrianirina–Ratsialonana, Rivo ; Burnod, Perrine ; Rabeantoandro, Rado, juin 2011. « *Certificat foncier : pourquoi ? pour qui ?* ». Landscape 004. Notes de réflexion de l'Observatoire du Foncier. 16 pages. OF, CIRAD.
- Rochegeude, Alain ; Razafiarijaona, Jules, 2008. « *Rapport d'étude sur les besoins en formation pour la réforme foncière à Madagascar* ». Rapport d'étude. PNF.
- Rochegeude, Alain, juin 2010. « *La nouvelle politique foncière de Madagascar : l'invention de la propriété gasy* ». Publication scientifique. LAJP Université Paris 1. 16 pages.
- SAHA, Observatoire du Foncier, SIF, HARDI, EFA, FVTM, 2011. « *Propositions d'amélioration de la politique et des stratégies dans la réforme foncière* ». Rapport d'étude. SAHA, OF, SIF, HARDI, EFA, FVTM.
- Teyssier, André ; Andrianirina–Ratsialonana, Rivo ; Razafindralambo, Ramy ; Razafindrakoto, Yolande, mai 2009.« *Décentralisation de la gestion des terres à Madagascar : processus, enjeux et perspectives d'une nouvelle politique foncière* ».In Colin, J-P., Léonard, J-P., Le Meur, P. « Les politiques de reconnaissance des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales ». IRD – Karthala : pp. 273 – 297.
- Teyssier, André ; Ramarojohn, Landry ; Andrianirina–Ratsialonana, Rivo, 2010. « Des terres pour l'agro-industrie malgache : un dilemme pour la politique foncière malgache ». Publication scientifique. Echogeo.
- Teyssier, André ; Ravelomanantsoa, Zo ; Raharison, Henri, 2008. « *La réforme foncière ou le pari de la compétence locale* ». In Frédéric Sandron : Population rurale et enjeux fonciers à Madagascar. CITE – Karthala. pages.19-33.
- Teyssier, André ; Ravelomanantsoa, Zo, juillet 2008. « *Une réforme foncière face à la faillite du système Torrens* ». Article. Etudes foncières n°134, juillet – août 2008. CIRAD, PNF. Pages.34 – 38.
- Teyssier, André, juin 2010.« *Décentraliser la gestion foncière ? L'expérience de Madagascar*». Article de revue. Perspectives n°4. CIRAD. 4 pages.
- Thinon, Pascal ; Rakotoarison, Thierry, 2013. « *Etat des lieux de la réorganisation et de la modernisation des Services fonciers de l'Etat à Madagascar* ». Rapport d'étude.PGDI.62 pages.
- Üllenberg, Alfons, décembre 2009. « *Foreign Direct Investment (FDI) in Land in Madagascar* ».Country profile.GTZ.36 pages.
- Widman, Marit, 2012. « *The outcome of a "gender neutral" reform. Why don't couples apply for joint land certificates for co-owned land in Madagascar?* ».Communication à la conférence

Liste des Acronymes

Administration Foncière	
AMVR	Aires de Mise en Valeur Rurale
LPF	Lettre de Politique Foncière
PC	Périmètres de Colonisation
PGDI2	Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel - Phase 2
PIF	procédure d'immatriculation foncière
PLOF	Plan Local d'Occupation Foncière
PNF	Programme National Foncier
RI	Réserves Indigènes
SAC	schémas d'aménagement communaux
SRAT	schémas d'aménagement communaux et régionaux

Annexe 2

Statuts fonciers et domaniaux et répartition de compétences entre administration foncière et communes



CHAPITRE III : CAPITAL PHYSIQUE

10. Le secteur privé

I. Résumé et Vision 2024

D'ici une dizaine d'années, l'économie malgache pourrait doubler, notamment grâce à la forte croissance du secteur privé. La clé pour encourager l'investissement privé et la création d'emplois est de maintenir une stabilité politique, de revoir les privilèges dont jouissent certains acteurs économiques et d'établir un environnement plus favorable aux entreprises. D'ici 2024, Madagascar pourrait facilement accueillir plus d'un million de touristes par an. L'industrie légère pourrait créer plus de 100 000 emplois pour la population urbaine en situation de précarité, notamment les femmes. Madagascar pourrait redevenir un acteur important de l'industrie agroalimentaire sur la scène internationale en misant sur certaines cultures de rente à haute valeur ajoutée. Le marché de l'exportation des TIC (Technologie de l'Information et des Communications) pourrait employer un grand nombre de jeunes diplômés dans les grands centres urbains et desservir le monde francophone. Le secteur des industries extractives pourrait participer à la construction d'infrastructures communes. Madagascar dispose des richesses naturelles, du capital humain, et d'entrepreneurs chevronnés lui permettant d'augmenter rapidement son niveau de richesse nationale. Il n'est pas exclu qu'à un horizon de dix ans, d'autres industries se développent à condition que la politique du Gouvernement de Madagascar (GdM) le permette. Le GdM doit s'assurer que les principes démocratiques soient respectés et que les décisions politiques stimulent l'entrepreneuriat et l'investissement privé.

Au cours des cinq dernières années, le secteur privé malgache a connu une forte récession (2009) suivie d'une stagnation économique (2010-13). Les deux-tiers de la population active se trouvent sans emploi ou sous-employés. Cette absence d'opportunités d'emploi engendre d'importants coûts économiques et sociaux pour toute une génération. Les troubles politiques combinés à une série de chocs exogènes défavorables ont conduit à une baisse de l'emploi formel puisque nombre d'entreprises ont fait faillite ou se sont réfugiées dans le secteur informel. La détérioration de la gouvernance et du contexte sécuritaire a entraîné une perte de compétitivité des entreprises malgaches. Selon une étude nationale réalisée par l'Organisation Internationale du Travail (OIT) et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), plusieurs centaines de milliers d'emplois auraient été perdus dans la période 2009-2011. L'impact sur l'emploi a peut-être été bien plus important que cela, notamment si l'on inclut l'emploi dans le secteur informel. Les estimations préliminaires de la Banque Mondiale indiquent que la proportion de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté pourrait bien avoir augmenté considérablement pendant cette période, et que cette proportion serait actuellement une des plus élevées au monde. Parallèlement, certaines industries semblent avoir remarquablement résisté aux événements. Seul un secteur privé dynamique et confiant peut répondre au besoin urgent de création d'emplois durables, ces emplois représentant un remède puissant contre la pauvreté.

La présente analyse examine de plus près les obstacles entravant la croissance du secteur privé et des investissements, ces deux éléments étant étroitement liés à la gouvernance et à la croissance et à la prospérité partagées. Le développement du secteur privé poussé par une approche inclusive, globale et mise en œuvre de façon cohérente pourrait remettre l'économie malgache sur une trajectoire de croissance à plus de 5 pour cent par an. À court terme, le nouveau gouvernement devra s'engager dans un dialogue public-privé, rationaliser les procédures commerciales et renforcer la capacité de l'administration publique. La reconnaissance du nouveau gouvernement malgache par la Communauté internationale favoriserait le retour du pays dans les accords commerciaux bilatéraux et régionaux. Certains dossiers législatifs, laissés en suspens ces dernières années, devront être revus et précisés et les lois et réglementations en vigueur correctement mises en œuvre. À moyen terme, le GdM devrait achever la restructuration de ses entreprises publiques (EP), restructuration introduite à la fin des années 1990 mais interrompue au milieu des

années 2000. La JIRAMA et Air Madagascar freinent le développement de l'industrie manufacturière et du tourisme. La gestion des terres de droits publics doit être renforcée et les infrastructures, telles que le réseau routier national, doivent être améliorées et mieux entretenues. Ces initiatives devraient favoriser le retour à une croissance économique stable sur une décennie ou plus.

II. Vue d'ensemble

Les gouvernements qui se sont succédé depuis la fin des années 1980 ont pris des mesures pour réformer l'Etat et l'économie et favoriser l'émergence d'un secteur privé dynamique. En effet, les services bancaires, l'industrie pétrolière, les télécommunications, les chemins de fer et les assurances ont été libéralisés. Deux nouvelles lois, l'une sur l'investissement et l'autre sur le régime de Zones Franches, ont été promulgués respectivement en 2007 et 2008. La libéralisation progressive de ces secteurs, entrepris par le GdM, a permis l'émergence d'une industrie dynamique notamment dans le tourisme, le textile, la pêche et les TIC. Le choix, la qualité et le prix des services associés ont été, dans la plupart des cas, nettement améliorés.

Malgré les nombreuses avancées, plusieurs secteurs sont encore bridés par des processus de libéralisation inachevés. Les troubles politiques qui ont frappé le pays en 1997, 2002 et 2009 ont fait fuir les investisseurs potentiels. Beaucoup d'investisseurs et de professionnels malgaches se sont expatriés et ont cherché des opportunités économiques à l'étranger. Isolé des principaux centres économiques et des chaînes d'approvisionnement mondiales, Madagascar souffre également d'un manque de concurrence et d'une libéralisation incomplète de l'espace aérien national, qui freine le potentiel de croissance du pays. De plus, le monopole d'État dans le secteur de l'énergie étouffe le secteur manufacturier - en particulier les industries situées en dehors de la capitale - et restreint les investissements dans d'autres secteurs de l'économie tels que la pêche, le tourisme et l'agro-alimentaire.

a. Performance sectorielle

Madagascar possède un avantage comparatif révélé (ACR) dans le textile, les ressources halieutiques, les minerais, les métaux non-ferreux, les épices, les huiles essentielles, le cacao, le sucre, les fruits et légumes. Le nombre total de catégories de produits pour lesquels Madagascar possède un ACR n'a quasiment pas changé depuis 25 ans, démontrant ainsi la faible diversification économique du pays. En effet, Madagascar possédait un ACR dans 77 catégories de produits en 1994 contre 76 catégories en 2009 (WITS).

Tirées par l'expansion de l'industrie textile, les exportations de biens et de services ont connu une hausse de 250% entre 2002 et 2008. Les importations de biens et services ont suivi l'évolution des exportations, à l'exception de la période 2007-2008 pendant laquelle les importations sont montées en flèche et le déficit commercial du pays s'est rapidement aggravé (Figure 1). Les termes de l'échange du pays s'étaient améliorés en 2000 - 2003 avant de chuter de plus d'un tiers entre 2003 et 2007 (Figure 2). En 2009, les troubles politiques ont conduit à une baisse des importations ainsi que des exportations, qui s'est poursuivie en 2010 suite à la suspension de Madagascar de l'AGOA.

L'industrie textile reste la source la plus importante de revenus issus de l'exportation mais le secteur a connu une évolution en dents de scie au cours des 15 dernières années. Jusqu'à 2000, date à partir de laquelle Madagascar a commencé à bénéficier d'un accès préférentiel au marché américain à travers l'AGOA, l'industrie textile malgache était peu importante et les exportations ne dépassaient pas USD 75M. En 2008, l'exportation de textiles malgaches atteignait près de USD 1Mrd (voir Figure 3). L'expansion du secteur a été exceptionnelle et seule la crise politique de 2002 a ralenti temporairement la croissance de ce secteur. L'industrie textile a employé un grand nombre de jeunes dans les villes.

Les troubles politiques de 2009 et la perte des préférences AGOA ont provoqué une chute de près d'un tiers des exportations de textile entre 2008 and 2010 (en valeur). Les sanctions appliquées par le gouvernement américain ont freiné les investissements privés — en particulier la suspension de Madagascar du programme AGOA le 23 Décembre 2009 —, entraînant la chute des exportations malgaches vers les USA (36% des exportations totales en 2004 contre 9% en 2010). L'effet sur l'emploi a été important et un grand nombre d'investisseurs asiatiques ont quitté le pays. En effet, le secteur textile a licencié plus de 40.000 ouvriers, dont une majorité de femmes, et 300.000 emplois ont été indirectement affectés. Avec le temps, cependant, de nouveaux investisseurs, en particulier venant d'Europe et de l'Ile Maurice, ont repris certaines des usines. Les exportations se sont stabilisées entre USD 300M - 400M. De nouveaux marchés en Europe et en Afrique du Sud ont été ciblés.

Figure 1: Commerce de biens et services

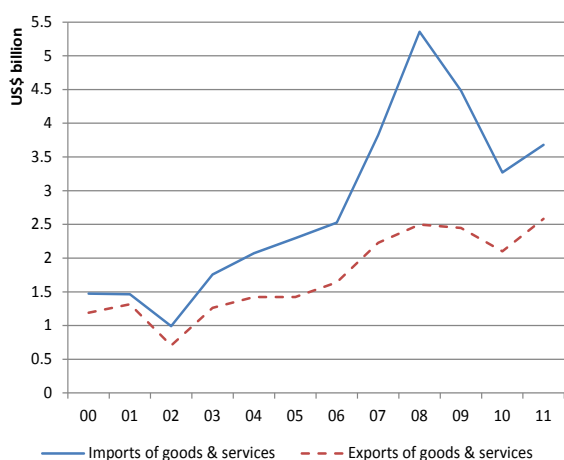


Figure 2: Termes d'échange (2005 =100)

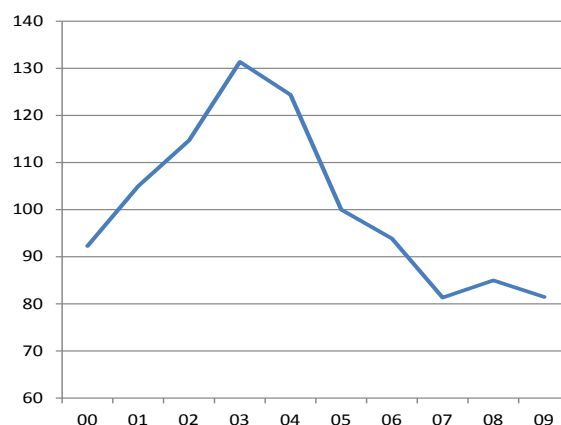
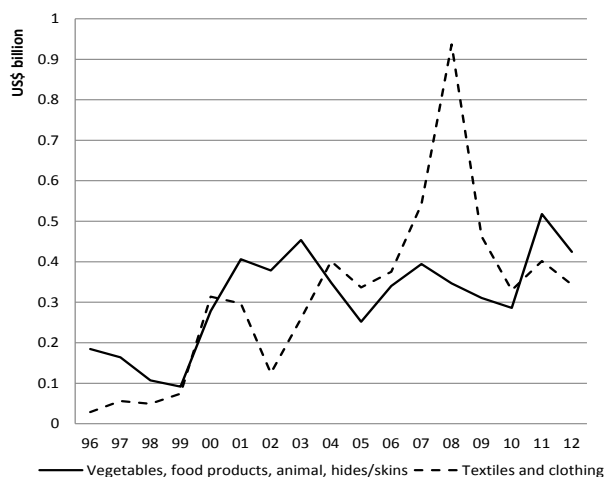


Tableau 1: Exportations malagasy par catégorie de produit

HS1996 code	2012	Δ (2012-2010)	Δ (2012-2005)	Δ (2012-2000)
01-05 Animal	\$74,337,113	-2%	-32%	-29%
06-15 Vegetable	\$245,493,043	129%	125%	78%
16-24 Food Products	\$80,971,341	-2%	186%	152%
25-26 Minerals	\$148,057,249	92%	637%	936%
27-27 Fuels	\$82,491,349	32%	953%	210%
28-38 Chemicals	\$17,530,709	-39%	128%	135%
39-40 Plastic Rubber	\$2,855,926	-4%	183%	301%
41-43 Hides Skins	\$23,838,715	18%	433%	633%
44-49 Wood	\$22,416,770	-31%	-61%	-7%
50-63 Textiles Clothing	\$343,454,128	4%	2%	9%
64-67 Footwear	\$1,987,595	27%	52%	128%
68-71 Stone Glas	\$25,661,929	65%	35%	39%
72-83 Metals	\$85,396,236	459%	684%	12045%
84-85 Machinery Electric	\$8,901,950	13%	56%	187%
86-89 Transport	\$1,922,129	31%	-46%	329%
90-99 Miscellaneous	\$20,103,478	-75%	3%	72%

Figure 3: Exportations de prêt-à-porter & de produits agricoles



Source: WITS.

Le secteur agricole ne représente que 30% du PIB (en valeur ajoutée), mais il emploie jusqu'à quatre cinquièmes de la population active. Les exportations de produits agricoles ont fluctué mais sont restés relativement stables au cours de la dernière décennie.

Après l'industrie textile, les légumes représentent le deuxième poste de recettes issues de l'exportation, avec USD 245M générés en 2012 (voir le tableau 1). Jusqu'à maintenant, ces exportations ont été plutôt instables, mais ont augmenté au fil du temps. Les exportations de produits

d'origine animale ont connu une lente diminution mais ont tout de même généré USD 74M en 2012 alors que les exportations de produits alimentaires ont presque triplé depuis 2005 et atteint 81M de dollars US en 2012. Les cuirs et les peaux ont été un autre secteur émergent, ayant augmenté de plus de 600% depuis 2000.

Les exportations d'un certain nombre de cultures de rente telles que le sucre et le coton ont récemment repris grâce à la présence de nouveaux collecteurs, de nouvelles entreprises de transformation et de nouveaux exportateurs, en particulier en provenance de Chine. Le développement du secteur agricole a été impulsé par la présence de PME (Petites et Moyennes Entreprises) tels que Phileol, Bionexx, Sear et Homeopharma. Un certain nombre de nouvelles usines de transformation ont été construites, notamment pour alimenter le marché intérieur. La fermeture de l'usine TIKO a conduit au développement d'un certain nombre de petites entreprises laitières en concurrence avec les produits importés.

Les métaux et les minéraux sont apparus comme la catégorie de produits avec la plus forte croissance, notamment à l'export puisqu'en 2012, ils représentaient la troisième source de recettes d'exportation. En effet, en 2012, Madagascar a exporté des métaux et des minéraux pour une valeur de USD 233M. Ces exportations devraient encore croître puisque les mines de QMM et Ambatovy ont ouvert seulement en 2009 et 2012 respectivement ; de plus, les exportations de dioxyde de titane, de nickel et de cobalt devraient reprendre dans les années à venir. Néanmoins, dans un contexte politique incertain, certains investissements ont été retardés par le gel de la délivrance de nouveaux permis miniers. Ainsi, le secteur a gelé près de 13 000 emplois formels. L'exploitation minière artisanale et la transformation des pierres semi-précieuses rassemblent un certain nombre de petits producteurs répartis sur l'ensemble du territoire. Le développement de ce secteur pourrait améliorer les conditions de vie de près d'un demi-million de personnes.

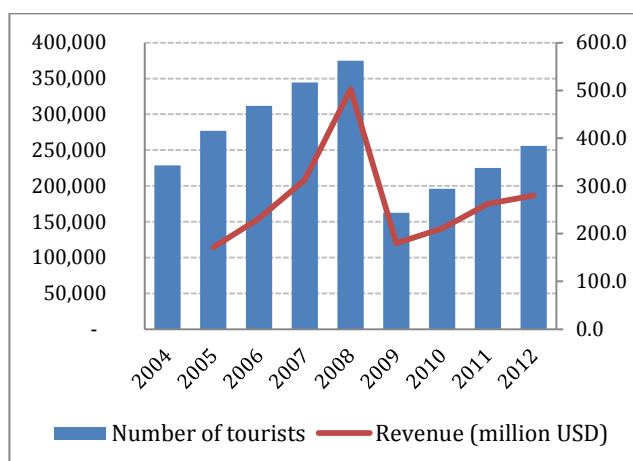
Au-delà du textile et de l'habillement, le secteur manufacturier national a lentement déperissé au fil des ans car la technologie et les équipements utilisés demeurent obsolètes. Les exportations de machines et d'équipements ont augmenté depuis 2000, mais à partir d'un niveau très bas. Les carburants ainsi que les produits chimiques ont connu de bons résultats et les exportations ont atteint USD 100M en 2012. Toutefois, entre 2010 et 2012, les exportations de produits chimiques ont baissé de deux cinquièmes de leur valeur après plusieurs années de croissance.

Le secteur du tourisme a connu plusieurs années de croissance soutenue en termes de revenus et de nombre de touristes, avant que ce dernier ne diminue de moitié en 2009. Le nombre de touristes est passé de 375.000 en 2008 à 163.000 en 2009. La croissance positive des arrivées de touristes depuis 2009 a été un peu plus lente qu'avant 2009 (Figure 4). Le ralentissement du secteur a été fortement ressenti par les hôteliers et les restaurateurs ainsi que les transporteurs, les artisans et autres prestataires. Le taux d'occupation des hôtels est passé de 64% en 2008 à 39% en 2009 et 46% en 2010. En 2012, pour la première fois, le nombre de touristes a dépassé celui de 2004.

b. Création de nouvelles entreprises et investissement

Jusqu'à récemment, Madagascar n'a pas réussi à stimuler la croissance en attirant les capitaux étrangers: entre 1970 et 2005, les entrées nettes d'IDE (Investissements Directs Etrangers) ont fluctué autour de 0 à 2% du PIB avec une moyenne de 0,5% du PIB (Figure 5). En 2000-2001, on constate un pic dans les entrées nettes d'IDE de 2,1% du PIB, lorsque le gouvernement a restructuré un certain nombre d'entreprises publiques et a privatisé des infrastructures jusqu'alors publiques. Une vague de privatisations et de cession d'actifs publics a eu lieu à la fin des années 1990 et la première moitié des années 2000. Cependant, après des décennies de sous-investissements et de faibles rendements, la valeur de la plupart des actifs était modeste et de nombreux actifs ont été vendus à des investisseurs nationaux. En 2000, les statistiques indiquent que Madagascar n'était que peu attractif en comparaison d'autres pays d'Afrique orientale et australe (Figure 7).

Figure 4: Nombre d'arrivées de touristes et revenus du tourisme international



Source : Ministère de l'Economie et de l'Industrie (2012)

Les entrées nettes d'IDE se sont accélérées en 2006 et ont atteint des niveaux record en 2008 - 2012 grâce aux récentes opérations minières de QMM à Fort Dauphin et Ambatovy dans la région de Tamatave. Entre 2007 et 2009, les IDE représentaient plus de 10% du PIB et dépassaient encore les 8% de PIB entre 2010 et 2012. Comparé à d'autres pays de la région, Madagascar attire un volume d'investissement étranger relativement important. En 2012, seuls trois pays de l'Afrique de l'Est et du Sud présentent une plus grande part d'IDE en termes de pourcentage du PIB (Figure 7). Les capitaux injectés par Rio Tinto et Sherritt International dans le développement de leur mine entre 2006 et 2013 ainsi que l'investissement dans les infrastructures attenantes pourraient avoir été supérieurs à USD 6Md. Ces investissements ont stimulé le développement économique régional et ont apporté non seulement des capitaux étrangers, mais également une expertise internationale. Ceux-ci ont contribué à l'amélioration des routes, des installations portuaires et des infrastructures électriques locales. Le développement minier a également commencé à générer des *royalties* qui ont vocation à encore augmenter avec le temps. En effet, les redevances minières sont passées de 0.0% du PIB en 2009 à 3.9% du PIB en 2011 (IDH Banque Mondiale). Bien que ces développements miniers à grande échelle alimentent les caisses de l'Etat et contribuent au développement local, il ne peut constituer une réponse au problème de chômage à grande échelle.

Figure 5: Flux d'IDE 2000-12

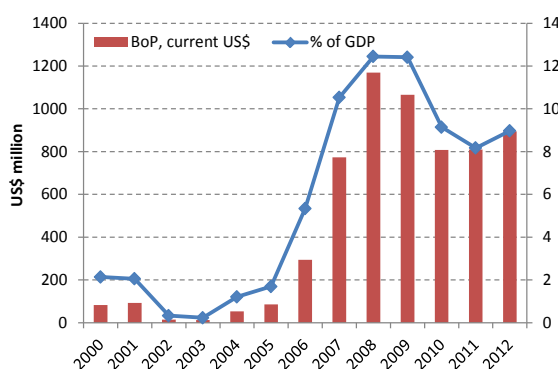


Figure 6: Nombre de nouvelles entreprises formelles par mois

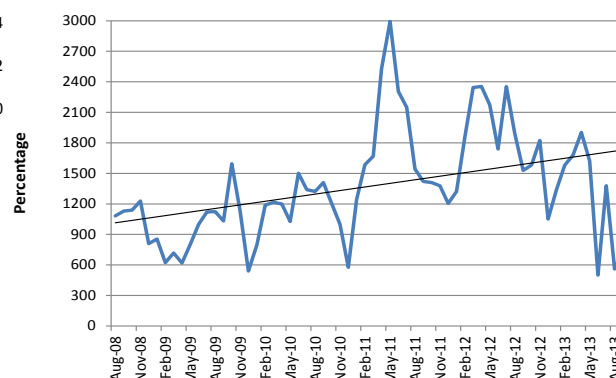
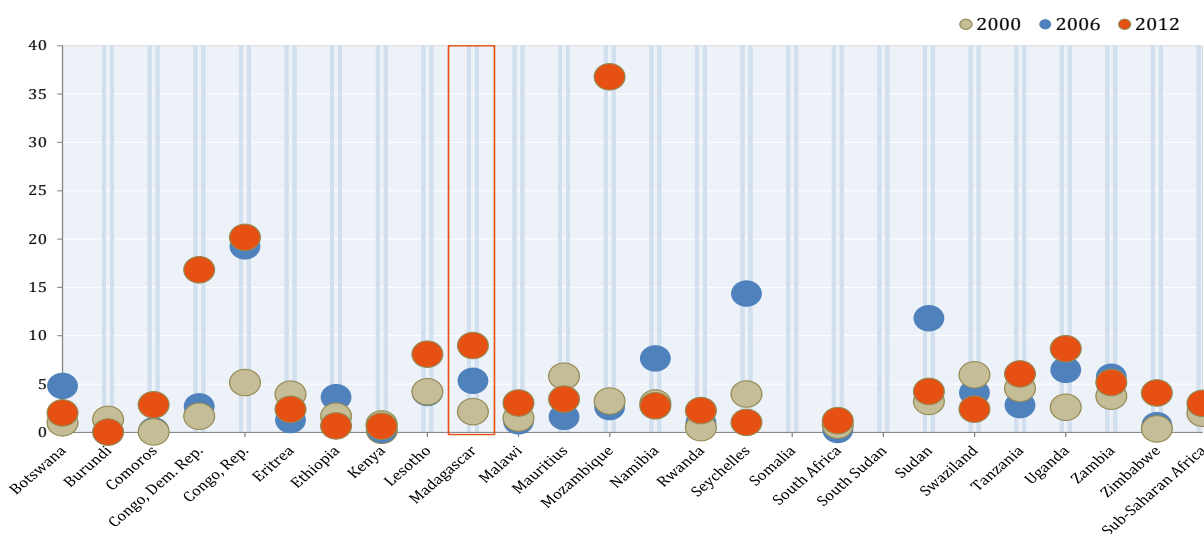


Figure 7: Investissement direct étranger, Flux nets, % du PIB



Source: Banque Mondiale HDI (5,7) et INSTAT/EDBM (6).

Mis à part le secteur minier, l'investissement productif a été freiné par l'issue incertaine du processus de transition politique. L'investissement public a chuté de 45% en 2009 et de 2% en 2010, selon la Loi de Finances (2014). La baisse drastique des investissements publics reflète la baisse de l'Aide Publique au Développement (APD). Par exemple, les prêts les plus récents de la Banque Mondiale ont porté essentiellement sur la nutrition, la santé et la sécurité alimentaire. Le ralentissement de l'appui financier des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux a conduit à une diminution des investissements dans les travaux publics et la réduction de l'entretien des infrastructures existantes. La détérioration des infrastructures publiques qui en a résulté a nui à la compétitivité du secteur privé.

Malgré ce contexte, le nombre d'entreprises enregistrées a un peu augmenté entre 2008 et 2013 grâce aux efforts de formalisation menés par l'Economic Development Board of Madagascar (EDBM) (Figure 6). L'augmentation du nombre d'entreprises enregistrées cache un nombre croissant d'entreprises composées d'un seul et unique employé. Elle résulte du déploiement par l'EDBM de guichets uniques régionaux ayant facilité l'enregistrement des entreprises. Cependant, il n'existe pas de statistiques sur le nombre de faillites d'entreprises. Divers témoignages indiquent pourtant que de nombreuses entreprises ont fait faillite ou sont passées dans le secteur informel. La grande majorité des Malgaches sont des travailleurs indépendants opérant dans un environnement économique particulièrement précaire. En 2012, on estime que 93% des nouveaux emplois se trouvaient dans le secteur informel et 75% d'entre eux étaient dans le secteur agricole informel.¹

À Madagascar, les zones franches ont longtemps soutenu l'industrie légère, et au fort contenu en main d'œuvre et destinée à l'exportation. Les exemptions de taxes diverses, de TVA et de droits de douane, associées à une meilleure gestion des droits fonciers et à l'amélioration de la logistique et de l'accès à l'électricité et à l'eau, ont stimulé la création d'emplois dans certaines zones géographiques, en particulier sur les Hauts Plateaux. Bien que ces zones échappent quelque peu aux problèmes liés au climat des affaires national, elles ne se sont pas montrées capables de protéger leurs emplois. Ainsi, certaines entreprises ont quitté le pays au moment où les conditions se sont détériorées.

III. Défis principaux

La résilience du secteur privé a été mise à rude épreuve. Le manque de dynamisme économique global, les importants arriérés de paiement du secteur public, les problèmes croissants d'infrastructure, en particulier pour les routes et l'approvisionnement en électricité, ainsi que la

dégradation de la gouvernance ont fortement affecté les perspectives à court terme du secteur privé et ses plans d'investissement à long terme. Progressivement, le secteur privé malgache a ainsi perdu en compétitivité vis-à-vis de ses concurrents étrangers. Il est actuellement classé 132e sur 148 pays en termes de compétitivité globale, selon le Forum économique mondial. Les principaux obstacles à la croissance du secteur privé et la création d'emplois à Madagascar peuvent être subdivisés comme suit: (a) l'environnement juridique et réglementaire; (b) les facteurs de production; (c) les infrastructures et les services publics; (d) la structure du marché et les problèmes liés à la concurrence, et (e) la gouvernance et l'instabilité politique.

a) L'environnement juridique et réglementaire

Les coûts de transaction formels imposés par l'administration publique aux entreprises ont légèrement augmenté mais la hausse a été modérée. Le classement du pays dans l'enquête annuelle *Doing Business* n'a pas connu de changement notable au cours des cinq dernières années, étant donné que les légères augmentations des frais administratifs ont été compensées par quelques améliorations, notamment liées à l'efficacité de l'administration. Comme le montrent les figures 9 et 10, ces grandes réformes visant à améliorer l'efficacité administrative et à réduire les coûts de transaction ont été mises en œuvre en 2006 - 2008 et ont été maintenues par la suite. Madagascar est aujourd'hui l'un des pays d'Afrique où il est le plus facile de créer une entreprise. Les procédures d'octroi de permis de construire et d'enregistrement de propriété sont beaucoup plus rapides aujourd'hui qu'elles ne l'étaient il y a 7 ou 8 ans. Toutefois, de nombreux autres pays de la région ont rapidement réformé leurs procédures. Ainsi, Madagascar a perdu cinq ans dans ce processus. Le pays est aujourd'hui classé 148e sur 189 pays (figure 8). Il se place en fin de classement mondial pour «l'obtention de crédit» (182e), «l'application des contrats» (160e) et «la résolution des insolvabilités» (157e) alors qu'il se classe relativement bien pour «le paiement des impôts» (61e), «la protection des investisseurs» (68e), et «le commerce transfrontalier» (115e).

Les coûts de transactions informels imposés par l'administration publique aux entreprises ont augmenté, en particulier dans l'industrie extractive. A l'exception des entreprises qui ont déjà investi massivement dans des mines et dans l'exploration, les autres investisseurs hésiteront à s'engager dans le pays. En effet, des preuves empiriques indiquent que le harcèlement des entreprises par des agents publics est fréquent. Dans les années les plus difficiles de la crise, de nombreux fonctionnaires, guidés par un manque de ressources, ont cherché à extorquer des redevances aux entrepreneurs. Avec le temps, des tentatives d'extorsion plus effrontées, en particulier auprès de l'industrie extractive, sont devenues plus fréquentes.

Le GdM doit rouvrir de toute urgence certains dossiers législatifs et réglementaires liés notamment à la mise en œuvre de la Loi sur les zones franches et la Loi sur l'investissement. Les deux lois ont été adoptées avant la crise, mais il y a un manque d'orientations sur leur application. La loi sur les investissements des grandes exploitations minières doit également être révisée pour offrir plus de clarté et de meilleures conditions pour les investissements à long terme. Dans un souci de rationaliser les coûts de transaction, le secteur privé a également demandé à plusieurs reprises une réforme des mesures non tarifaires touchant les importations et les exportations. Le cadre juridique et réglementaire existe souvent sur le papier, mais n'est pas correctement appliqué.

Figure 8: Facilité de l'entreprenariat en 2013

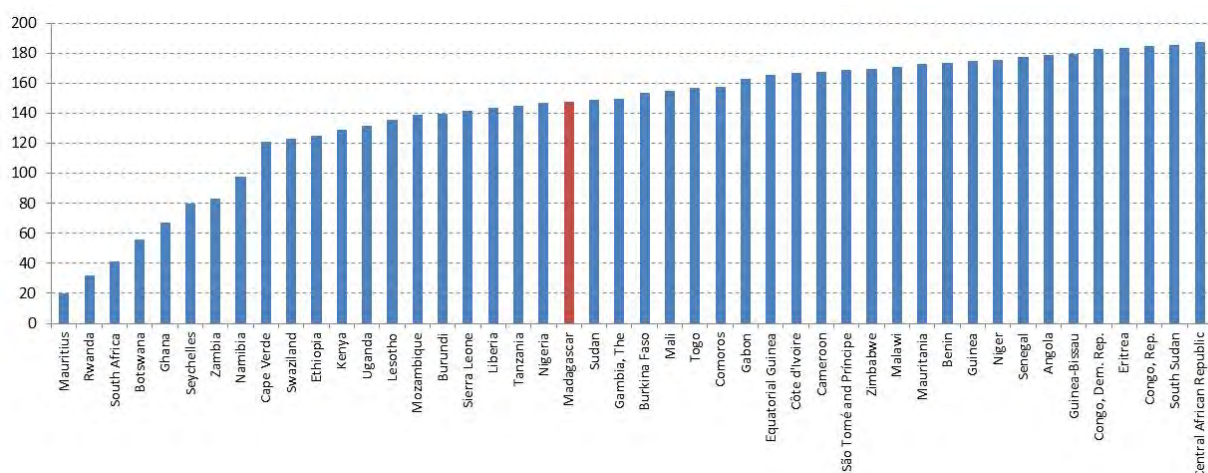


Figure 9: Création d'entreprise

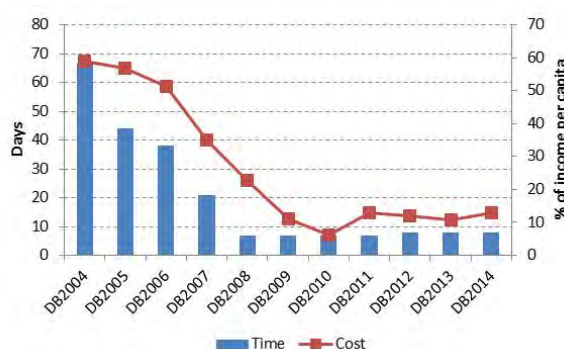
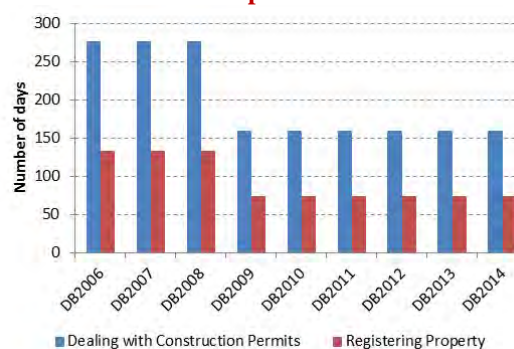


Figure 10: Délais d'enregistrement de propriété et d'obtention de permis de construire



Source: www.doingbusiness.org

(b) Les facteurs de production

Le prix de la main d'œuvre malgache est relativement faible par rapport à n'importe quel autre pays. L'offre de main-d'œuvre est également abondante, mais l'offre de travailleurs possédant des compétences professionnelles ou des professionnels ayant des compétences spécialisées est beaucoup plus limitée, en particulier en dehors de la capitale. Madagascar est classé 129 sur 145 pays en termes de la mesure au sens large de la "qualité de la connaissance" dans World Bank's Knowledge Economy index pour 2012. La disponibilité de la main d'œuvre qualifiée a récemment été affectée par la situation économique, étant donné que de nombreux Malgaches qualifiés ont émigré pour trouver un emploi à l'étranger. Appuyer la formation, dans les domaines où il y a une forte demande du secteur privé, est essentiel pour améliorer la productivité de la force de travail.

L'Enquête menée auprès des Entreprises malgaches en 2009 a révélé qu'en moyenne, les entreprises malgaches ont une plus faible productivité et une plus faible intensité en capital que les entreprises des autres pays d'Afrique subsaharienne. Les entreprises malgaches présentent des résultats bien plus faibles que la moyenne des entreprises des pays sub-sahariens en termes d'utilisation des capacités, de croissance annuelle des ventes, de croissance de l'emploi et d'augmentation de la productivité.

Pour de nombreuses entreprises, notamment les investisseurs et industriels étrangers, l'accès à la propriété foncière est une contrainte majeure. Le système de délivrance de titres fonciers s'est amélioré au fil du temps dans de nombreuses régions, mais cela reste un engagement lourd et risqué pour les investisseurs. L'incertitude sur les droits des parcelles privées et le manque d'information sur les terrains du domaine privé de l'Etat, parfois occupés illégalement, sont un frein majeur au développement d'un marché foncier qui permettrait l'acquisition de terrains ou la passation de baux

emphytéotiques dans des conditions claires et transparentes, rassurantes pour les investisseurs et équitables pour les ayant-droits actuels.

(c) Infrastructures énergétiques et physiques

Les enquêtes réalisées auprès des entreprises (2004, 2009) et certains témoignages et retours d'expérience suggèrent que le coût élevé, l'approvisionnement instable et le manque d'accès à l'électricité représentent les plus grands obstacles à la croissance du secteur privé à Madagascar. Cela a annihilé le développement du secteur manufacturier national. Certaines entreprises à Antananarivo et dans certaines zones franches bénéficient de tarifs d'électricité subventionnés alors que de nombreuses entreprises dans les provinces paient le triple du prix dans la capitale. Le coût et l'instabilité de l'approvisionnement en électricité a également porté préjudice au secteur du tourisme. Le coût de l'électricité constitue jusqu'à 40% de la structure totale des coûts dans de nombreux hôtels de taille moyenne et de grandes entreprises dans les provinces. Les indicateurs *Doing Business* classent Madagascar 187ème sur 189 pays en termes «d'accès à l'électricité». L'enquête réalisée auprès des entreprises malgaches en 2009 indique que les entreprises ont subi 14 pannes de courant en moyenne en un mois, entraînant ainsi une perte d'environ 8% du chiffre d'affaires. L'absence d'actions politiques visant à réformer le monopole d'État est néfaste pour l'économie du pays. Pour une économie principalement basée sur l'agriculture, l'amélioration de la chaîne de valorisation par l'agro-industrie est fortement entravée par l'accès coûteux, instable et rare à l'électricité. L'électrification rurale et la création de nouveaux emplois passent par le soutien à des producteurs indépendants d'électricité et le développement de sources d'énergie renouvelables.

La négligence de l'entretien de base des routes malgaches isole de nombreuses régions. Peu de routes nationales sont dans un état décent et de nombreuses villes et villages dans les provinces, en particulier sur les côtes, ne peuvent transporter leurs produits agricoles frais ou fragiles vers les centres urbains du pays ou vers les marchés étrangers. Pendant la saison des pluies, des régions entières se trouvent parfois coupées du reste du pays. Plusieurs ports et aéroports ont été rénovés au cours des deux dernières décennies. Cependant, le maintien du niveau de services existant, voire l'ouverture vers de nouveaux marchés et clients nécessiterait la réhabilitation urgente de nombreuses autres infrastructures. Beaucoup trop d'aéroports régionaux, gérés par l'ADEMA, manquent d'équipements de base, empêchant ainsi la compagnie aérienne nationale de faire voler des avions de nuit ou dans des conditions météorologiques difficiles. Les infrastructures de télécommunications peinent à fournir certains services, comme Internet et les services de téléphonie fixe, dans beaucoup de régions de Madagascar.

(d) Problèmes liés à la structure du marché et à la concurrence

La concurrence est entravée à la fois par les pratiques des entreprises informelles, et par la présence de puissants opérateurs historiques. D'après l'enquête réalisée auprès des entreprises malgaches en 2009, les pratiques du secteur informel sont le deuxième plus grand obstacle à la croissance des entreprises formelles. En évitant la TVA et autres taxes formelles, les entreprises informelles peuvent exercer une concurrence déloyale face aux entreprises formelles qui doivent se conformer au cadre juridique et réglementaire. Madagascar souffre également d'une faible concurrence dans un certain nombre de secteurs. Les marchés de l'énergie et l'accès à l'espace aérien intérieur sont occupés par des monopoles d'État. Plusieurs marchés agricoles sont dominés par de petits cartels de commerçants et des opérateurs qui contrôlent les volumes d'exportation et les prix à la production. Les prix du carburant et de certains TIC sont élevés par rapport aux référentiels internationaux. Une seule entreprise dessert près de la totalité du marché de l'eau minérale, des sodas et de la bière.

L'espace aérien national est de facto contrôlé par un seul et unique opérateur, ce qui a pour effet de limiter considérablement la croissance du tourisme. De plus, le marché non concurrentiel des services de fret aérien entrave les exportations par avion de produits frais et de produits à haute valeur ajoutée. En 1993, l'accès à l'espace aérien Malagasy est ouvert à la concurrence pour permettre à n'importe quel transporteur basé à Madagascar d'opérer des vols domestiques.

Cependant, les coûts d'entrée sont tels que *de facto* la compagnie nationale Air Madagascar continue d'opérer en situation de monopole sur tous les vols intérieurs. Le secteur du tourisme souffre de nombreux problèmes, tels que le manque de compétition, un marché domestique de petite taille et de nombreuses contraintes opérationnelles liées, par exemple, à des infrastructures inadéquates, à un prix du carburant élevé ainsi qu'à l'obligation de desservir certaines lignes pour lesquelles il n'y a que peu de demande. Tous ces éléments ont conduit à des prix des billets d'avions extrêmement élevés. Les services fournis par Air Madagascar sont erratiques et imprévisibles, ce qui freine grandement la croissance du secteur touristique. Ainsi 80 % des touristes étrangers transitent par Antananarivo et les agences de voyages hésitent à envoyer leurs clients dans d'autres régions de Madagascar à cause des fréquents retards et annulations sur les vols intérieurs. Cette situation décourage les groupes hôteliers internationaux d'investir dans les provinces malgaches. La Banque mondiale classe le réseau aérien de Madagascar comme l'un des moins connectés au monde. Cette situation n'est pas susceptible de changer sans une réforme de l'espace aérien et un dialogue national portant sur l'amélioration des services aériens et aéroportuaires.

Les petites et moyennes entreprises (PME) accèdent difficilement à des financements – tous types confondus -, ce qui représente un obstacle sérieux à l'expansion du secteur des PME. Selon l'enquête réalisée auprès des entreprises malgaches en 2009, l'accès au financement est la quatrième plus importante contrainte à la croissance de ces entreprises. Le secteur bancaire a toujours été très récalcitrant à prendre des risques et a surtout recouru aux prêts garantis. Le portefeuille de prêts bruts du secteur bancaire a été relativement stable tandis que les dépôts ont augmenté rapidement à un rythme de 33% entre 2008 et 2012. Le rendement des capitaux propres et des actifs tend à baisser tandis que les prêts non performants (PNP) ont augmenté de façon constante et atteint 14 %. Ce pourcentage serait encore plus élevé si l'organe de réglementation bancaire avait adopté le système international de classifications. Le ratio d'adéquation des fonds propres est de 15-16 % - à comparer au minimum requis de 8% -, ce qui reflète un niveau élevé de titres gouvernementaux et de liquidités à risque zéro. Actuellement, les banques ne prêtent pas à certains secteurs de l'économie, en particulier à la clientèle PME. Le secteur bancaire ne facilite donc pas les investissements et la création d'emplois dans de vastes segments de l'économie malgache.

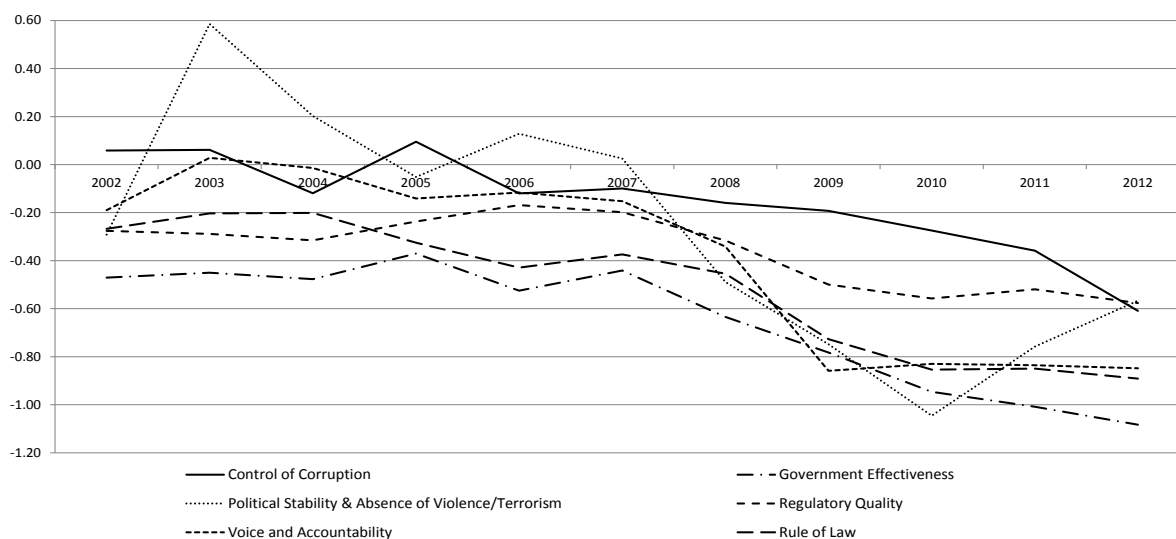
(e) Gouvernance et stabilité gouvernementale

La dégradation constante de la gouvernance, qui a amené le pays à être classé comme un «État fragile» en 2013, doit s'inverser. Les indicateurs mondiaux de gouvernance de la Banque mondiale mettent en évidence l'augmentation de l'instabilité politique et de la violence depuis 2007 et la détérioration de tous les autres indicateurs depuis 2008. Ces indicateurs sont : l'expression et la redevabilité, l'efficacité du gouvernement, la qualité de la réglementation, l'État de droit et le contrôle de la corruption (figure 11). La déficience du gouvernement est démontrée par le classement international de Madagascar en termes d'efficacité du gouvernement: le pays est passé du 40e quintile en 2007 au 15e quintile en 2012. L'Etat de droit a été fortement éprouvé entre 2007 et 2010 alors que le contrôle de la corruption a vu une détérioration marquée en 2011-2012.

Tant les investisseurs étrangers que nationaux suivent et fondent leur décision d'investir sur le respect l'Etat de droit par les gouvernements ainsi que sur la qualité et la cohérence de la gouvernance. La qualité de la gouvernance est un indicateur important du risque que l'investisseur prend lorsqu'il investit. La corruption est devenue plus fréquente à mesure que la transition politique perdurait. Ces indicateurs montrent qu'il faudra du temps pour qu'une nouvelle administration améliore son bilan et il faudra un réel effort pour discipliner une partie de l'administration. Le classement du pays dans l'index de perception de la corruption de Transparency International donne à réfléchir: en 2008, Madagascar était classé 85^{ème} sur 180 pays; en 2013, le pays a glissé au 127^{ème} rang sur 177 pays. «La criminalité, les vols et le désordre public» ainsi que «l'instabilité politique» sont respectivement les troisième et cinquième plus importants obstacles au développement du secteur privé selon l'enquête réalisée auprès des entreprises malgaches en 2009. Ces conclusions ont été publiées juste avant le changement de pouvoir anticonstitutionnel en Février 2009; leur ampleur est donc susceptible d'avoir augmenté de façon significative depuis que l'étude a été menée. Les

investissements dans les industries extractives sont généralement importants et réalisés sur une longue période de temps ; ainsi, le GdM devrait se doter de cadre transparent, prévisible et cohérent.

Figure 11: Indicateurs de Gouvernance, 2002-2012



Source: Banque Mondiale WGI.

IV. Recommandations et conclusion

Le GdM doit rétablir la confiance en l'administration publique et dans le pays. Celui-ci doit devenir, aux yeux de l'investisseur, un partenaire avec lequel travailler et une destination sûre dans laquelle investir. Au cours de sa première année au pouvoir, le nouveau gouvernement devrait se concentrer sur l'amélioration de la gouvernance, l'exécution de réformes à effet rapide, et la définition d'une vision globale quant à la manière de gouverner le pays et de construire une économie plus inclusive basée sur le développement du secteur privé. Les étapes essentielles pour aller dans ce sens seraient les suivantes:

- (i) Engager un dialogue avec le secteur privé pour établir un ensemble de priorités concrètes que le gouvernement peut mettre en œuvre à court et à long terme afin de promouvoir l'investissement et encourager la création d'emplois. L'EDBM est une plateforme créée à cet effet;
- (ii) Prendre des mesures concrètes et crédibles afin d'améliorer la gouvernance et d'observer les règles de droit. La détérioration du contexte sécuritaire doit être stoppée net afin de préserver les emplois, notamment dans le secteur touristique ;
- (iii) Finaliser et adopter quelques points essentiels de législation et des décrets pour réduire l'incertitude des investisseurs, notamment pour favoriser l'investissement dans les secteurs manufacturier et minier;
- (iv) Réduire les coûts de transaction et la lourdeur des procédures qui découragent l'entrepreneuriat et la création d'emplois. Beaucoup de ces sources d'inefficacité ont déjà été identifiées par le GdM et seraient faciles à régler à condition qu'il y ait une volonté politique.

A moyen terme, le GdM devrait commencer à aborder les obstacles à l'investissement privé et à la création d'emplois. Les principales priorités seraient les suivantes:

- (i) Réformer et moderniser les lois, les règles et les procédures administratives régissant les entreprises et les investissements privés. Dans un monde qui change rapidement, où les capitaux se déplacent librement et où les pays sont en compétition pour attirer les industriels et les prestataires de services étrangers, Madagascar a besoin d'une vision crédible et d'une vision claire sur la façon dont l'administration va appuyer l'entreprenariat et l'investissement privé. Cette vision devra inclure un objectif tangible pour (entre autres critères) le classement Doing Business du pays. Elle devra également inclure des mesures visant à accroître le respect et l'application de l'Etat de droit pour créer une plateforme équitable, et le renforcement du code des investissements pour garantir les droits de la propriété privée;
- (ii) Établir un cadre PPP pour répondre aux besoins urgents en grands projets d'infrastructures. Il s'agirait de concevoir et mettre en œuvre un cadre juridique propice à l'investissement à grande échelle dans les infrastructures qui pourraient aider à débloquer les goulots d'étranglement logistiques et créer une plate-forme pour canaliser le capital local pour les structures de PPP liées à la production durable d'énergie, aux routes, aux ports, aux aéroports, à l'eau et l'assainissement, l'éducation et la santé;
- (iii) Promouvoir une concurrence réelle sur davantage de marchés de produits et de services et réformer et/ou inciter la participation du secteur privé, le cas échéant, pour redresser les entreprises publiques en difficulté. La JIRAMA doit subir un changement urgent et structurel pour permettre à l'industrie et au secteur des services dépendant de l'énergie d'investir et de prospérer, et permettre à davantage de ménages de profiter du confort de la lumière artificielle, de la réfrigération et des TIC. Air Madagascar a besoin d'être exposé à la concurrence sur les lignes intérieures et le gouvernement devrait chercher à promouvoir le secteur du tourisme en aidant les investisseurs crédibles à accéder à la propriété foncière sécurisée et par la mise à niveau des aéroports régionaux pour accueillir les avions internationaux de taille moyenne. Les terrains occupés par les entreprises publiques en faillite ou inactives devraient être sécurisés et cédés à des activités productives ;
- (iv) Fournir une déclaration politique ferme que le pays invite les IED à travers l'EDBM et d'autres institutions et considère ces investisseurs comme des partenaires économiques stratégiques à long terme. La mise en place d'une politique à long terme qui soit équitable et transparente pour les industries extractives pourrait conduire à des investissements importants dans ce secteur.

Liste des Acronymes

Secteur Privé	
ACR	Avantage Comparatif Révélé
ADEMA	Aéroports de Madagascar
AGOA	African Growth and Opportunity Act
APD	Aide Publique au Développement
EDBM	Economic Development Board of Madagascar
EP	Entreprises Publiques
IDE	Investissement Direct Etranger
GdM	Gouvernement de Madagascar
OIT	Organisation Internationale du Travail
OMERT	Office Malagasy d Etude et de Regulation des Telecommunications
PME	Petites et moyennes entreprises
PNP	prêts non performants
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPP	Partenariat Public Privé
TIC	technologies de l'information et de la communication
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée

Annexe

Tableau 4: Investissement brut et variation annuelle

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (prov)
Investissement brut	109.7	122.9	250	223.8	166.3	140.2	158
Variation	19.3%	12.0%	103.4%	-10.5%	-25.7%	-15.7%	12.7%

Source : Ministère de l'Economie et de l'Industrie (2012)

Tableau 5: Variation annuelle des investissements (%)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Investissement total	19.3	12.1	103.4	-10.5	-25.7	-15.7	12.7
Investissement public	23.3	-30.7	59	-44.6	-2.1	78.1	-44.5
Investissement privé	16.5	44.4	119.5	-1.5	-43.1	-22.2	18.6

Source : Ministère de l'Economie et de l'Industrie (2012)

Tableau 6: Pourcentage des IDE à destination des pays d'Afrique sub-saharienne (%)

	2008	2010	2012
Madagascar	2.6%	2.5%	2.4%
Maurice	0.8%	1.3%	1.0%
Mozambique	1.2%	3.8%	14.0%
Kenya	0.2%	0.5%	0.7%
Rwanda	0.2%	0.1%	0.4%

Source : Banque Mondiale

Tableau 7: Les flux d'IDE par branche d'activité entre 2006 et 2011 (en milliards d'ariary)

Branche	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Agriculture, chasse, élevage et sylviculture	0.2	-4.8	1.5	14.2	-0.8	-3.3
Pêche, aquaculture	7.7	-26.1	6.5	18.8	34.7	7.3
Activités de fabrication	39.6	15.6	1.0	99.6	41.5	137.0
Production et distribution de gaz, électricité et eau	0.3	4.0	-2.5	0.3	0.2	3.8
Construction et BTP	1.1	236.7	17.6	31.9	53.6	58.9
Commerce	16.2	0.9	42.4	30.9	18.4	34.0
Hôtels et restaurants	-0.3	171.1	1.1	37.5	36.1	1.8
Transports	18.8	-2.8	2.2	10.9	2.9	3.7
Activités financières	76.7	37.7	38.1	59.7	57.4	245.4
Immobilier et services aux entreprises	4.0	0.6	5.3	7.6	10.5	70.8
Distribution pétrolière	18.2	108.9	16.3	65.4	58.2	7.8
Télécommunication	5.7	28.9	147.8	85.8	16.5	72.0
Autres				0.2	-0.1	0.0
Total hors « extractives »	188.2	570.7	277.3	462.7	329.1	639.3
Activités extractives	442.1	886.2	1637.5	2069.8	1360.0	1000.6
Total	630.3	1456.9	1914.8	2532.5	1689.1	1640

Source : Instat (2012), *Etude sur les Investissements Directs Etrangers à Madagascar*, Décembre

11. Le secteur financier

I. Résumé et Vision 2024

En 2024, le secteur financier maintient une certaine stabilité et l'accès des ménages et des entreprises aux services financiers formels s'est amélioré grâce à une diversification des produits, une plus forte concurrence dans le secteur bancaire, une utilisation plus poussée de la technologie et un meilleur niveau d'éducation financière. Cette stabilité du secteur sera garantie par un cadre de régulation et de supervision plus fort mis en œuvre par un organe de supervision dont les capacités se seront continuellement renforcées au fil du temps. La modernisation des infrastructures du secteur financier, rehaussée par la mise en œuvre de mesures visant à renforcer la concurrence dans le secteur bancaire et dans l'offre de produits et de services financiers, aura permis de réduire le coût d'accès aux prêts en particulier pour les micro, petites et moyennes entreprises. Le secteur de la microfinance aura continué à jouer un rôle important, notamment en matière de services aux segments les moins bien servis de la population et de mobilisation de l'épargne. Les secteurs de l'assurance et des pensions ainsi que les marchés de capitaux auront acquis un rôle plus préminent en répondant aux besoins de financement à long terme du pays. La proportion de la population sans accès aux services financiers de base sera de loin moindre en 2024 par rapport à aujourd'hui, résultant en partie de la promotion de l'éducation financière et d'une meilleure protection du consommateur dans l'ensemble du pays.

Le secteur financier malgache a fait preuve d'une résilience remarquable en temps de crise mais reste de modeste envergure et de faible portée à ce jour. Il présente une forte concentration du secteur et une offre de produits très limitée. Ainsi, il n'est pas en mesure d'offrir les investissements requis pour générer la croissance dont le pays a besoin pour se sortir du piège de la fragilité. L'intermédiation financière à Madagascar reste faible : la profondeur du système financier malgache est moindre par rapport à la moyenne de l'Afrique subsaharienne malgré une forte liquidité bancaire. Les banques sont fortement réfractaires au risque et opèrent principalement à travers des prêts sur garantie. Le financement à long terme est peu disponible et les banques présentent une structure de financement à court terme pour la plupart. Le coût élevé du prêt freine l'accès à la finance, une situation qui désavantage en particulier les micros, petites et moyennes entreprises ainsi que les ménages et les consommateurs à Madagascar, qui tous sont peu servis par les banques conventionnelles. Cependant, le secteur de la microfinance, bien qu'encore de taille modeste, a connu une croissance remarquable depuis 2009 en même temps que le secteur des paiements par téléphonie mobile a émergé avec dynamisme.

La présente note se penche sur la contribution du développement du secteur financier à une croissance partagée et à la prestation de service inclusive. Les politiques du secteur financier devraient chercher à promouvoir l'accès à la finance tout en préservant la stabilité financière. A court terme, le secteur financier devra continuer à investir dans le renforcement de la capacité de l'organe de supervision et dans la promotion du secteur de la microfinance en tant que moyen pour offrir aux segments les moins bien servis de la population l'accès à des services financiers de base. Parallèlement, le secteur devrait évaluer correctement sa situation actuelle et dresser ensuite un plan cohérent de mise en œuvre de réformes essentielles. Cela est à prévoir probablement sur le moyen terme et devrait inclure la modernisation du cadre juridique pour le développement du secteur financier ; la mise en place d'une infrastructure efficace pour le secteur ; l'amélioration de l'accès à la finance pour les petites et moyennes entreprises ; le développement des marchés de capitaux ; l'éducation financière et la promotion de la protection du consommateur. Le secteur financier pourra alors jouer son rôle fondamental dans la promotion d'une croissance inclusive.

II. Vue d'ensemble

Bien qu'il ait connu une légère croissance, le secteur financier malgache a une faible envergure par rapport à la sous-région. La profondeur du système financier exprimée en offre d'argent (M2) par rapport au PIB se situait à 22% en 2011, ce qui est inférieur à la moyenne de 31% pour l'Afrique subsaharienne, et ce malgré un niveau élevé de liquidité bancaire. Cependant, le nombre d'institutions financières n'a cessé d'augmenter au cours des cinq dernières années, atteignant actuellement 11 banques, 6 institutions financières non bancaires (IFNB) et 31 institutions de microfinance. Cependant, l'indice de concentration des avoirs élevé pour les trois plus grandes banques (à 100% en fin 2012) témoigne du manque de concurrence. Les avoirs totaux du secteur financier représentaient 25,5% du PIB en fin 2011 (Fin Stats 2014).

Les niveaux d'intermédiation financière sont faibles à Madagascar. Le ratio de crédit privé au PIB était de 11% en fin 2012, ce qui est nettement inférieur à la moyenne de 24% pour l'Afrique subsaharienne. Le prêt au secteur privé est en déclin. Les prêts bancaires au secteur privé ont augmenté légèrement de 10,2% en 2007 à 11,7% en 2010 pour retomber à 11% du PIB en 2012. Sur les 20 années qui ont précédé 2012, le total des prêts au secteur privé a chuté d'un tiers. Les crises politiques successives (2002 et 2009) ont contribué à une culture de prêt réfractaire au risque et favorisant des prêts sur garantie matérielle, les prêts étant concentrés dans quelques grandes entreprises. Le coût d'emprunt est également très élevé, l'écart entre les prêts et les dépôts étant de 49,5% en fin 2012, contre 11% pour la moyenne de l'Afrique subsaharienne. Cette situation est au désavantage du secteur des PME à Madagascar ainsi que du crédit aux ménages et aux consommateurs, deux secteurs qui sont peu servis par les banques conventionnelles. Seuls 5,5% des adultes avaient un compte dans une institution formelle en 2011, soit le quart de la proportion que l'on trouve dans les pays à faible revenus ou les autres pays d'Afrique subsaharienne. Le développement s'est aussi trouvé limité par l'inexistence de capital-risque actif au niveau local, de leasing et de produits financiers structurés à l'intention de grands projets ainsi que par la faiblesse du cadre réglementaire et institutionnel.

Le Tableau 1 donne un aperçu de l'évolution du secteur financier à Madagascar au cours des cinq dernières années en termes de ressources, actifs, dépôts et principaux ratios d'exploitation.

Tableau 1: Secteur financier à Madagascar : secteurs bancaire et de la microfinance

	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre d'agences	653	644	655	751	759
Institutions financières	153	166	181	195	214
IMF	500	478	474	556	545
Effectif total du personnel	3 330	3 530	3 715	3 933	4 261
Ariary (milliard) – Secteurs bancaire et IMF	2008	2009	2010	2011	2012
Total des actifs (dont)	4 112,3	4 423,3	4 741,6	5 356,1	5 882,5
Bons du Trésor	351,7	479,8	473,9	636,1	852,2
Trésorerie et soldes bancaires	1 464,6	1 542,6	1 671,2	1 947,0	2 040,7
Crédits et avances aux clients (bruts)	1 909,3	2 052,4	2 263,5	2 390,1	2 607,5
Crédits et avances aux clients (nets)	1 782,0	1 883,4	2 034,3	2 118,1	2 304,6
Dépôts	3 240,8	3 557,1	3 805,5	4 280,8	4 648,2
Fonds des actionnaires	351,5	375,8	435,6	489,9	532,9
Excédent brut d'exploitation	350,7	349,5	382,9	436,1	480,3
Résultat net d'exploitation avant impôt (après Gen, Dépenses et Amortissement)	140,5	82,8	95,1	118,3	140,0
Résultat net après impôts	106,9	60,3	69,6	87,7	106,8
Principaux ratios d'exploitation (secteur	2008	2009	2010	2011	2012

bancaire)					
Ratio actif/capital (min 8,0%)	n,a	15,20%	14,60%	15,70%	15,4%
Non productif en tant % de prêts bruts	9,00%	11,50%	13,50%	15,1%	14,60%
Niveau de provisions pour prêts non productifs %	69,30%	65,40%	71,60%	74,5%	80,0%
Rendement des capitaux propres moyens	29,1%	16,5%	15,3%	17,1%	18,3%
Rendement de l'actif total moyen	2,5%	1,4%	1,4%	1,7%	1,8%
Levier d'exploitation (Fonds des actionnaires / Actif total)	9%	8%	10,2%	9,7%	10,3%

*Source: Rapport annuel de la Banque Centrale

a. Un secteur bancaire a liquidité élevée, concentré et réfractaire aux risques

Le secteur bancaire n'a connu qu'une croissance limitée avec un taux de croissance composé annuel (TCCA) de 7,98% sur la période 2009-2012. Malgré cela, l'industrie est restée résiliente et rentable. Dans l'ensemble, le secteur bancaire est constitué de 11 banques commerciales à capital étranger à la fin de 2013. Mis à part les activités de microfinance et les autres institutions financières, le total des actifs bancaires (hors microfinance) a augmenté continuellement entre 2009 et 2012 pour atteindre 5 569 milliards Ar en 2012. Dans ce total, les crédits accordés représentent 2 187 milliards Ar (39%), les espèces en caisse et les comptes courants 1 986 milliards Ar (36%) et les effets de commerce gouvernementaux 852 milliards Ar (15%). La croissance structurelle du total des actifs bancaires était de 3,04% en 2010, 11,9% en 2011 et 9,1% en 2012.

Le financement à long terme est indisponible en grande partie et les banques ont largement une structure de financement à court terme. En 2012, le rapport entre prêts de court à moyen terme et prêts à long terme était de 10:1. La structure des dépôts reste à court terme (à vue jusqu'à 90 jours) à un rapport de 5:1 par rapport aux dépôts à terme. A la fin 2012, le ratio entre crédits et dépôts privés était de 61,8%, contre une moyenne de 77% en ASS. Le ratio des liquidités sur les dépôts était de 50,2% à la fin 2012 (contre une moyenne de 41,6% en ASS sur la même période). Les portefeuilles de prêts restent fortement vulnérables à cause de leur concentration sur un petit nombre de secteurs, un déclin dans la culture du crédit, et un appareil judiciaire qui manque de plus en plus de crédibilité.

Le secteur financier, principalement le secteur bancaire, a traditionnellement été fortement réfractaire aux risques et s'appuie essentiellement sur les prêts garantis par des actifs. Le recours aux actifs garantissant les crédits peut ne pas être fiable à cause des incertitudes du système judiciaire, de l'exécution des contrats et de la profondeur du marché pour ces actifs. Il est compréhensible que les banques aient été fortement réfractaires aux risques pendant la crise. Le portefeuille de prêts bruts du secteur bancaire a néanmoins augmenté de 26%, alors que les dépôts ont augmenté de 39% entre 2009 et 2012. Les principaux indices de rentabilité tels que le rendement des capitaux propres et le rendement des actifs suivent une tendance généralement ascendante. Les prêts non productifs (NPL) ont atteint les 15% en 2011 mais sont descendus à environ 14% en 2012, un niveau dangereusement élevé. Si l'organisme de régulation de Madagascar (la Commission de Supervision Bancaire et Financière ou CSBF) devait adopter les classifications de portefeuille de prêts généralement acceptées dans le cadre des normes IFRS¹³³ et des bonnes pratiques internationales, les niveaux des prêts en défaut seraient encore plus élevés, nécessitant des niveaux plus élevés de provisionnement que ceux actuellement déclarés. Les provisions pour perte sur prêts ont légèrement augmenté, allant de 80% du total des prêts en défaut NPL en 2012 à 82,4% en 2013. Même si la suffisance du capital à 15-16% est solide, l'apport en capital du système est composé de niveaux élevés d'effets de commerce gouvernementaux et d'équivalents de trésorerie.

Dans la situation actuelle, même si le secteur bancaire reste très liquide, il n'est pas prêt et disposé à soutenir les secteurs délaissés de l'économie. Les banques commerciales axent leurs

¹³³ *International Financial Reporting Standards* ou norms internationaux d'information financière.

produits sur une clientèle spécifique et de ce fait délaissent une grande partie de la communauté des affaires et des ménages privés. La gamme de produits financiers actuelle, le cadre de gestion des risques et la capacité de gestion intermédiaire sont inadéquats et constituent de ce fait une contrainte à la satisfaction des besoins des personnes en manque d'accès aux services financiers. La combinaison de liquidité élevée et de faible intermédiation financière augmente le coût des crédits pour les personnes exclues tout en assurant une tarification concurrentielle pour les plus grandes sociétés.

Le crédit revient cher pour la plupart des emprunteurs, et cela entrave le rôle d'intermédiation financière que le secteur bancaire devrait jouer pour soutenir l'économie. Le taux de base de 9,5% de la Banque Centrale est de trois % au-dessus de l'inflation, et les taux de crédit commercial moyen sur trois ans (incluant les banques, les institutions financières et les IMF) atteignent généralement 14,9% pour compenser le profil de risque de l'environnement des affaires en général et la proportion élevée de fonds détenus dans les effets de commerce gouvernementaux et sous forme d'équivalents de trésorerie. Cela est un obstacle aux emprunts en particulier pour les MPME à risques plus élevés. Dans le secteur bancaire, selon les statistiques de la BCM, les éléments du bilan et hors bilan les plus importants sont liés aux importations de produits pétroliers, à leur transport et leur commercialisation; aux importations et à la distribution de produits alimentaires et de produits de première nécessité; aux sociétés immobilières et de construction; et au secteur manufacturier. Les encours de prêts aux clients individuels inclus dans le bilan et hors bilan représentent souvent un pourcentage important de l'apport en capital de chaque banque. Cela reflète la réduction de l'appétit de risque des banques, ce qui impose des contraintes supplémentaires à la croissance et à la diversification des actifs, tout en augmentant les risques systémiques que ces positions engendrent.

Malgré la longue crise politique, les banques ont été résilientes et ont amélioré leurs performances. Les bénéfices nets après impôts ont cru à un TCCA de 16,71% de 2009 à 2012 tandis que les rendements, même s'ils sont bas, affichent une tendance ascendante.

b. Un secteur de la microfinance en expansion continue

Le secteur de la microfinance reste limité mais a connu une croissance soutenue depuis 2009 et a prouvé sa résilience en temps de crise. Le secteur de la microfinance a vu croître le nombre de ses clients et de ses points de service, le taux de pénétration ainsi que les niveaux d'épargne et de dépôt. Le nombre d'IMF enregistrées a augmenté de 25 en 2009 à 31 actuellement, dont 11 sont des institutions mutualistes, 3 sont des banques de microfinance (agrées auprès de la CSBF), ainsi qu'un intermédiaire financier régional¹³⁴ actif à Madagascar. Le nombre total de clients a augmenté de 16% chaque année pour atteindre 1 million en 2013 dont 46% sont des femmes. Ces clients sont servis par un nombre croissant de points de service, augmentant de 652 en 2009 à 785 en 2012. Le taux de pénétration des ménages a atteint 22,69% en 2012, une augmentation de plus de six points de pourcentage depuis 2009.¹³⁵ Les dépôts et les prêts ont augmenté respectivement à un TCCA de 32% et de 29% entre 2009 et 2012. La croissance du secteur de la microfinance est souvent attribuée à l'augmentation de l'aversion au risque des banques commerciales. Certains clients marginalement bancables se sont tournés vers le secteur de la microfinance étant donné que les banques sont devenues plus exigeantes pendant la crise. Certaines IMF semblent être mieux adaptées et équipées pour servir le secteur des MPMEs de plus en plus délaissé. Au moins une banque est entrée en partenariat avec une banque de microfinance, reconnaissant que ce type d'institution est mieux équipé pour servir le « dernier maillon », étendant ainsi sa couverture tout en améliorant l'accès à la finance.

Bien que les banques commerciales détiennent des liquidités excédentaires qu'elles ne prêtent pas, le refinancement des IMF non affiliées à une banque (souvent des entités mutualistes non constituées en tant qu'entreprises) reste un défi considérable aujourd'hui étant donné que le coût de financement reflète leur risque de crédit inhérent plus élevé.

¹³⁴ Anosy Region Financial Institution (IFRA).

¹³⁵ Source de données : APIMF/CSBF (madamicrofinance.mg).

Tableau 2: Activités des IMF incluant les mutualistes, les non-mutualistes et les autres types

	2004	2010	2012	Juin 2013
Points de service (agences et autres)	400	700	785	803
Nombre de clients	250 000	730 000	980 000	1 000 000
Pourcentage de femmes	N/D	46%	46%	46%
Encours de crédits (MGA)	30 milliard Ariary	178 milliard Ariary	314 milliard Ariary	368 milliard Ariary
Total des épargnes (MGA ¹³⁶)	22 milliard Ariary	136 milliard Ariary	234 milliard Ariary	279 milliard Ariary
Taux de pénétration	6%	17%	22%	23%

Source: APIMF/ CSBF

L'industrie de la monétique mobile a émergé au cours des dernières années et continue de s'étendre. Selon les données du Global Findex (2011), seuls 0,7% de la population de plus de 15 ans a utilisé des téléphones mobiles pour payer des factures au cours de l'année écoulée. Ce nombre monte à 0,8% pour le nombre de personnes qui envoient de l'argent par téléphone. Trois opérateurs de réseau mobile (ORM) sont actifs actuellement, à savoir Airtel avec le produit Airtel Money, Telma avec Mvola, et Orange avec Orange Money (pour plus de détails, consultez l'Annexe I). Les trois opérateurs ont lancé des produits de monétique mobile au cours des deux dernières années, l'un d'eux atteignant déjà 2 millions de clients. Ils ont chacun élargi leur partenariat à des sociétés d'assurance. Chaque produit de monétique mobile est limité à un partenariat individuel entre un ORM et une banque commerciale et de ce fait l'interopérabilité reste un défi à relever pour accroître l'utilisation de la monétique mobile comme outil de transaction. Les banques de microfinance telles que MicroCred et AccessBank sont récemment entrées sur le marché avec des produits de monétique mobile pilotes en partenariat avec les ORM. Les efforts en cours, dans le cadre du projet PASEF de la Banque mondiale, pour élaborer un cadre réglementaire pour l'industrie des services bancaires mobiles avec toutes les parties prenantes, façonneront l'évolution de ce marché.

c. Institutions financières non bancaires et marchés financiers toujours très limites

Le marché de l'assurance malgache est restreint, et cela se reflète dans les exigences en matière de réassurance. Le secteur des assurances a été libéralisé à la fin de 2005, ce qui a conduit à la création de deux nouvelles sociétés d'assurance, Allianz (ex-AGF) et Colina. Cinq compagnies d'assurance opèrent actuellement à Madagascar, dont deux entreprises publiques qui contrôlent l'essentiel du marché. Jusqu'à 55% des assurances à Madagascar sont toujours vendues directement par des sociétés d'assurance, soit par leurs propres agences, soit par des agents liés. Les agents comptabilisent environ 20% des primes. En 2010, Allianz et Colina disposaient de parts du marché non-vie d'environ respectivement 5% et 9% (données AXCO¹³⁷). Le marché de la réassurance locale n'est pas très développé. À la fin 2012, environ six courtiers d'assurance opéraient à Madagascar avec une part de marché non-vie d'environ 45%. Deux d'entre eux étaient des grands courtiers internationaux, ASCOMA et Gras Savoye, et tous deux agissaient en tant qu'agents généraux jusqu'à ce que la loi ait été modifiée pour permettre à des courtiers d'exercer¹³⁸. La supervision du secteur est limitée cependant et fait face à un manque de ressources, de compétences et d'indépendance

¹³⁶ 1 \$US = 2 182,83 MGA (21/10/2013)

¹³⁷ ARO avait 19 bureaux, cinq agents généraux et 24 autres représentants dans toute l'île. Ny Havana avait 21 bureaux à travers le pays, ainsi que huit agents liés. MAMA a 25 bureaux à travers le pays, dont neuf à Antananarivo

¹³⁸ Données AXCO

opérationnelle. Un travail reste à faire sur la réforme du cadre réglementaire et de supervision du secteur des assurances, les acteurs de cette industrie ayant exprimé des préoccupations à ce sujet. De ce fait, la pénétration de l'assurance reste faible, principalement parce que les produits non-vie sont adaptés pour les grandes entreprises mais inadéquats pour les besoins commerciaux des MPME locales et les contraintes d'ordre commerciales. La politique a changé récemment avec l'application de nouvelles taxes sur les opérations de réassurance et d'assurance et il reste à voir quel effet cela aura sur le secteur. Du côté de la microfinance, l'offre de produits de micro-assurance, en particulier pour la population rurale, reste assez étroite.

Le secteur des pensions reste marginal à Madagascar. Trois fonds de pension publics opèrent dans le pays, couvrant collectivement moins de 10% de la main-d'œuvre. La « banque-assurance » commence à gagner du terrain et les principales banques offrent toutes des assurances vie et retraite. Les polices sont souscrites par l'un des principaux assureurs. Certaines banques commencent également à offrir une assurance ménage et responsabilité civile personnelle à leurs clients. La BMOI a conclu un accord avec ARO¹³⁹. Etant donné que la surveillance du secteur est très limitée, les fonds de pension privés opèrent dans un vide juridique et réglementaire. Les fonds de pension publics semblent être non viables d'un point de vue fiscal.

Les marchés de capitaux sont également très limités. Il n'existe pas de marché obligataire de société ou municipal à Madagascar et le marché des titres à revenu fixe est limité aux titres d'État à court terme. À ce jour, Madagascar n'a pas de note souveraine attribuée par l'une des trois principales agences de notation de crédit. Il n'existe pas de spécialiste en valeur du trésor (SVT) à Madagascar et tous les investisseurs (à l'exclusion des étrangers) détenant un compte en monnaie locale peuvent accéder aux marchés des obligations primaires et secondaires d'État. Les banques commerciales dominent encore largement le marché, détenant 83,4% de l'encours de la dette publique des neuf premiers mois de 2012 par rapport à 68,2% en 2011 (données BCM). L'activité sur le marché secondaire a considérablement diminué ces dernières années et les liquidités sont limitées. Il n'existe ni marché boursier ni marché à terme des instruments financiers à Madagascar.

III. Défis principaux

a. Faiblesse du cadre réglementaire et de supervision

Bien que le cadre juridique et réglementaire existant soit considéré comme acceptable de manière générale, les dispositions relatives à la mise en œuvre, la supervision et l'application des normes prudentielles sont peu contraignantes. Le secteur est supervisé par le Banque Centrale de Madagascar (BCM) par le biais de la Commission de Supervision Bancaire et Financière (CSBF). Cependant, le manque de ressources à la CSBF pour mener à bien ses activités de supervision et d'application des normes sur place et sur dossier constitue un défi majeur. Cette situation a entraîné une réduction marquée de la fréquence des opérations de supervision sur place ainsi que le gel des réformes en cours dans le secteur bancaire et financier. L'élaboration de plans pour la création d'une bourse de valeurs et la promulgation de la législation y afférente ont été reportées sine die en raison de la crise politique. Les règles prudentielles régissant le secteur bancaire sont obsolètes et dans leur forme actuelle, ont plutôt un effet d'obstacle à la croissance du secteur.

Il y a urgemment besoin d'accroître et d'améliorer les ressources de la CSBF pour que cet organe puisse remplir son rôle. En particulier, dans le secteur de la microfinance, les efforts de supervision de la CSBF doivent être renforcés d'urgence étant donné que la croissance récente du secteur de la microfinance nécessite une supervision plus étroite et l'élaboration de règlements plus contraignants afin de freiner la prolifération d'institutions de microfinance non agréées. Dans le contexte actuel, une grande partie de la supervision, y compris celle des banques, se limite à l'examen des rapports périodiques et déclarations présentés à la CSBF par les institutions. L'absence d'un système crédible de gestion de base de données et de transmission électronique de données sape la capacité de la CSBF à remplir son rôle. Au-delà du recrutement du personnel supplémentaire pour

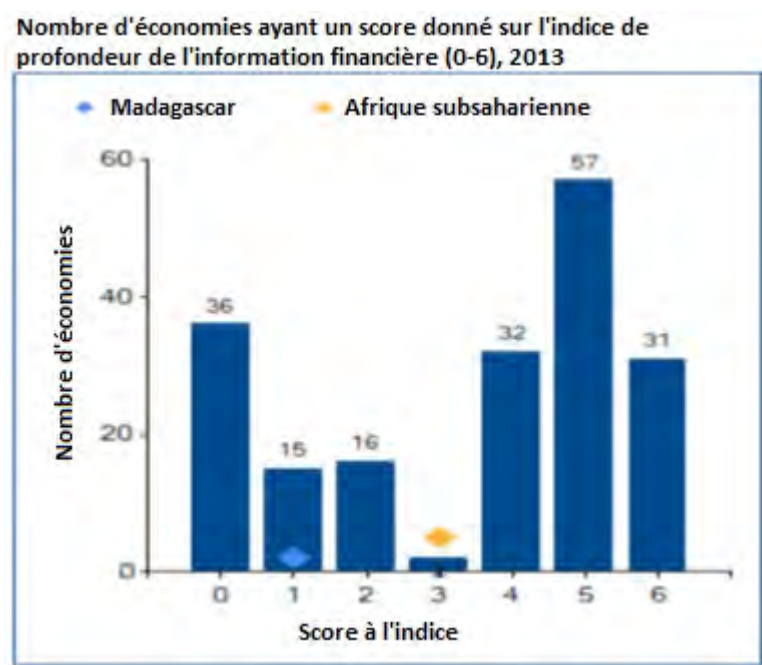
¹³⁹ Données AXCO

la supervision, celui-ci doit aussi atteindre un niveau d'expertise technique et opérationnelle élevée grâce à une formation complète et approfondie. Des efforts sont en cours pour renforcer la capacité de supervision de la CSBF grâce au projet secteur financier de la Banque mondiale qui, entre autres, sera axé sur les IMF et le processus d'octroi d'agrément aux IMF. Pour orienter ces efforts, le pays a récemment adopté une stratégie nationale d'inclusion financière (SNFI) pour 2013-2017 (voir son résumé en Annexe II).

b. Manque d'infrastructure financière adéquate

Un facteur clé dans la réduction des obstacles à l'accès au crédit est la capacité des prêteurs à obtenir des informations fiables sur les emprunteurs. Cette asymétrie d'information associée à une faiblesse du cadre juridique constitue une contrainte majeure. L'absence d'une centrale des risques entrave davantage l'accès au financement dans la mesure où cela empêche les PME et les particuliers d'acquiescer un historique de crédit. Une centrale des risques pour les banques commerciales ainsi que les IMF a été créée en 2011 afin de permettre aux institutions financières de réduire les coûts de transaction et de prêter davantage. Le système n'est pas encore pleinement fonctionnel, bien que la modernisation de la centrale des risques des IMF ait été entreprise. La dernière amélioration a été réalisée en 2012, consistant en la suppression du seuil minimum pour les prêts à inclure dans la base de données et en l'obligation pour les banques de partager des informations de crédit avec la centrale des risques.¹⁴⁰ En outre, Madagascar ne dispose pas d'une agence d'évaluation du crédit qui fournit des informations positives de crédit. La figure 1 ci-dessous montre la note de Madagascar attribuée par *Doing Business* quant à l'indice de profondeur de crédit. Un score plus élevé sur l'échelle de 0 à 6 indique la disponibilité de plus d'informations de crédit issues d'un registre ou d'une agence d'évaluation du crédit et qui permet donc de prendre plus facilement les décisions de prêt. Madagascar a un indice de 1, ce qui est inférieur à la moyenne de 3 pour l'Afrique Subsaharienne. Cela montre que les deux agences d'évaluation du crédit doivent être améliorées pour accroître l'accès à l'information et faciliter les décisions de prêt.

Figure 1: Quel volume d'informations sur le crédit est partagé et dans quelle mesure ?



Le système de paiement et de compensation pour les banques a été modernisé en 2009, mais appelle encore davantage d'améliorations. Des perfectionnements ont été apportés aux SIG des banques, au système de règlement par chèque et au RTGS (système de règlement brut en temps réel)

¹⁴⁰ *Doing Business* 2014

des banques, et sont maintenant opérationnels. Toutefois, d'autres améliorations sur le plan de la réglementation s'avèrent encore nécessaires.

c. Accès très limité à la finance

L'accès à la finance reste très restreint en termes de disponibilité des services pour une grande partie de la population malgache. Le nombre de succursales de banques par 100 000 adultes est resté à 1,6 en 2012 (comme en 2011), ce qui représente moins de la moitié de la moyenne de 4 succursales par 100 000 adultes en Afrique subsaharienne. Les dépôts et les crédits bancaires en pourcentage du PIB restent également faibles en 2012 à près de 18% pour les dépôts et 11% pour les crédits, des chiffres à comparer respectivement à 31% et 24% pour l'Afrique subsaharienne.

Le tableau est moins tranché en ce qui concerne l'accès des personnes et des ménages à la finance. L'accès au crédit est relativement élevé, quoiqu'à travers des moyens informels pour la plupart alors que l'accès à d'autres services financiers formels tels que l'épargne, les paiements et l'assurance présentent un grand retard. Comme le Tableau 3 ci-après le montre, le crédit provient en grande partie de sources informelles telles que le crédit auprès des vendeurs ou le crédit accordé par la famille ou des amis. Par rapport à la moyenne de l'Afrique subsaharienne, la population malgache compte plus sur les sources informelles pour satisfaire leurs besoins financiers. Ceci explique le taux d'accès au crédit relativement élevé (65,4% de la population de plus de 15 ans) par rapport à la moyenne de l'Afrique subsaharienne (46,1%). Néanmoins, l'accès aux comptes courants à épargne reste très limité : en 2011, seuls 5,5% de la population adulte avaient un compte dans une institution financière formelle (contre 24% en moyenne pour l'Afrique subsaharienne) et seuls 1,4% avaient épargné dans une institution financière au cours de l'année écoulée (contre 14% en moyenne pour l'Afrique subsaharienne). La crise politique actuelle n'a fait que limiter encore plus les possibilités de progrès dans ce domaine et de nombreuses difficultés restent à résoudre pour améliorer l'accès des personnes, des ménages et des MPME à la finance.

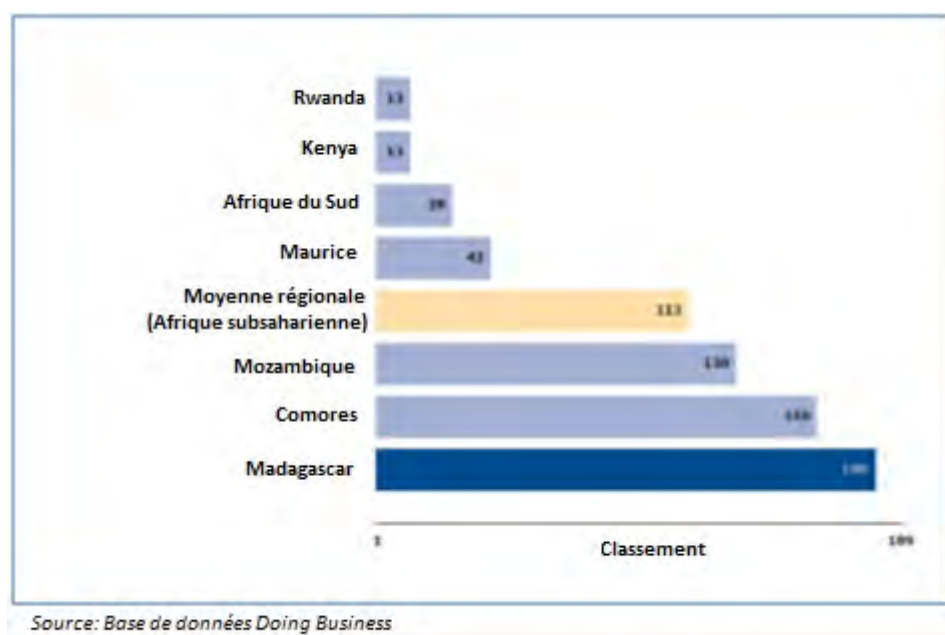
Tableau 3: Données sur l'inclusion financière à Madagascar

Madagascar	2011	Moyenne ASS
Compte dans une institution financière formelle (% 15 ans et plus)	5,5%	24%
Compte dans une institution financière formelle, en milieu urbain (% 15 ans et plus)	9,7%	37,9%
Compte utilisé pour recevoir les salaires (% 15 ans et plus)	3,2%	10%
Compte utilisé pour recevoir des paiements de l'Etat / envois d'argent (% 15 ans +)	1,2%	6%/ 9%
Epargne au cours de l'année écoulée (% 15 ans +)	19,7%	40,2%
Epargne au cours de l'année écoulée, rural (% 15 ans et plus)	19,9%	39%
Epargne dans une institution financière au cours de l'année écoulée (% 15 ans +)	1,4%	14%
Epargne dans un groupe d'épargne au cours de l'année écoulée (% 15 ans +)	0,3%	19%
3 dépôts et + au cours d'un mois type (% avec un compte, 15 ans +)	8,6%	21,9%
Guichet de la Banque constitue le principal mode de dépôt (% avec un compte, 15 ans +)	91,7%	84%
Guichet de la Banque constitue le principal mode de retrait (% avec un compte, 15 ans +)	84,6%	49,4%
Prêt contracté au cours de l'année écoulée (% 15 ans +)	63,7%	46,8%
Prêt contracté au cours de l'année écoulée, en milieu rural (% 15 ans +)	65,4%	46,1%
Prêt contracté auprès d'une institution financière l'année écoulée (% 15 ans +)	2,3%	5%
Prêt contracté via le crédit marchandise l'année écoulée (% 15 ans +)	17,4%	8,3%
Prêt contracté auprès de la famille ou des amis au cours de l'année écoulée (% 15 ans +)	57,7%	40%
Utilisation de paiement électronique pour paiement (% 15 ans +)	0,1%	4%
Paiement en personne pour une assurance médicale (% 15 ans +)	0,3%	3,2%
Acquisition d'une assurance agricole (% travaillant dans l'agriculture, 15 ans +)	1,2%	9,7%

Source: Global Findex (base de données sur l'inclusion financière dans le monde)

L'accès à la finance se trouve freiné par le coût élevé du crédit. Comme dans beaucoup de pays, y compris des économies développées, les PME de Madagascar sont confrontées à un coût d'emprunt nettement plus élevé que les grandes entreprises. Le coût d'emprunt a augmenté constamment, d'un écart de taux d'intérêt de 33,5% en 2009 à 49,5% en fin 2012 (contre 11% en moyenne pour l'Afrique subsaharienne). En ce qui concerne la facilité d'obtention du crédit, bien que le pays ait amélioré sa position de deux points, à l'échelle mondiale, Madagascar se trouve au 180^{ème} rang dans le classement de 189 pays (Figure 2). Pour que l'accès des PMPE aux produits financiers soit facilité, il faudrait un véritable changement de mentalité chez les prestataires de services financiers de sorte qu'ils définissent des produits et des services financiers répondant aux besoins des PME et les dispensent à travers des canaux appropriés. Les efforts doivent également être poursuivis du côté de la demande, notamment pour améliorer la capacité des PME dans des domaines tels que la comptabilité et la production des rapports d'activité.

Figure 2: Classement de Madagascar et d'autres économies de comparaison en matière de facilité d'obtention de crédit



Comme dans d'autres pays d'Afrique, les PME à Madagascar financent leurs fonds de roulement et leurs investissements par les bénéfices non répartis et ne comptent sur les institutions financières formelles que pour une petite partie de leurs besoins de financement.

Le coût élevé du crédit est davantage aggravé par des contraintes supplémentaires auxquelles les institutions financières sont confrontées. En général, les PME ne disposent pas d'états financiers adéquats, de nantissement ou de garantie suffisants, ou d'un titre de propriété probant. Elles sont également handicapées par un système judiciaire dysfonctionnel. En conséquence, les banques adoptent pour une approche prudente en matière de prêts et ajoutent des primes de risque élevées aux taux d'intérêt standards.

IV. Recommandations et conclusion

Un secteur financier efficace et bien rôdé peut jouer un rôle essentiel dans le soutien à la croissance des activités du secteur privé et contribuer à réaliser l'objectif de création d'emplois. Le secteur financier à Madagascar a la possibilité de jouer ce rôle essentiel de soutien à la croissance, à condition que des réformes et interventions essentielles soient mises en place pour s'attaquer aux principaux problèmes qui affectent le secteur.

A court terme (6-12 mois), il est fondamental de développer une vision claire et partagée des principaux axes de développement du secteur financier au niveau national.

Cela nécessitera l'élaboration d'un **plan de développement du secteur financier** (PDSF) qui offrirait un ensemble de feuilles de route pour la coordination des interventions dans différents domaines du secteur financier.

La feuille de route sera axée sur (i) le cadre juridique qui régit le secteur financier ; (ii) le cadre de supervision et les pratiques des banques et des institutions financières non bancaires ; (iii) l'infrastructure du système financier (système de paiement, centrale des risques, registre des garanties, etc.) ; (iv) les contraintes d'accès à la finance auxquelles les PME et les particuliers se trouvent confrontés ; et d'autres domaines qui ont une incidence sur le développement harmonieux et efficace du secteur financier.

Un état des lieux de toutes les activités d'assistance technique réalisées par les différentes parties prenantes à ce jour dans le secteur financier à Madagascar constituera le point de départ pour favoriser des interventions en cours et lancer de nouvelles interventions nécessaires tout en évitant les redondances d'efforts.

Il est important de noter que le PDSF proposé ne constitue pas une étude mais plutôt un plan de réformes essentielles pour le développement du secteur financier. Ainsi, le PDSF sera de nature élargie par rapport aux stratégies nationales existantes dans les domaines de la finance rurale (Stratégie de la Finance Rurale ou SNFR) et de l'inclusion financière (Stratégie Nationale de la Finance Inclusive ou SNFI). En fait, si le PDSF capitalise ces stratégies, il abordera également les domaines susmentionnés du secteur financier d'une manière holistique.

Alors que le PDSF offrira une feuille de route cohérente et immédiate pour la coordination des prochaines interventions, il serait bénéfique pour le secteur financier malgache de faire partie d'un Programme d'Évaluation du Secteur Financier (Financial Sector Assessment Program FSAP) qui offrirait une analyse plus solide et plus approfondie de l'état actuel du secteur financier et proposera un ensemble de recommandations clés pour la poursuite de son développement.

A moyen et long termes (et sous réserve des indications du PDSF), les objectifs et recommandations suivants pourraient être envisagés:

- (i) ***Renforcement de la capacité institutionnelle de l'organisme de réglementation et de supervision (CSBF)***
 - L'amélioration de la supervision et de la conformité nécessitera un renforcement des capacités et un appui à la CSBF par la formation du personnel et l'augmentation des effectifs. Cela implique aussi de remédier rapidement aux faiblesses financières qui affectent la BCM, pour remettre l'institution sur la bonne voie.
- (ii) ***Modernisation du cadre juridique moderne pour le développement du secteur financier***
 - Il s'agit de promouvoir le développement des institutions financières bancaires et non bancaires par le biais de nouvelles réglementations pour accroître l'investissement, les prêts et la prise de risque. Ces nouvelles réglementations peuvent notamment concerner le remboursement de la TVA sur le leasing, le relèvement du capital social minimal requis pour les banques, la permission aux entreprises locales/étrangères opérant à Madagascar d'émettre des obligations en monnaie locale pour soutenir leurs projets d'investissement locaux, l'amendement des règles de gouvernance et de propriété dans la loi bancaire, la promotion de la création de banques d'investissement locales, de fonds de capital à risque et de capital-investissement. Les réglementations bancaires à Madagascar sont peu

contraignantes et insuffisantes pour soutenir le niveau d'investissement requis pour le pays. Les réglementations en matière d'assurance et de pension et la supervision de ces deux sous-secteurs connaissent les mêmes contraintes qu'il faudra adresser.

- Les règlements nécessiteront un examen approfondi des différents paramètres de risque, à savoir les exigences minimales de capital de niveau I et niveau II, l'exposition au risque de groupes économiques opérant seuls et en association, les risques de change et les risques liés au taux d'intérêt étant donné la tendance croissante à prêter à des taux fixes à moyen et long termes. De nouvelles règles de portefeuille de prêts qui adoptent les normes IFRS et les bonnes pratiques mondiales doivent être instaurées.

(iii) Mise en place d'une infrastructure du secteur financier efficace

- Remédier aux carences de l'infrastructure financière en augmentant l'efficacité et l'utilisation de la centrale des risques des banques commerciales et des IMF. Pour améliorer l'accès à l'information et renforcer la prise de risques par les institutions financières et pour réduire le coût du crédit, la mise en place d'une agence d'évaluation du crédit efficace s'avère primordiale. L'amélioration de la solution technologique ainsi que l'augmentation de l'utilisation et la bonne gestion de la centrale des risques par la BCM constituent les premières mesures à prendre. Des améliorations sont particulièrement nécessaires en ce qui concerne les liens avec les IMF et pour connecter les systèmes IMF et bancaire.

(iv) Amélioration de l'accès des particuliers, des ménages et des PME au financement:

- Pour les ménages et les particuliers : en plus du renforcement de l'accès au crédit formel, il faudrait favoriser l'accès aux comptes courants et à l'épargne en tant que première mesure d'intégration des populations exclues dans le système financier formel et accroître les capitaux à long terme pour la rétrocession de prêts.
- Pour les PME :
 - Mettre en place de nouveaux mécanismes de rehaussement du crédit pour inciter les banques traditionnelles à injecter l'excès de liquidités dans les prêts. Pour augmenter le financement des PME, des mesures incitatives doivent être mises en place pour encourager les banques à être moins frileuses et prendre plus de risques. Les systèmes de garantie totale et partielle et les mécanismes de partage des risques, y compris des incitations fiscales comptent parmi les mesures habituellement prises pour offrir de telles incitations.
 - Encourager le développement de produits innovants pour réduire et gérer les risques. Les banques doivent être encouragées à repenser, équilibrer et définir leur politique de crédit, leurs lignes directrices de risque de marché et également à soutenir les initiatives de développement de produits destinés aux segments traditionnellement délaissés. Les investissements dans les nouvelles technologies nécessitent parfois des structures d'investissement novatrices pour prendre en compte les risques de démarrage et favoriser des rendements plus élevés à long terme. En outre, les nouvelles technologies telles que les transferts d'argent par téléphonie mobile peuvent être un outil bien adapté pour accélérer l'inclusion financière.

(v) Réforme et développement des marchés de capitaux:

- Il y a besoin d'élargir l'offre de produits financiers, de fournir de nouveaux outils pour les banques et autres institutions financières pour collecter des fonds, mais aussi de permettre aux entreprises d'émettre des obligations libellées en monnaie locale

afin de mobiliser des capitaux d'emprunt à long terme. La nécessité de développer les marchés de capitaux se fait ressentir clairement si l'on veut soutenir des projets structurants étant donné que l'envergure actuelle du secteur financier n'est pas suffisante.

(vi) Améliorer la formation financière et la protection du consommateur

- Intensifier les efforts visant à promouvoir les opportunités d'éducation et de formation financière de qualité pour augmenter le pool de professionnels des services financiers suffisamment formés dans le pays. Ces efforts peuvent capitaliser l'existence d'institutions de formation dans la finance à Madagascar, dont les deux grandes institutions privées ISCAM et INSCAE. Des accords de partenariat et d'accréditation avec des institutions étrangères permettront d'accélérer la courbe d'apprentissage et apporter à la fois la crédibilité et le savoir-faire.
- Les taux d'intérêt élevés ont été relevés par plusieurs acteurs comme étant un défi crucial pour le secteur financier de Madagascar et pour les consommateurs et les MPME. Un manque de transparence sur les prix et les frais montrent qu'il est nécessaire d'accroître les efforts visant à renforcer les mécanismes de protection du consommateur.

Annexe -1

Tableau 1: Déploiement de la monétique par téléphonie mobile à Madagascar

	MVvla	Airtel Money	Orange Money
Date de lancement	juin 2012	juillet 2012	Septembre 2010
Nombre de clients	>2 million	N/A	N/A
Banque partenaire	BFV	BoA	BMOI
IMF partenaire	TIAVO	Aucune	N/A
Autres partenaires	- Compagnie d'assurance NY HAVANA - Western Union - Jovenna (station d'essence)	- Compagnie d'assurance ARO - Paositra Malagasy (Poste)	- Fournisseur d'assurance
Réseau d'agents	>1000 agents	>300 agents	N/A
Services	Virements nationaux P2P Paiement de factures Paiements de marchands Recharge Paiements des frais de scolarité Transferts de fonds internationaux	Virements nationaux P2P Paiement de factures Autres paiements Paiements de marchands Recharge	Virements nationaux P2P Paiement de factures Autres paiements Paiements de marchands Recharge Transferts de fonds internationaux

Sources: Sites web GSMA, ORM

Annexe 2.

SYNTHESE DE LA STRATEGIE NATIONALE DE FINANCE INCLUSIVE, SNFI 2013-2017

1. Introduction

La Stratégie Nationale de la Finance Inclusive (SNFI 2013-2017) fait suite à la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de la Microfinance (SNMF 2008-2012), qui elle-même prenait la suite de la SNMF 2004-2007. Elle a pour objectif ultime de permettre un meilleur accès à une diversité de produits et services financiers pour la population. Elle marque un tournant dans le développement de ce secteur, puisqu'elle cherche prioritairement à répondre aux besoins de services financiers de la population, plutôt que de se concentrer sur la structuration des institutions.

L'élaboration de la SNFI a suivi un processus consultatif consistant à rencontrer les intervenants à plusieurs reprises de façon regroupée et individuelle pour obtenir les avis sur la problématique et les orientations à prendre avant même l'atelier national de validation. Un comité restreint a été responsable de la coordination des travaux et a pu émettre des avis tout au long du cheminement.

La SNFI est en adéquation avec les politiques et orientations en vigueur et compte tenu du contexte en changement, elle sera adaptée aux documents à venir de planification nationale, afin de respecter les priorités du gouvernement. Elle est déjà en cohérence avec la proposition de Stratégie Nationale de Finance Rurale (SNFR).

2. Le concept de la finance inclusive

La vision de la finance inclusive a été définie avec la préoccupation de répondre à l'ensemble des besoins financiers de la population par tout mécanisme en mesure de satisfaire cette demande. Au lieu d'être basée principalement sur la structuration des institutions dédiées à la microfinance, cette approche s'intéresse plutôt aux besoins de la clientèle et aux mécanismes d'appui de l'offre pour y répondre. L'accent sera donc mis davantage sur le développement des marchés par les prestataires de services financiers, dont principalement ceux de la microfinance, plutôt que sur le renforcement institutionnel des institutions.

En résumé, les principes qui guident la finance inclusive sont les suivants :

- Considération de tous les besoins de services financiers de la population.
- Établissement de la stratégie en fonction d'abord d'une réponse aux besoins de la demande.
- Considération de tous les acteurs qui peuvent offrir ces services.
- Appui aux structures pouvant répondre à la demande.

3. Finalité de la SNFI

La finalité de la SNFI est de :

Permettre un meilleur accès de la population aux services financiers, pour répondre à tous ses besoins, afin d'assurer la croissance économique, dont celle de ses revenus et sa sécurité financière.

4. Objectifs globaux de la SNFI

Les objectifs globaux de la SNFI sont :

- Une connaissance accrue de la demande pour les produits et services financiers et la mise en place de mécanismes pour structurer la demande
- L'offre développée en fonction des besoins exprimés par la demande, tout en étant pérenne et professionnelle
- Une coordination des actions de la finance inclusive et son plaidoyer réalisés
- Les contraintes de l'environnement d'exercice de la finance inclusive atténuées, notamment par un cadre juridique amélioré et un renforcement de la supervision du secteur

5. Les quatre axes stratégiques de la SNFI

Axe stratégique 1 : Le soutien de la demande de produits et services financiers

Axe stratégique 2 : Le développement de l'offre de produits et services financiers

Axe stratégique 3 : La coordination et le plaidoyer de la finance inclusive

Axe stratégique 4 : Le cadre légal, la supervision et l'environnement de la finance inclusive

Liste des Acronymes

Secteur Financier	
ARO	Assurances Réassurances Omnibranches
ASS	Assets
BCM	Banque Centrale de Madagascar
BMOI	Banque de Madagascar et de l'Océan Indien
CSBF	Commission de Supervision Bancaire et Financière
IFNB	Institutions Financières Non Bancaires
IFRS	International Financial Reporting Standards
IMF	Institutions micro financières
INSCAE	Institut National des Sciences Comptables et de l'Administration d'Entreprises
ISCAM	Institut Supérieur de la Communication des Affaires et du Management
MPME	Micros, Petites et Moyennes Entreprises
NPL	prêts non productifs
ORM	opérateurs de réseau mobile
PASEF	Projet d'Appui au Secteur Education et Formation
PESF	Programme d'Evaluation du Secteur Financier
PME	Petites et moyennes entreprises
RTGS	Système de Règlement brut en temps réel
SNFI	Stratégie Nationale d'Inclusion Financière
SNFR	Stratégie Nationale de Finance Rural
SVT	Spécialiste en Valeur du Trésor
TCCA	Taux de croissance composé annuel

12. Le secteur transport

I. Résumé et Vision 2024

La vision du secteur des transports à l'horizon 2024 relève principalement du gouvernement ; par conséquent, elle reste à définir par celui-ci. Pour en faciliter la mise en œuvre, cette vision devrait cependant être partagée par tous les acteurs concernés à travers une approche participative. Il reste que l'on attend du transport, tous modes confondus, qu'il soit sûr, propre, abordable et efficace, tout en contribuant au développement économique du pays. La sécurité du transport contribuera à mieux gérer ses impacts sur la santé des usagers, des agents travaillant dans le secteur des transports, et de la communauté en général etc., dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). La propreté du transport se traduira à travers sa contribution à l'atteinte des objectifs environnementaux des OMD, y compris à la maîtrise de ses impacts sur le changement climatique. Quant à l'accessibilité du transport, elle suppose non seulement la provision d'infrastructures adéquates, mais aussi le fonctionnement efficace et efficient de la gestion de ces infrastructures ainsi que des services de transport et de logistique. A travers une accessibilité et une mobilité accrues du public, le secteur des transports contribuera au développement économique.

Après la crise, le secteur des transports a connu un recul tant au niveau institutionnel qu'au niveau des infrastructures: les réformes engagées et les investissements prévus et/ou effectués ont été ralentis, sinon mis en danger. La politique adoptée par l'État au début des années 2000, consistant à se désengager des activités de production, a été mise en œuvre de manière peu cohérente et n'a pas été menée à son terme : alors que l'État devait se recentrer sur sa fonction régaliennne de définition de la politique et de la stratégie sectorielles, en déléguant la régulation et la supervision des activités opérationnelles à des agences autonomes, et en laissant au secteur privé le rôle d'exécuter les travaux dans le secteur des transports ainsi que celui de fournir les services de transports, on a observé un accroissement des entorses aux lois et règles établies. De même, l'entretien des infrastructures comme les investissements nécessaires ont pâti non seulement des manques de financement, dont le retrait des bailleurs de fonds traditionnels depuis la crise, mais aussi d'un manque de volonté et d'implication ferme des autorités de la Transition pour bien gérer ces domaines.

Une meilleure prestation des services des transports ainsi qu'une bonne gouvernance du secteur des transports contribuera à une croissance partagée. Ceci devrait se traduire par la clarification et surtout le respect des textes sur les rôles respectifs de chaque partie prenante en : (i) limitant les ingérences politiques dans les aspects opérationnels et techniques, (ii) promouvant le partenariat public-privé, et (iii) rendant l'Administration redevable vis-à-vis des usagers et des citoyens. Dans cette perspective, le gouvernement devrait confirmer sa volonté de se désengager des activités opérationnelles tant dans les textes que dans les faits, et favoriser l'implication accrue des autres parties prenantes. En parallèle, le gouvernement cherchera à renforcer sa capacité de supervision du secteur et agir de manière efficiente, dans son rôle de tutelle technique et financière des agences paraétatiques. La coordination de ces actions aura pour effet de rassurer notamment les investisseurs potentiels dans le secteur, en leur donnant une meilleure visibilité et une transparence pour entreprendre de manière sereine. De même, une planification cohérente et réaliste qui découlera de la vision claire susmentionnée dans le secteur du transport permettra à toutes les parties prenantes de se positionner pour contribuer à la relance économique du pays. La création d'emplois attendue à travers la relance du secteur des transports et de tous les secteurs qui dépendent du transport, contribuera aussi à promouvoir une croissance partagée.

II. Vue d'ensemble

a. Rôle du secteur des transports dans l'économie

Tous les pays qui ont montré les plus forts taux de croissance au cours des quatre ou cinq dernières décennies sont connus pour avoir lourdement investi dans les infrastructures, dont celles des transports, pour promouvoir leur croissance. Madagascar a tenté cette expérience au cours de la période **2003-2008**, dans le cadre sa Stratégie de Réduction de la Pauvreté d'alors, et repris en 2007 dans le « Plan d'Action pour Madagascar », plus connu sous l'abréviation MAP, dans l'engagement 2 intitulé « *Infrastructures reliées* ». Au cours de cette période, le Gouvernement a investi environ 800 millions de dollars américains dans le secteur des transports, avec l'appui des bailleurs de fonds. Ainsi, les dépenses publiques dans le secteur des transports a fortement augmenté, avec un niveau quatre fois plus élevé entre 2003 et 2006, pour varier autour de 400 milliards d'Ariary (soit, l'équivalent de plus ou moins 200 millions de dollars américains)¹⁴¹ par an jusqu'en 2008. Entre 2009 et 2012, les prévisions budgétaires sont restées optimistes, avec une prévision budgétaire atteignant presque 500 milliards d'Ariary (soit, l'équivalent de plus ou moins 227 millions de dollars)¹⁴², car les Ministères ont reporté les financements extérieurs prévus avant la crise alors que ceux-ci ont été pour la plupart annulés à cause de la crise. Plus explicite encore depuis la crise, la part du budget du secteur des transports par rapport au budget général de l'État a continuellement diminué. S'il a atteint presque le tiers de ce budget en 2007, il n'était plus qu'à moins de 7% en 2013, ce qui est caractéristique du poids budgétaire des Ministères économiques et chargés des infrastructures au cours de la période de Transition, au profit des institutions politiques : la Présidence, la Sécurité publique, le Ministère de l'Intérieur, et le Sénat.

La contribution du secteur des transports de marchandises et de voyageurs, avec celui des Bâtiments et Travaux Publics (BTP), représente en moyenne 17% du PIB entre 2007 et 2012. Le taux de croissance du PIB était respectivement de 5%, 6.5%, et 8.2% entre 2006 et 2008. Depuis la crise, il était de -3,7% en 2009, 0.4% en 2010, et estimé à 1 à 2% en 2011 et 2012¹⁴³. Même si on ne peut pas attribuer entièrement la croissance positive du PIB au secteur des transports, on observe que cette période de croissance coïncide aussi avec la période d'investissements conséquents dans le secteur des transports et des BTP. D'ailleurs, sur la même période, on observe une augmentation de la part du secteur dans le PIB.

b. Cadre politique et institutionnel du secteur des Transports

Suite à la **Politique de désengagement de l'État** contenue dans le PNT, le cadre institutionnel du secteur du transport a drastiquement changé, mettant un terme à une pratique séculaire de haute centralisation. Conformément à cette politique, l'État n'assure plus de travaux en régie, et ses matériels de travaux publics ont été mis en vente. Ayant servi de ministères-pilotes dans le cadre d'une restructuration de l'Administration malagasy, les Ministères en charge des Travaux Publics et des Transports ont été restructurés à travers la réalisation d'un plan social, pour réduire le nombre de ses agents, dont certains ont été, soit redéployés dans les agences autonomes, soit formés et redéployés dans le secteur privé. Les agences affiliées au Ministère des Travaux Publics, tels le LNTPB (Laboratoire National des Travaux Publics et des Bâtiments) et l'ININFRA (Institut National des Infrastructures) ont aussi été prévus d'être restructurés à travers leur commercialisation, mais cette réforme n'a pas été menée à son terme car considérée comme moins prioritaire.

Ainsi, dès la fin des années 1990, et avant la reprise de la coopération entre le gouvernement et les bailleurs de fonds traditionnels, le Fonds d'Entretien Routier (FER) a été créé en 1997. La création des agences de régulation a suivi : l'Aviation Civile de Madagascar (ACM) en 2000, l'Agence Portuaire, Maritime, et Fluviale (APMF) en 2003, et l'Autorité des Transports Terrestres (ATT), en

¹⁴¹ Source : Ministères en charge des Transports et des Travaux Publics. V. détails en Annexe.

¹⁴² V. évolution en Annexe, point 1

¹⁴³ Source: Banque Centrale de Madagascar, Repère conjoncturel, janvier 2011 et mars 2013.

2006. En parallèle, l'Autorité Routière de Madagascar (ARM), qui est le Maître d'Ouvrage Délégué de l'État en matière de travaux routiers sur le réseau national, a été mise en place en 2006.

c. Performance du secteur des Transports

Dans tous les sous-secteurs du transport, les coûts sont jugés élevés par les usagers¹⁴⁴, et ceci, essentiellement à cause de divers facteurs, dont : (i) la vétusté et/ou l'inexistence d'infrastructures (routières, portuaires, ferroviaires, et aéroportuaires) adéquates, rendant difficile l'accessibilité de diverses localités ; (ii) la très basse productivité de sous-secteurs clefs comme les ports et chemin de fers ; (iii) la taille limitée du marché domestique, empêchant d'atteindre rapidement une économie d'échelle ; (iv) l'éloignement de l'Ile par rapport aux principaux marchés internationaux ; (v) l'enclavement de plusieurs localités, en raison notamment de la vaste superficie de la Grande Ile, sa topographie, de la prédominance de la population rurale qui est, par ailleurs, très dispersée sur le plan géographique ; (vi) le manque de concurrence intermodale (en particulier, entre routes et chemins de fer) sur les axes/corridors clefs ; et, (vii) les pratiques anormales faites par des éléments des forces de l'ordre, de certains agents de douanes, etc., surtout sur les principaux corridors et axes principaux du réseau routier. Si certains de ces facteurs peuvent être solutionnés à travers divers moyens, d'autres (telle la localisation géographique de l'Ile et sa topographie) doivent être intégrés comme des contraintes que l'on doit optimiser au mieux. Comme les coûts de transport rentrent dans les coûts directs des individus et entreprises opérant dans le secteur économique, une diminution de ces coûts devrait avoir des impacts positifs au niveau de leur productivité.

Les services de transports ont été libéralisés depuis une quinzaine d'années. Dans le sous-secteur routier, les prix sont librement fixés par les transporteurs eux-mêmes. Si les prix de transport payés par les passagers sont les moins chers sur l'axe principal de la RN2, entre la capitale et le premier port, Toamasina, avec un tarif de 42 Ariary/km (équivalent à 2 centimes US/km) en autocar, et de 50 Ariary/km (équivalent à 2,3 centimes US/km) en taxi brousse, il fait le double (à 90 Ariary/km) (équivalent à 4 centimes US/km) entre Antananarivo et Taolagnaro¹⁴⁵, où toute la RN13 est difficilement praticable. Par ailleurs, le service est très déséquilibré, avec une concurrence forte sur les axes les plus fréquentés (dont la réouverture du rail sur le corridor Antananarivo/ Toamasina depuis 2003, ce qui a créé une compétition entre les modes de transport terrestre), et des quasi-monopoles sur les axes où les routes sont particulièrement abîmées. Les pratiques de collusion, notamment dans le transport de certains types de marchandises (tels les hydrocarbures), rendent aussi certains coûts de transport assez chers. Dans le domaine des transports aériens, le transport intérieur a été libéralisé dès 1993, et le transport international l'a été de manière progressive depuis 1996. Si la compagnie aérienne nationale, Air Madagascar semble bénéficier d'un monopole, il s'agit plutôt d'un monopole de fait dû aux contraintes du marché : la demande (surtout au niveau domestique) est limitée alors que les investissements nécessaires pour lancer une compagnie aérienne sont conséquents. De même, en raison du manque de réseau routier en bon état, l'obligation de desservir certaines localités constitue encore une contrainte¹⁴⁶. Enfin, l'état de plusieurs aéroports n'est pas forcément adapté aux besoins d'exploitation de compagnies aériennes potentielles. Par conséquent, malgré la libéralisation, les candidats ne se sont pas bousculés aux portes. Quant au transport aérien international, depuis la libéralisation qui s'est traduite par l'augmentation du nombre de compagnies desservant l'île, la libre fixation des capacités, des tarifs, et des routes, les prix de transport semblent

¹⁴⁴ Dans le cas du transport aérien, au niveau international, la destination Madagascar a toujours eu la réputation d'une destination chère. Si les détails des coûts unitaires ne sont pas disponibles au niveau de l'ACM, on observe une diminution des tarifs depuis la libéralisation du transport aérien international en 2000, avec, notamment, l'irruption de divers tarifs promotionnels, ce qui n'était pas fréquent auparavant. Cette baisse de tarifs est due essentiellement à l'augmentation de l'offre, c'est-à-dire, du nombre de compagnies aériennes et de la capacité offerte. Par contre, dans le secteur routier, en raison du mauvais état des routes dans certaines régions, l'offre de transport est peu concurrentielle, et les tarifs sont élevés. Dans tous les cas, une collecte plus exhaustive des données relatives aux coûts de transport reste à faire. Par la suite, il faut assurer leur suivi et leur exploitation.

¹⁴⁵ Source: Ministère des Transports, sur des données collectées en 2006.

¹⁴⁶ Depuis une dizaine d'années, l'obligation de desservir beaucoup de ces lignes dites sociales a été supprimée.

avoir diminué¹⁴⁷. Dans le domaine portuaire, la fixation des tarifs et l'entrée dans la profession ont été également libéralisées depuis l'adoption du dernier code maritime, en 2000.

Sous-secteur routier. Le réseau est vaste, avec un linéaire total classé d'environ 32.000 km (¹⁴⁸) dont à peine 13% est bitumé. Par ailleurs, par rapport à la superficie du pays, la densité des routes est très faible¹⁴⁹, et surtout, son état est généralement mauvais. En effet, mis à part les Routes Nationales (RN), et en particulier les Routes Nationales Primaires (RNP) portant sur le réseau structurant¹⁵⁰ qui est généralement en bon état (52%), le reste étant en moyen (36%) ou en mauvais état (12%), le reste du réseau routier est majoritairement en mauvais état (v. détails en Annexe, point 3). En effet, depuis l'Indépendance du pays, les gouvernements successifs et les PTF ont focalisé leurs efforts sur la réhabilitation et l'entretien périodique des RNP, considérées comme l'« épine dorsale » du réseau routier, et ceci, principalement en raison des contraintes budgétaires et de la justification économique de ce choix. Par conséquent, la comparaison de l'état du réseau sur la période 2002 à 2012 (dans la même annexe 3) montre que c'est le réseau des RN qui s'est amélioré en passant de 33% de routes en bon et moyen état en 2002, à 53% en 2012. Pour les routes secondaires, aucune comparaison similaire n'est possible car l'ARM qui a été chargée de faire les relevés physiques de tout le réseau routier n'a pas pu le faire puisque la plupart de ces routes n'était pas praticable en toutes saisons¹⁵¹. Par ailleurs, certaines routes (y compris des RN) ont tout simplement disparu, laissant les régions et les populations concernées (en particulier, dans le Sud qui est la partie la plus pauvre du pays) encore plus démunies.

Sous-secteur ferroviaire. La situation est contrastée selon le réseau considéré : le réseau « Sud », d'une longueur de 163 km, ou la ligne Fianarantsoa - Côte Est (FCE)¹⁵² est en butte à de récurrents problèmes financiers, obligeant le Ministère des Transports à lui verser des subventions¹⁵³, et ne doit en grande partie sa survie que grâce à des subventions provenant de l'État¹⁵⁴. Ces subventions suffisent à peine à couvrir les coûts directs d'exploitation du réseau alors que la ligne nécessite des investissements lourds tant au niveau de l'infrastructure que du matériel roulant (en particulier, des locomotives puisque depuis 2009, seule une locomotive est opérationnelle), le tout estimé à une vingtaine de millions de dollars en 2002. En 2013, la FCE a juste transporté 8.000 tonnes de produits et un peu moins de 75.000 passagers. Comme la vocation de la ligne est essentiellement sociale, pour désenclaver la région desservie (avec environ 100.000 habitants le long de la voie, sans aucun autre accès possible)¹⁵⁵, ses recettes « passagers » sont supérieures à ses recettes provenant du

¹⁴⁷ Les tarifs au départ de Paris semblent désormais rentrer plus ou moins dans la même fourchette de prix que sur les destinations similaires, avec des prix allant de 2.000dollars pour un billet aller-retour Paris-Maurice à 2.300dollars pour Antananarivo, 2.200dollars pour Moroni et Bangkok. Mais pour la Réunion, où il y a une concurrence de compagnies « low-cost » et où le trafic est plus important, ce prix est de moitié, à moins de 1.000dollars. Source : BCD Madagascar, sur la base de tarifs publiés d'Air France.

¹⁴⁸ Chiffre collecté en 2002. Cependant, on estime que le linéaire total au moment de l'Indépendance, soit au début des années 1960 était de 50.000km. Par conséquent, on estime que durant la période 1970-2000, le pays a perdu en moyenne environ 1.000km de routes par an. La longueur du réseau routier non classé n'est pas disponible.

¹⁴⁹ Elle est de 9,7km de routes revêtues par millier de km² (soit, 5.700 km pour 587.000 km²), c'est-à-dire trois fois moins que la densité moyenne de routes en Afrique Sub-saharienne, qui est estimée à 31, et à 134 pour la moyenne des pays à faibles revenus dans le monde. Source : *Africa Infrastructure Country Diagnostic*, Banque mondiale, 2008.

¹⁵⁰ Ce réseau comprend : la RN2, reliant la capitale, Antananarivo, et la partie Sud de l'île, au premier port de Toamasina ; la RN4 et la RN6, reliant le centre et toute la partie sud du pays, à la partie Nord et Nord-Ouest ; et, la RN7, reliant la capitale et toute la partie Sud de l'île (sud-ouest et sud-est).

¹⁵¹ V. détails dans la section 3, sur les Défis du Secteur des Transports.

¹⁵² La FCE relie la ville de Fianarantsoa à celle de Manakara.

¹⁵³ Ses résultats d'exploitation sont en moyenne de -571 millions d'Ariary entre 2009 (date de reprise du trafic, avec une seule locomotive) et 2013.

¹⁵⁴ Celles-ci varient entre 1,4 et 2,4 milliards Ariary (soit, entre 500.000 et 1,1 million USD) entre 2007 et 2013, exception faite des années 2010 à 2012.

¹⁵⁵ Sur les 163 km de la ligne, à peu près 100 km, soit à peu près 60% de sa longueur, desservent des zones sans autres voies d'accès que le rail.

transport de marchandises (v. Annexe), ce qui est plutôt inhabituel. En 2005, l'exploitation du réseau devait être confiée au secteur privé, en contrepartie d'une « redevance négative » estimée alors à 500.000 USD par an, mais l'initiative n'a pas été menée à son terme à cause de cette obligation. La non-viabilité économique due au faible niveau de trafic de cette ligne a bien été confirmée puisque, comme indiqué plus haut, le Ministère des Transports a dû verser des subventions annuelles représentant quelquefois le double de cette estimation entre 2007 et 2013.

Le réseau « Nord », d'une longueur totale de 732 km, ou ligne Tananarive - Côte Est (TCE)¹⁵⁶ est en meilleur état, mais est menacée depuis la crise de 2009, tant au niveau des infrastructures, qu'au niveau opérationnel, et au niveau financier. Suite à la mise en concession du réseau en juillet 2003, le concessionnaire, Madarail, a pu bénéficier d'un financement combiné de près de 100 millions de dollars USD sur dix ans, dont 55 millions de dollars USD financés par Banque mondiale, et 11 millions d'euros, financés par la Banque Européenne d'Investissements. Ce financement a servi à des investissements en infrastructure ferroviaire et en matériel roulant (porte-conteneurs, wagon-citerne, locomotives plus puissantes). Grâce à ces investissements, le rail a pu augmenter sensiblement sa part de marché par rapport à la route. Si au début des années 2000, le trafic ferroviaire était quasiment à l'arrêt, le tonnage transporté par rail a augmenté de 85% entre 2004 et 2008. Depuis cette reprise du trafic, la situation financière de Madarail s'est sensiblement améliorée –même si elle n'a pas encore atteint la rentabilité escomptée. Depuis la crise, suite à la suspension des appuis des bailleurs de fonds, des investissements prévus et estimés à 50 millions de dollars USD en 2007 pour finaliser le programme d'investissements sur les dernières sections de la ligne de chemin de fer prévues n'ont pas pu être effectués. Faute d'entretien et de nouveaux investissements, les performances opérationnelles et financières du concessionnaire ont diminué. Le secteur ferroviaire demeure crucial pour préserver les acquis observés sur le réseau Nord : diminution des coûts de transport grâce à la compétition intermodale entre la route et le rail sur le principal corridor entre la capitale et le premier port du pays, Toamasina ; soulagement de la route à travers la réduction des dégradations occasionnées par les poids lourds, surtout pour le transport de marchandises lourdes et/ou dangereuses, tels le ciment, les hydrocarbures, la chromite, les conteneurs, et le riz ; avantages comparatifs par rapport au transport routier en termes de sécurité ; coût à la tonne-km jusqu'à 40% inférieur par rapport à la route ; consommation moindre de carburant et, partant, économies sur les importations en carburant, et une pollution moindre, etc. Au niveau social, on peut notamment citer comme acquis la préservation d'un millier d'emplois directs, et le désenclavement de dizaines de milliers de personnes vivant le long des voies ferrées, tous réseaux confondus.

Sous-secteurs maritime et fluvial. L'île compte 17 ports, dont actuellement 7 ports internationaux (Toamasina, Mahajanga, Toliary, Antsiranana, Nosy-Be, Ehoala (Taolagnaro et Voahery)). Sur les régions côtières, le cabotage joue un rôle important en raison, notamment, de l'inexistence ou de la vétusté d'infrastructures routières et ferroviaires. Malgré la baisse productive et le coût élevé de l'utilisation des installations portuaires, les usagers sont parfois contraints d'emprunter la mer ou les voies de navigation fluviale là où elles constituent le seul ou le meilleur moyen de transport disponible. Quant aux axes de navigation intérieure, elles sont cruciales pour certaines régions enclavées, tel le Canal des Pangalanes long d'environ 657 km sur la côte Est, ou encore la rivière Tsiribihina navigable sur environ 150 km, sur la côte Ouest, car elles permettent d'offrir des services de transport à moindre coût aux populations concernées, tout en respectant l'environnement. A part des entretiens ponctuels financés par l'APMF, il n'y a pas eu d'investissements conséquents ces dernières années : les montants ainsi alloués sont très faibles par rapport aux besoins¹⁵⁷.

Sous-secteur aérien. Le pays compte 56 aéroports, dont 8 internationaux. Il accueille en moyenne 1 million de passagers (dont 31% en long courrier en moyenne, 33% sur le réseau régional, et 36% sur

¹⁵⁶ La TCE relie Antananarivo à Toamasina, Antsirabe (TA), Ambatondrazaka (Moramanga – Lac Alaotra ou MLA) et Morarano Chrome (VMC).

¹⁵⁷ Une étude réalisée en 2009 (v. références bibliographique en Annexe) a estimé les besoins d'investissements pour procéder au dragage du canal des Pangalanes et à l'aménagement des berges à 100 – 150 millions de dollars, alors que le budget affecté à l'entretien de ce canal par l'APMF est de moins de l'équivalent de 200.000 dollars par an.

le réseau domestique) depuis les sept dernières années, et 13.550 tonnes de fret (dont 58% en long courrier, 33% sur le réseau régional, et 9% sur le réseau domestique) sur la même période (v. détails en Annexe). Si le principal aéroport d'Antananarivo Ivato répond globalement aux normes de sûreté et de sécurité, les autres aéroports ont des priorités variées. Pour certains, il s'agit de renforcer et/ou d'étendre les pistes, pour d'autres, il s'agit plutôt de réhabiliter les aérogares et /ou d'améliorer des équipements de navigation aérienne. Dans la logique de la politique de désengagement de l'État, la gestion des douze aéroports qui sont les plus importants a été confiée à ADEMA dès le début des années 1990, sous une convention de concession. Pour le reste, l'ACM a conclu des contrats de gestion avec des opérateurs privés des localités concernées, et actuellement il reste 11 aéroports sans superviseur autonome, qui demeurent ainsi sous la supervision directe de l'ACM. Cette structure institutionnelle permet au moins le financement de certaines infrastructures et de certains équipements aéroportuaires par le concessionnaire. Par ailleurs, la gestion de l'espace aérien supérieur du pays a été confiée à l'ASCENA (Agence pour la Sécurité de la Navigation Aérienne en Afrique et à Madagascar), ce qui permet d'avoir un bon niveau de sécurité dans ce domaine, et de bénéficier du savoir-faire et des investissements planifiés et mis en œuvre par cette Agence.

III. Défis principaux

a. Défis au niveau institutionnel:

Les gouvernements successifs ne se sont pas entièrement approprié la politique de désengagement de l'État mentionnée plus haut, et ont souvent pris des demi-mesures et des compromis qui n'ont finalement satisfait aucune des parties prenantes. Les raisons évoquées pour retarder une mise en œuvre de cette politique dans divers sous-secteurs étaient souvent d'ordre politique et social, et rarement technique.

Niveaux disparates de développement des institutions sous-sectorielles. C'est dans le secteur aérien que la réforme institutionnelle est la plus aboutie, avec la création de l'ACM. Celle-ci arrive à générer des revenus moyens de 6,6 milliards d'Ariary (environ 3 millions de dollars) par an depuis 2006, et s'est imposée comme LE régulateur du secteur. Par ailleurs, avec la présence de l'ASECNA et de l'ADEMA, le secteur est suffisamment bien organisé. Ses principaux défis demeurent une amélioration du système de PPP dans le secteur, dont en particulier, la concession des aéroports¹⁵⁸. De même, Madagascar doit s'affirmer davantage au niveau régional : actuellement le marché, en particulier touristique, est encore dominé par Maurice et la Réunion (v. Annexe), surtout dans le domaine touristique, alors qu'il est établi qu'elle a d'autres avantages comparatifs qu'elle n'exploite pas encore entièrement.

A l'opposé, c'est dans le secteur routier, qui traite pourtant plus de 80% des transports intérieurs de marchandises et de passagers, que des problèmes demeurent. A l'opposé de l'ACM, l'ATT peine à être financièrement autonome, en engrangeant à peine 50 millions d'Ariary (environ 24.000 dollars) en 2013 comme en 2012, pour réguler un sous-secteur aussi vaste. Concernant l'entretien routier, en raison de la décision du Gouvernement de bloquer les prix du carburant à la pompe, le FER a connu des problèmes de financement sans précédent. A cause des préjudices financiers subis par le blocage des hausses du prix du carburant, les compagnies pétrolières ont refusé depuis 2010 de reverser au FER la Redevance pour l'Entretien Routier (RER), et ont accumulé des arriérés de paiement s'élevant à 120 milliards d'Ariary (environ 54.5 millions de dollars) en janvier 2014. Alors que le FER a pu générer des RER atteignant plus de 75 milliards d'Ariary (environ 34 millions de dollars) de RER en 2009, elle n'en a encaissé que 13 milliards (environ 6 millions de dollars) en 2012 (v. graphe en Annexe).

Concernant l'ARM, deux problèmes principaux ont persisté depuis la crise. Malgré les textes existants qui concèdent à l'ARM la maîtrise d'ouvrage de tous les travaux sur les RN, le ministère en

¹⁵⁸ V. notamment le document de travail de l'AFD, août 2007, sur la question d'une « privatisation en trompe-l'œil », en référence à la concession de ces aéroports.

charge des Travaux Publics a continué à assurer une partie de celles-ci, créant des confusions au niveau des critères d'attribution entre l'ARM et les Directions Régionales des Travaux Publics, et surtout, retardant son désengagement au niveau de cette activité. En effet, le ministère devait se concentrer sur son rôle de tutelle technique, en supervisant les agences sous sa tutelle, dont l'ARM, et aussi en appuyant les collectivités décentralisées qui procèdent à des travaux routiers. De plus, le Gouvernement n'a pas fait avancer la recherche de solutions pour rendre l'ARM financièrement autonome, mettant en péril sa pérennisation.

Recherche d'un équilibre sur le niveau de surveillance par le Gouvernement du secteur. La création d'Agences autonomes avait essentiellement pour objectif d'assurer leur autonomie de gestion et leur autonomie financière. Dans le secteur aérien, l'efficacité de la supervision de son Ministère de tutelle technique ne paraît pas toujours établie. Par exemple, l'introduction récente d'une nouvelle redevance de sûreté aérienne a créé confusion, faute de coordination. Dans le secteur maritime et fluvial, l'APMF n'a pas pu obtenir son autonomie financière par rapport aux textes qui la régissent avec ses ministères de tutelle. Dans le secteur ferroviaire, le Comité de Suivi de la concession du réseau, censé superviser les activités de ce dernier, s'est réuni moins de cinq fois depuis la mise en place de la concession. C'est au niveau du FER que le ministère de tutelle technique semble le plus présent dans des activités qui ne devraient pas relever de sa compétence. Comme les mandats des membres du Conseil d'Orientation de l'Entretien Routier (COER) ont expiré depuis août 2011, le ministère de tutelle a *de facto* assumé ce rôle. Cette situation constitue sans conteste un recul puisqu'elle va à l'encontre de l'esprit même de l'autonomisation de l'entretien routier, en faisant revenir les décisions d'orientation au ministère de tutelle. De même, aucun audit du FER n'a eu lieu au cours des cinq dernières années. Enfin, pendant la crise, la part des travaux d'urgence limitée à 10% des ressources disponibles, a quadruplé et l'octroi des marchés correspondants s'est essentiellement fait par entente directe, sur la base de critères non transparents, ce qui constitue aussi un recul par rapport aux objectifs de transparence de gestion et de concurrence requis dans les modes de passation de marchés.

b. Défis au niveau des infrastructures - maintenance et investissements.

Nécessité de préserver les infrastructures de transports existantes. Mis à part la construction du port d'Ehoala en 2007¹⁵⁹, la réhabilitation de plus de la moitié de la RN6¹⁶⁰ en 2008, les améliorations au sein du port de Toamasina suite à la mise en concession du Terminal à Conteneur de Toamasina en 2005, et la réhabilitation et/ou le réaménagement des RN11A, RN1 bis, RN34, et RN35, il n'y a pas eu de nouveaux investissements d'envergure au cours des deux dernières décennies dans le secteur du transport. Vu que la préservation des infrastructures existantes (routières, ferroviaires, portuaires, fluviales, et infrastructures liées au transport aérien) présente déjà un défi conséquent, elle constitue donc la priorité en termes d'investissements en raison de l'immensité des besoins¹⁶¹ chiffrés à environ 3.000 milliards d'Ariary (environ 1,5 milliards de dollars) sur une dizaine d'années, pour la réhabilitation du réseau routier. En raison de la rareté des ressources, le principal défi demeure la priorisation des investissements.

Dans le domaine routier, outre les problèmes liés à l'entretien routier et au FER décrits par ailleurs, les surcharges des poids lourds accélèrent la dégradation des routes et l'effondrement des ouvrages déjà vétustes. Il a été estimé que le non-respect de la charge à l'essieu occasionne des pertes estimées à 40 millions d'euros par an. Alors que les textes réglementant ces surcharges existent depuis 1995, il a fallu attendre le 15 mai 2013 pour une première application de ceux-ci. Entretemps, ces textes ont été révisés plusieurs fois, et les amendes prévues être appliquées ont été réduites à 10% de leur valeur nominale, suite aux innombrables négociations qui ont eu lieu entre l'Administration et les

¹⁵⁹ Date de mise en service : 2010-2011. Montant total de l'investissement : 130 millions de dollars.

¹⁶⁰ Les travaux de réhabilitation de la RN 6 (autour de 400km sur 706km) ont coûté environ 150 millions d'euros.

¹⁶¹ Cette estimation est égale au budget moyen de l'État dans la Loi de Finances entre 2008 et 2013, alors que depuis 2002 le budget total du Ministère des Travaux Publics n'a jamais dépassé 400 milliards d'Ariary (v. Graphe 1 en Annexe).

transporteurs. Depuis cette application des textes, le FER a pu collecter 450 millions d'Ariary (environ 200.000 dollars USD)¹⁶², ce qui constitue un premier pas dans la sensibilisation des parties prenantes sur les coûts engendrés par la surcharge, mais avec un tel taux, il reste toujours un manque à gagner de 90%, à rattraper progressivement.

Dans le secteur maritime, le plus grand défi pour le principal port de Toamasina est de pouvoir continuer à soutenir la croissance du trafic, en particulier celui des conteneurs¹⁶³, et ainsi, d'étendre le terminal de conteneurs, d'allonger le brise-lames, ainsi que d'avoir un tirant d'eau suffisant pour accueillir les gros porte-conteneurs post PANAMEX. Une étude de 2009 estime les besoins de financement des investissements à presque 290 millions d'euros. Dans les autres principaux ports¹⁶⁴, les besoins consistent essentiellement en des travaux sur les structures et accessoires de quais et terre-pleins, dragage, et besoins de signalisations maritimes. L'estimation de ces besoins varie de 3,2 à 11,5 millions de dollars.

Avec la raréfaction des ressources publiques internes et internationales pour le financement des investissements, suite à l'immensité des besoins dans les secteurs parallèles et à la concurrence avec d'autres pays pour avoir des financements extérieurs, il faudra de plus en plus tendre vers le Partenariat Public-Privé (PPP). Ceci inclut les contrats de concession de gestion d'infrastructures pouvant générer des revenus commerciaux suffisants pour attirer le secteur privé, la construction d'infrastructures à péages, les contrats d'entretien pluriannuels basés sur la performance du prestataire, et toute autre forme de partenariat où les deux parties pourront tirer des avantages mutuels.

c. Défis liés aux contraintes géographiques et naturelles

La position géographique du pays le désavantage par rapport aux gros marchés porteurs de tourisme et d'échanges économiques et commerciaux (Amérique, Europe, Asie, et Australie). Le pays n'a pas encore mis en valeur ses avantages comparatifs par rapport à ses concurrents, afin de se tailler une niche et/ou une part de marchés plus grande dans les domaines qu'elle aura ciblés. En outre, s'il a entamé des coopérations au niveau régional, tant au niveau de l'Afrique qu'au niveau des îles de l'Océan indien, celles-ci ne rentrent pas encore dans une culture et une stratégie claires.

Par ailleurs, toujours de par sa situation géographique, le pays est sujet à des cyclones et inondations de façon saisonnière, causant des dégâts tant au niveau des vies humaines qu'au niveau des infrastructures en général. Si les dernières études disponibles¹⁶⁵ prévoient des cataclysmes de plus en plus violents, suite aux changements climatiques au niveau planétaire, le pays s'efforce de définir des normes anticycloniques, mais les usagers et intervenants doivent encore se familiariser avec ces normes et les appliquer ; en outre, il faudra trouver les moyens de cette politique de prévention, en mettant en place systématiquement des fonds de contingence au niveau du budget de l'État et au niveau des autres parties prenantes (cessionnaires, usagers, etc.), ce qui n'est point évident dans un contexte de rareté des ressources financières.

d. Défis du transport urbain

Le transport urbain n'a pas été pris en compte au niveau national ; il est laissé aux communes responsables avec l'appui de certains bailleurs de fonds pour les plus grandes villes¹⁶⁶, alors que des

¹⁶² Chiffres à fin janvier 2014.

¹⁶³ Entre 2008 et 2012, le volume de conteneurs traités au port de Toamasina est passé d'environ 143.000 à 182.000 conteneurs EVP. Une étude de faisabilité effectuée en 2009 prévoit un volume de 420.000EVP en 2020, soit plus du double du volume actuel.

¹⁶⁴ Mahajanga, Toliara, Nosy-Be et Ankify, ainsi que Vohémar.

¹⁶⁵ Direction Générale de la Météorologie de Madagascar. 2008. *Le changement climatique à Madagascar*. Antananarivo, Madagascar.

¹⁶⁶ Les principaux bailleurs sont l'Union Européenne, le Japon et l'Agence Française de Développement. Pour la ville d'Antananarivo, la Région Ile de France a étroitement soutenu la commune urbaine au cours des cinq dernières années.

problèmes de desserte publique¹⁶⁷, de pollution, et de congestion de trafic deviennent de plus en plus sérieux.

IV. Recommandations et conclusion

S'il est évident que différentes options stratégiques sont possibles, la présente note entend apporter une contribution au dialogue avec le Gouvernement et les acteurs du secteur des transports avec des recommandations concrètes.

- **Recommandations à court terme**

Les actions les plus urgentes pourraient s'articuler autour des quatre axes suivants :

- (i) **Préparation d'un plan chiffré de réduction de l'important déficit en matière d'entretien de toutes les infrastructures de transport.** Ce besoin est criant dans tous les sous-secteurs, en particulier les sous-secteurs maritimes, fluviaux, et terrestres (transport routier et ferroviaire).
- (ii) **Dans le sous-secteur routier, les urgences se situent au niveau du FER et de l'ARM :**
 - a) **Renforcement de l'entretien routier et de la gestion du FER.** A cette fin, le plus urgent, c'est de nommer les membres du COER, de les sensibiliser sur les enjeux principaux de l'entretien routier, et de leur permettre de redresser rapidement la situation du FER. A cette fin, les actions prioritaires sont : (i) le rattrapage de la collecte des paiements des arriérés, en impliquant non seulement les compagnies pétrolières, mais aussi les ministères de tutelle technique et financière ; (ii) la revue des critères de priorisation des travaux d'entretien routiers¹⁶⁸ et le lancement de la nouvelle Convention Programme ; (iii) l'attribution de la totalité de la maîtrise d'œuvre des travaux à l'ARM pour la campagne qui arrive, comme convenu entre le gouvernement et les PTF ; (iv) l'application de la vérité des prix des produits pétroliers ; et (v) le lancement de l'audit technique et financier du FER pour les années 2009 à 2011, étant entendu que ces audits seront menés annuellement comme prévu, pour les années suivantes.
 - b) **Renforcement de l'ARM :** la pérennisation de l'ARM passe par son autonomie financière. L'étude pour rendre l'ARM vraiment autonome devra être finalisée au cours de l'année 1, et la mise en œuvre des recommandations retenue doit être appliquée immédiatement.
 - c) **Application des textes sur les surcharges sur l'épine dorsale du réseau des RN¹⁶⁹.** Avec l'acquisition des pèse-essieux supplémentaires dans le cadre du PUPIRV, et l'aménagement des aires de pesage, plus les efforts déjà fournis par MICTSL pour le pesage des conteneurs à la sortie des navires, cette mesure est très faisable. Ceci préservera en outre les ponts et ouvrages qui seront réhabilités dans le cadre du même projet.

¹⁶⁷ Essentiellement, par bus pour ceux qui ne vont pas à pied à Antananarivo, et par pousse-pousse pour la ville d'Antsirabe et les villes côtières de Toamasina et de Mahajanga.

¹⁶⁸ Depuis quelques années, lors de l'élaboration de chaque Convention-Programme, le FER a toujours maintenu la priorisation de l'entretien des RN, et en particulier, du réseau structurant, ce qui est logique. Mais avec la baisse de ses ressources, la qualité des interventions a diminué significativement.

¹⁶⁹ Cette mesure doit être accompagnée de la publication d'un calendrier d'application progressive et effective des textes sur le contrôle des charges routières, en indiquant les dates d'application des taux à 100% des montants prévus, y compris pour le contrôle des charges à l'essieu, des conséquences des récidives, et du déchargement des poids en surcharge.

- (iii) **Lancement de l'inventaire avec l'état des lieux du patrimoine des infrastructures de transport, avec une estimation de sa valeur.** Pour avoir une meilleure visibilité sur les investissements nécessaires et leur priorisation, cet inventaire est prioritaire. A cette fin, le Plan de Développement d'Urgence du port de Toamasina effectué en 2009 (v. références en Annexe) est un très bon exemple dont pourraient s'inspirer les autres secteurs. Pour les autres ports, une mise à jour détaillée et priorisée est attendue. Dans le secteur routier, l'ARM a entamé un relevé de l'état des routes en 2013, mais cette entreprise doit être menée à son terme et validé par le Ministère en charge des Travaux Publics. La même revue des investissements nécessaires, avec leur estimation, est attendue dans le secteur ferroviaire, tant pour le réseau sud que pour le réseau nord.
- (iv) **La mise en place de systèmes de contrôle et de suivi efficaces.** Ceci inclut la mise en place d'une structure de supervision efficace, telle la relance du Comité de suivi de la concession du réseau Nord, et la mise en place de services de suivi et évaluation au sein des ministères en charge des transports et des travaux publics, avec un budget correspondant. Ainsi, les informations relatives aux coûts des transports devraient être systématiquement collectées et suivies, en particulier aux fins de les analyser pour rechercher des solutions pour améliorer la compétitivité du secteur ; les informations qui peuvent être comparées avec les autres pays (tels les coûts opérationnels des transporteurs) devraient aussi être collectées, analysées, et suivies de manière régulière. En parallèle, ces structures définiront les paramètres de suivi opérationnels et socio-économiques qui doivent désormais être collectés, mis à jour, publiés, et interprétés de manière périodique.

- **Recommandations à moyen terme**

Orientation 1 – Mise à jour de la Politique Nationale des Transports (PNT)

Cette mise à jour se fera juste après, sinon en parallèle avec le futur Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté qui sera la priorité du nouveau gouvernement au cours de la première année. Si les grandes lignes de la PNT ont été tracées, cette politique doit être mise à jour sur la base de l'évolution du secteur au cours de la dernière décennie, et sur la base des visions sur l'avenir du secteur, essentiellement basées sur la hausse prévisionnelle des trafics en raison de la hausse prévisible des échanges commerciaux entre Madagascar et le reste du monde, amenant à des capacités d'accueil plus conséquentes et/ou des réhabilitations d'envergure dans tous les sous-secteurs du transport, et les investissements qui doivent accompagner cette extension. La vision du gouvernement dans chaque sous-secteur des transports doit être encore plus spécifique car, comme décrit ci-dessus, ceux-ci font face à des défis différents. Dans ce cadre, le Schéma Directeur du secteur portuaire doit être finalisé. Pour une adhésion de toutes les parties prenantes dans tous les sous-secteurs, le processus doit être participatif.

Comme les transports accompagnent le développement économique d'un pays, le gouvernement développera aussi une orientation claire pour le secteur des transports. Les coopérations intersectorielles doivent être développées davantage, en particulier entre le transport aérien et le tourisme, le transport terrestre et l'agriculture, etc., pour une meilleure synergie car la politique de libéralisation du transport aérien ne semble pas assimilée par toutes les parties prenantes, et les définitions de stratégies ne doivent plus se faire « en solo ». De même, une meilleure coordination entre les divers modes de transports améliorera l'efficacité du système.

Sur la base de la PNT, le gouvernement doit rapidement **préparer un Programme d'Investissement à moyen terme (5 ans)** pour le secteur des transports, avec des détails planifiés par sous-secteur. En effet, il est crucial que le gouvernement établisse ses priorités à moyen terme en termes d'investissements, et qu'il clarifie la manière dont il compte utiliser les rares ressources dans le secteur des transports, de manière à ce que celles-ci soient allouées aux besoins réellement prioritaires.

Orientation 2 – Renforcement de capacité de l'Administration et des intervenants directs dans le secteur des transports

Les organes chargés de la supervision de ces activités (ministères de tutelle technique et financière, Conseils d'Administration, Comité de suivi, etc.) doivent avoir une meilleure compréhension de leur rôle, et des programmes de renforcement de capacités des personnes concernées. Le choix de ces personnes est ainsi crucial. Outre les compétences techniques qu'ils doivent avoir pour comprendre les enjeux stratégiques et financiers, ils doivent aussi pouvoir légitimement représenter leurs entités, en défendant les intérêts de ces dernières (notamment, ceux des usagers) sans compromettre ceux de l'organe qu'ils sont censés superviser. En parallèle, le renforcement de capacité des autres intervenants (transporteurs, bureaux d'études, entreprises, etc.) pour les rendre plus professionnels s'avère tout aussi important.

Par ailleurs, il faut penser à de meilleurs systèmes de communication pour que toutes les parties prenantes, y compris le public en général, puisse obtenir les informations pertinentes. Cette communication est tout aussi importante quant à l'utilisation des deniers publics perçus par toutes ces agences devenues financièrement autonomes.

Au cours de la crise, un projet d'urgence multisectoriel pour « la préservation des infrastructures et la réduction de la vulnérabilité » (PUIRV)¹⁷⁰ a pu être mis en place, avec l'appui de la Banque mondiale. Si le projet se révèle pertinent pour préserver et/ou reconstruire des infrastructures dont l'existence et/ou la fonctionnalité étaient mises en péril, sa mise en œuvre démontre qu'une partie du savoir-faire de certaines agences semble perdue, et qu'un renforcement de capacité au niveau technique, pour augmenter leur capacité d'absorption peut se révéler nécessaire, surtout si des financements de nouveaux projets arrivaient. Il faudrait prévoir des assistances techniques à différents niveaux, et des recrutements additionnels pour s'assurer d'une mise en œuvre de qualité et rapide des activités à financer.

Orientation 3 – Mise en place d'un système de PPP durable

Puisque le secteur privé, principal moteur de croissance, doit jouer un rôle croissant, tant pour la réalisation d'études et de travaux, que pour le financement d'infrastructures, la recherche d'un système « gagnant-gagnant » entre le secteur public et le secteur privé doit être recherché en permanence. Les deux parties s'engageront dans des contrats clairs dont elles respecteront scrupuleusement les termes pour une visibilité et une confiance mutuelle. Les pistes de contrats d'entretien pluriannuels (notamment, pour le FER), de concession équitable (en particulier, dans les domaines aéroportuaires et ferroviaires) doivent être développées et appliquées.

Orientation 4 – Autres actions d'accompagnement

Les problèmes de mobilité urbaine devraient aussi être intégrés dans le PNT et les actions gouvernementales. A cette fin, une meilleure articulation de la coopération entre l'Administration centrale et les collectivités territoriales décentralisées devrait être mise en place. Ceci facilitera aussi la coordination avec les PTF.

L'intégration des questions sociales et environnementales dans le transport a commencé à entrer dans la pratique administrative et doit être pérennisée.

La prévention des risques de catastrophes divers, en particulier ceux causés par la nature, doit être renforcée au niveau de la coordination entre les responsables des transports et ceux de la gestion de tels risques. Cette coordination a été formalisée dans le cadre de la mise en œuvre du PUIRV, à travers la formalisation d'une coopération entre les divers secteurs impliqués (transport, agriculture,

¹⁷⁰ Projet d'un montant de 102 millions de dollars, couvrant le transport, l'agriculture, la Gestion des Risques de Catastrophe (DRM), et la protection sociale.

protection sociale, et gestion des risques de catastrophes) dans la divulgation des normes anticycloniques.

Un système de transport efficace et efficient, condition sine qua non de la croissance économique

L'histoire récente à Madagascar a démontré une certaine corrélation entre les dépenses dans le secteur du transport (réformes institutionnelles et investissements dans les infrastructures physiques) et le taux de croissance économique du pays. Cette politique doit faire, certes, partie d'une politique de croissance au niveau national, mais on peut difficilement imaginer une croissance en laissant de côté le transport, d'autant plus que ce secteur a montré des signes de recul dans tous les domaines au cours des cinq dernières années de crise. Par conséquent, il est important de s'assurer :

- d'une gestion claire et transparente du secteur, en clarifiant les rôles de toutes les parties prenantes (Ministères, agences de régulation, agences d'exécution, concessionnaires et autorités concédantes, secteur privé, public).
- du respect des engagements pris par chacun, tant sur le plan financier qu'opérationnel ;
- de la mise en place d'un système de contrôle (« *check-and-balance* ») efficace, dans lequel l'administration n'est plus une autorité toute-puissante qui a une marge d'arbitraire dans ses décisions, mais qui, au contraire, clarifie et respecte les règles du jeu établies, en rendant compte de sa gestion aux administrés. En parallèle, le public et les usagers doivent effectivement avoir un droit de regard sur la gestion du patrimoine et des deniers publics, à travers les systèmes existants.

Les détracteurs du système du désengagement de l'État avancent toujours l'argument d'un « bon » fonctionnement du système dans les années 1970. Cela ignore un contexte économique complètement différent où les ressources (financières et humaines) étaient fournies par un État encore suffisamment solide. Depuis lors, les moyens de l'État ne lui permettent plus de rester sur tous les fronts, et il a fallu se rendre à l'évidence que d'autres structures institutionnelles devaient être mises en place. Le chemin pour y parvenir a été long et parsemé d'embûches, et Madagascar n'y est pas encore arrivé. Pour ce faire, il faudra démontrer une volonté sans équivoque à l'appui d'une politique de transport efficace, efficiente, et au service du développement du pays.

Références

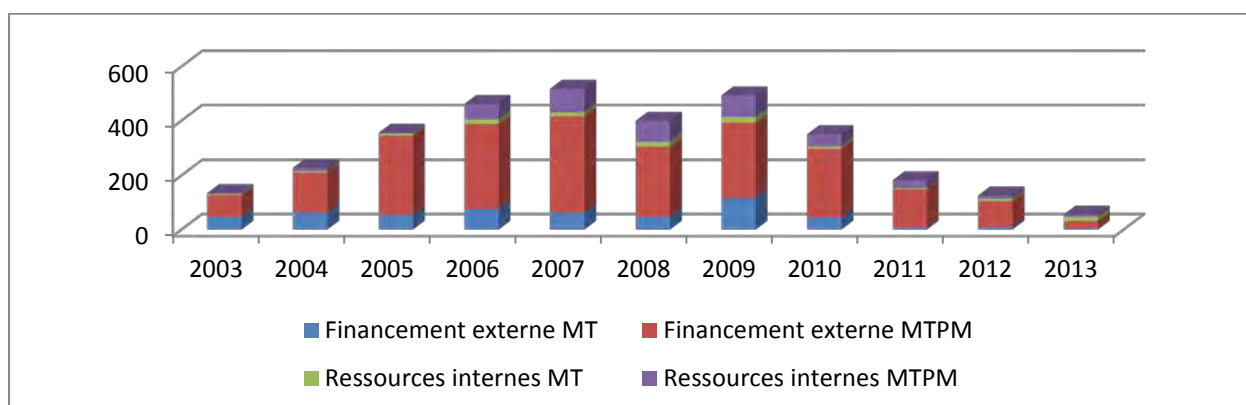
- République de Madagascar, Déclaration de politique nationale de transport, Déclaration de stratégies routières, et Déclaration de politique et stratégies de transport en milieu rural, 2000 et 2001
- République de Madagascar, Madagascar action Plan, Stratégies et programme d'actions 2007/ 2011, 2007
- 2AC, février 2006, *Analyse du financement de l'Entretien routier*
- Alix, Benoit, 2006, – Etude de viabilité su système ferroviaire sud (FCE)
- Banque Centrale de Madagascar, Repère conjoncturel, janvier 2011 et mars 2013.
- Banque mondiale, 2008, Revue des dépenses publiques, Partie IV : Utilisation des ressources dans le secteur du transport
- Direction-Générale de la Météorologie de Madagascar. 2008. *Le changement climatique à Madagascar*. Antananarivo, Madagascar.
- ECOH Corporation, The Overseas Coastal Area Development Institute of Japan (OCDI), December 2009, *The Feasibility Study on Toamasina Port Development in the Republic of Madagascar*.
- Graftieux Pierre, « Secteur Transports : Un maître-mot : pérenniser tant les infrastructures que les réformes institutionnelles », in Banque mondiale, Note de Politiques Sectorielles, 2010
- IEc, 2012. *Initial modeling of future climate risks in Madagascar*. Prepared for the CPGU and the World Bank. Cambridge, United Kingdom.
- ISL/Land Ressources , 2009, Etude technique d'aménagement du canal des Pangalanes de Mananjary à Manakara.
- Scetauroute, 2004, Plan National de Transport – Planification 2004/ 2020
- SH&E / FTHM, 2003, Stratégies de désengagement de l'Etat du système aéroportuaire
- TYPSA, août 2008, *Identification pour un appui budgétaire sectoriel ER 10ème FED* TYPSA, décembre 2009, Evaluation de la capacité institutionnelle de l'ARM

Liste des Acronymes

Secteur Transport	
ACM	Aviation Civile de Madagascar
ADEMA	Airports of Madagascar
APMF	l'Agence Portuaire, Maritime, et Fluviale
ARM	Autorité Routière de Madagascar
ASECNA	Agence pour la Sécurité de la Navigation aérienne en Afrique et à Madagascar
ATT	Autorité des Transports Terrestres
BTP	Bâtiments et Travaux Publics
DRM	Gestion des Risques de Catastrophe
FCE	relie la ville de Fianarantsoa à celle de Manakara
FER	Fonds d'Entretien Routier
ININFRA	Institut National des Infrastructures
LNTPB	Laboratoire National des Travaux Publics et des Bâtiments
MAP	Plan d' Action pour Madagascar
MICTSL	Madagascar International Container Terminal Services Limited
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
PNT	politique national des Transports
PPP	Partenariat Public-Privé
PTF	Partenaires Techniques et Financières
PUPIRV	Projet d'Urgence pour la Préservation des Infrastructures et la reduction de la vulnérabilité
RER	Redevance pour l'Entretien Routier
RN	Routes Nationales
RNP	Routes Nationales Primaires

Tableaux

1. Évolution des dépenses publiques dans le secteur des transports :



Sources : Ministère des Travaux Publics et de la Météorologie (MTPM) & Ministère des Transports (MT)

2. Part du budget du secteur des transports par rapport au budget de l'État :

Chiffres en Milliards d'Ariary

Année	Budget État	Budget MTPM	Budget MT	Budget secteur	%
2007	1,417.50	372.70	84.20	456.90	32.23
2008	1,604.20	335.60	63.20	398.80	24.86
2009	1,962.90	354.30	53.50	407.80	20.78
2010	1,329.80	122.80	53.60	176.40	13.27
2011	1,251.90	168.60	12.90	181.50	14.50
2012	696.90	106.30	19.40	125.70	18.04
2013	744.00	29.40	20.70	50.10	6.73

Sources : Ministère des Travaux Publics et de la Météorologie (MTPM) & Ministère des Transports (MT)

3. État du réseau routier :

3.1. Suite relevés partiels effectués par l'ARM en décembre 2012 :

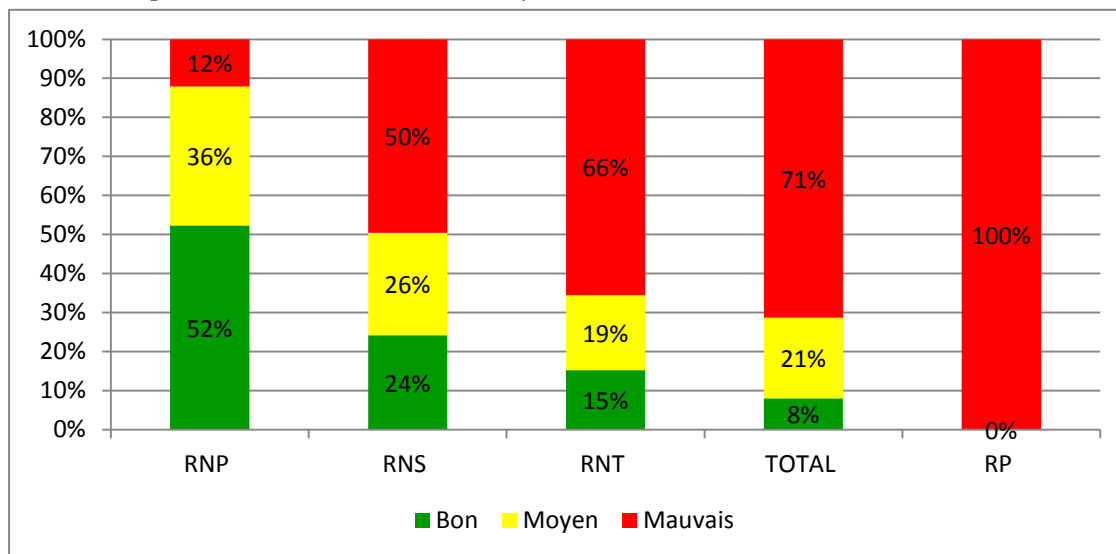
Catégories des Routes	Longueurs prévues	Relevés 2012		État					
		Long	%	Bon	Bon	Moyen	Moyen	Mauvais	Mauvais
RNP	2,560	2,560	100%	1,339	52%	912	36%	309	12%
RNS	4,753	4,523	95%	1,094	24%	1,188	26%	2,241	50%
RNT	4,549	3,933	86%	602	15%	753	19%	2,578	66%
TOTAL	11,862	11,016	93%	3,035	28%	2,853	26%	5,128	47%
RP	12,250	6,692	55%	537	8%	1,387	21%	4,768	71%
RC	7,500	223	3%				0%	223	100%
TT AUTRES	19,750	6,916	35%	537	9%	1,387	23%	4,235	69%
TOTAL GENERAL	31,612	17,932	57%	4,058	23%	5,476	31%	7,709	44%

RNP : Routes Nationales Primaires ; RNS : Routes Nationales Secondaires ; RNS : Routes Nationales Temporaires ;

RP : Routes Provinciales ; RC : Routes Communales

Sources : ARM et DRTP (Directions Régionales des Travaux Publics).

3.2. Proportion de routes en bon, moyen, et mauvais état :

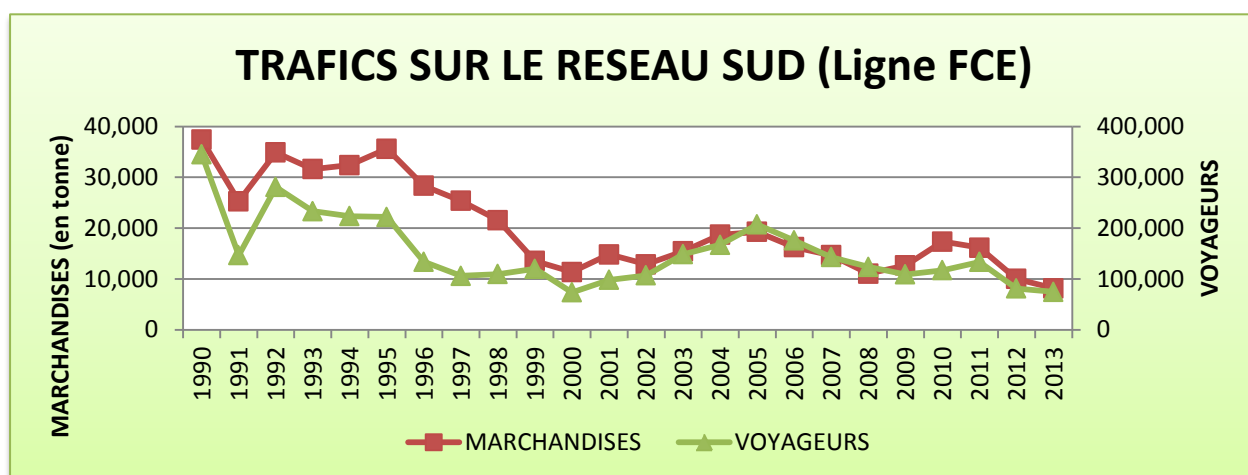


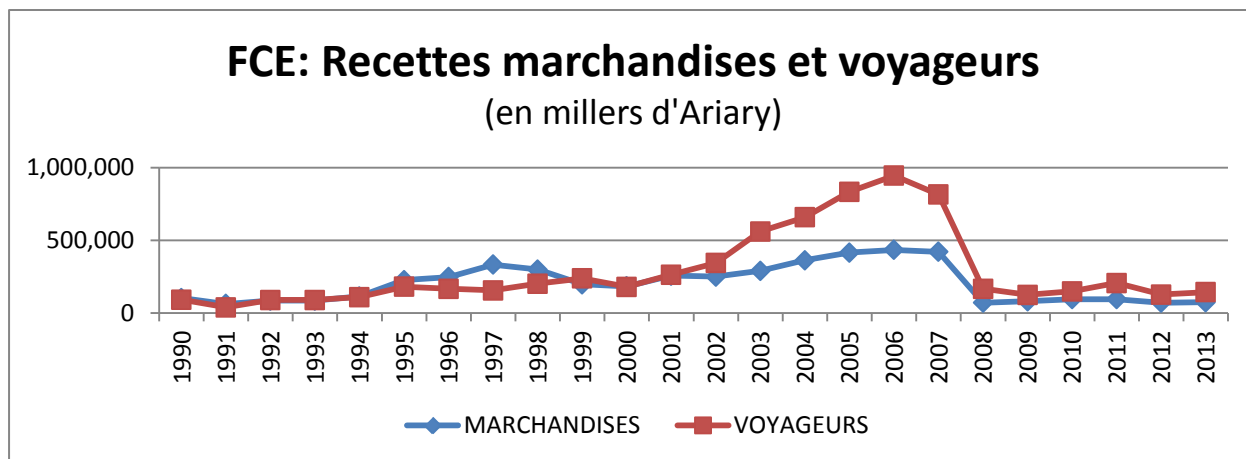
3.3. Comparaison de l'évolution du linéaire dans le temps :

CATEGORIES	2002 (PAD)			2008 (ARM)			2010 (ARM)			2012 (relevé par ARM)		
	Σ km	Bon & Moyen	%	Σ km	Bon & Moyen	%	Σ km	Bon & Moyen	%	Σ km	Bon & Moyen	%
RNP	2,560.00	1,616.00	63.13	2,564.00	2,528.00	98.60	2,564.00	2,396.00	93.45	2,560.00	2,251.00	87.93
RNS	4,753.00	1,319.00	27.75	4,701.00	2,405.00	51.16	4,701.00	2,241.00	47.67	4,523.00	2,282.00	50.45
RNT	4,549.00	1,000.00	21.98	4,481.00	1,744.00	38.92	4,481.00	1,688.00	37.67	3,933.00	1,355.00	34.45
Sous Total RN	11,862.00	3,935.00	33.17	11,746.00	6,677.00	56.84	11,746.00	6,325.00	53.85	11,016.00	5,888.00	53.45
RP	12,250.00	1,070.00	8.73	13,381.00	N/D		13,381.00	N/D		6,692.43	1,923.95	28.75
RC	7,500.00	850.00	11.33	N/D	N/D		N/D	N/D		223.16	-	-
TOTAL	31,612.00	5,855.00	18.52							17,931.59		
Dont bitumé:												
RN	3,654.00		30.80	5,590.00	5,051.00	90.36	5,735.00	5,047.00	88.00	Compilation des données en cours		
RP	70.00			N/D			N/D			125.64		
RC	350.00			N/D			N/D			-	-	0%

Sources : ARM

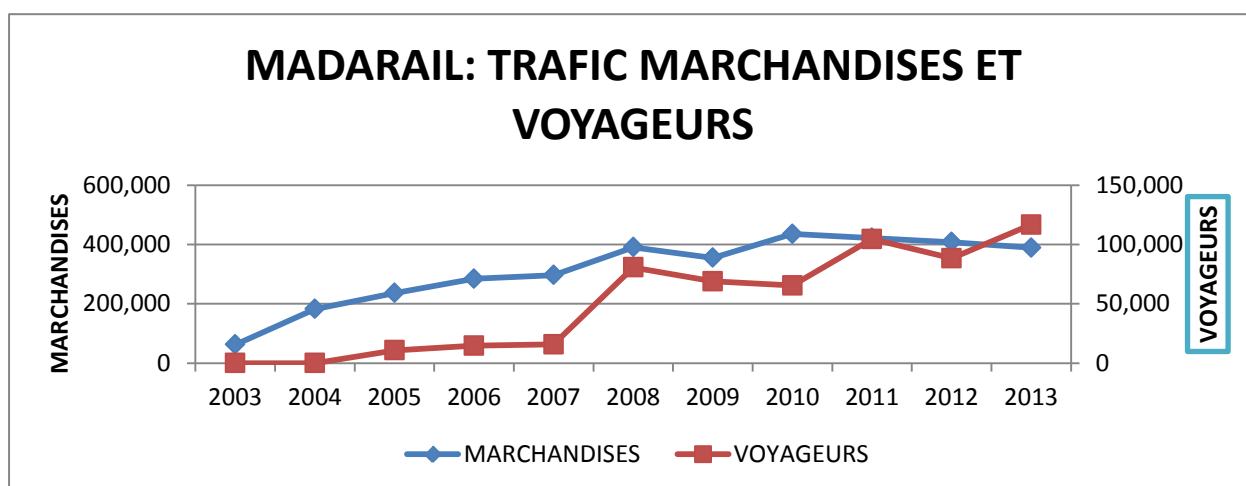
4. Évolution du trafic sur le réseau ferroviaire sud, FCE :





Sources : FCE

5. Évolution du trafic sur le réseau ferroviaire nord :



Source : Madarail

6. Trafic aérien passagers et fret :

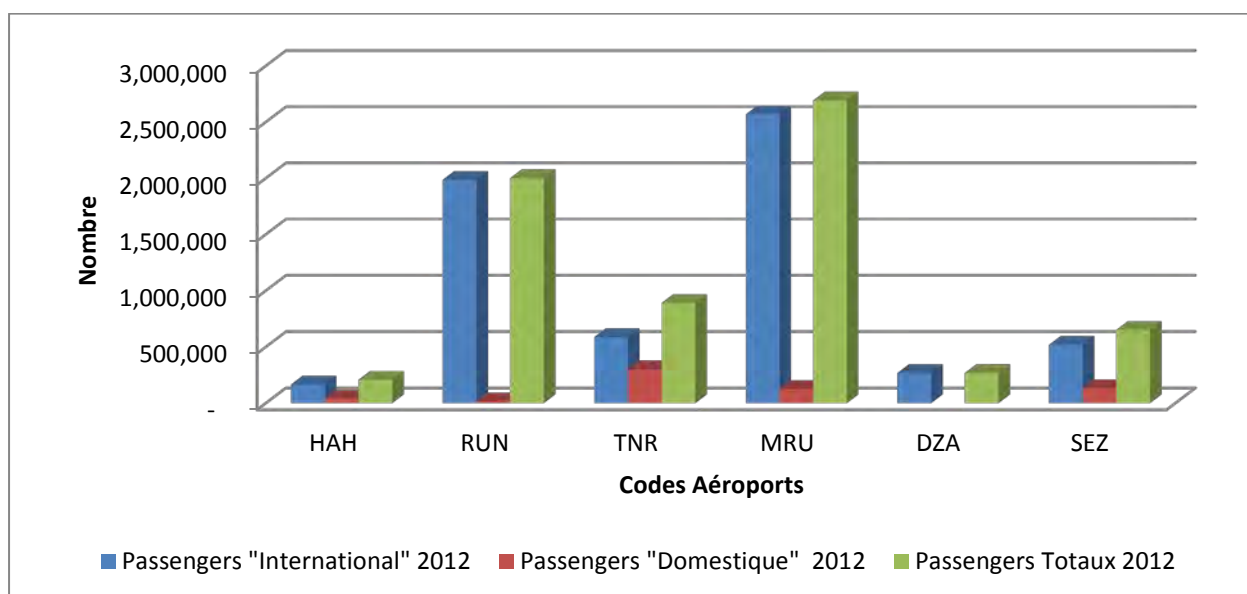
EVOLUTION DU TRAFIC DE PASSAGERS PAR RESEAU de 2000 à 2013

	2,000	2,001	2,002	2,003	2,004	2,005	2,006	2,007	2,008	2,009	2,010	2,011	2,012	2,013
RESEAU LONG COURRIER	168.726	211.170	72.781	169.899	206.032	239.964	252.044	302.979	336.187	232.844	309.881	326.823	345.640	303.338
RESEAU REGIONAL	131.446	146.662	121.446	159.906	180.864	200.423	213.538	252.182	275.786	246.266	327.480	384.054	405.860	376.081
RESEAU INTERIEUR	515.049	484.278	167.539	323.831	356.965	384.625	373.876	401.943	381.296	248.259	330.310	359.150	378.009	379.433
Total Général	815.221	842.110	362.066	653.636	743.861	825.012	839.458	957.104	993.259	727.369	967.671	1.070.027	1.129.509	1.058.852

EVOLUTION DU TRAFIC DE FRET PAR RESEAU de 2000 à 2013 (Unité = Kg)

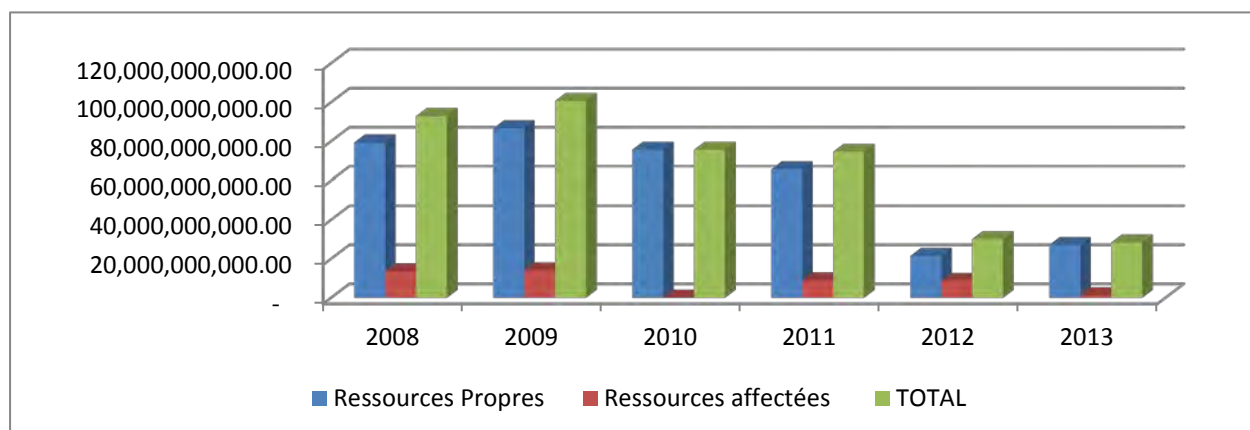
	2000	2,001	2,002	2,003	2,004	2,005	2,006	2,007	2,008	2,009	2,010	2,011	2,012	2,013
RESEAU LONG COURRIER	9.383.374	8.637.040	6.008.093	7.546.063	9.445.303	7.267.678	7.492.467	8.197.265	8.476.116	6.600.304	8.089.954	8.397.528	7.329.387	8.642.774
RESEAU REGIONAL	3.609.809	5.530.379	4.298.978	4.349.923	2.770.894	2.508.258	3.383.450	5.351.455	4.495.783	3.761.041	4.403.911	4.607.651	5.116.955	3.680.021
RESEAU INTERIEUR	2.474.770	2.381.490	3.165.930	1.799.000	2.357.799	1.600.226	1.423.106	2.442.793	1.273.638	770.061	816.083	755.125	767.164	1.160.967
Total Général	15.467.953	16.548.909	13.473.001	13.694.986	14.573.996	11.376.161	12.299.022	15.991.513	14.245.537	11.131.406	13.309.948	13.760.304	13.213.506	13.483.762

7. Nombre de passagers aux principaux aéroports des îles de l'Océan Indien :



Légende : HAH = Hahaya, aéroport international de Moroni, Comores ; RUN = aéroport de Saint-Denis, La Réunion ; TNR = aéroport d'Antananarivo Ivato, Madagascar ; MRU = aéroport de Plaisance, Maurice ; DZA = aéroport de Dzaoudzi, Mayotte ; SEZ = aéroport de Mahé, Seychelles
 Source : *Airports Council International (ACI), 2012*

8. Évolution des ressources du FER (2008-2013) :



13. Le secteur de la communication

I. Résumé et Vision 2024

Notre vision de Madagascar en 2024 est celle d'un pays dans lequel les services de télécommunication (et en particulier les services Internet) seront accessibles, abordables et largement utilisés par la population, apportant ainsi des avantages économiques majeurs (création de richesse et d'emploi) ainsi que des progrès sociaux et sécuritaires au pays. Les autorités malgaches auront réussi à surmonter les contraintes spécifiques du secteur et à combler les lacunes actuelles, rapprochant Madagascar du groupe de pays plus « avancés » qui bénéficient d'une position enviable dans le secteur dynamique des technologies de la communication et de l'information (TIC). Ces efforts auront conduit à la généralisation des TIC aux populations non encore desservies, au développement de nouveaux services économiques et sociaux (par exemple, le commerce électronique, les pépinières d'entreprises technologiques, les plates-formes financières, les centres de données et le *cloud computing*), et à la mise en œuvre d'outils modernes de gouvernance et de services publics transparents (par exemple les services d'e-gouvernement, d'*Open data*, de villes « intelligentes »). Tous les secteurs économiques et l'Etat lui-même (via les réseaux gouvernementaux, les institutions nationales, les universités, les hôpitaux, etc.) bénéficieront directement d'un secteur des TIC dynamique.

Cette vision d'avenir est à portée de main, car le secteur des TIC est très dynamique et s'est déjà considérablement développé, après une décennie d'investissements massifs de la part des opérateurs privés. Malgré les difficultés politiques et économiques de ces dernières années, le secteur a connu des améliorations significatives dans (i) la couverture du territoire par les infrastructures des différents opérateurs et l'accès aux services de téléphonie mobile et Internet par la population, (ii) la disponibilité de la capacité internationale, grâce à l'interconnexion entre le pays et le reste du monde par des câbles sous-marins, et (iii) l'amélioration de l'offre de services à la population, y compris le lancement de nouvelles applications telles que le paiement mobile. Cette évolution très positive reste cependant limitée par une qualité sous-optimale du cadre juridique et réglementaire dans le secteur, qui a un impact négatif sur l'environnement du secteur de la communication. Le cadre juridique et réglementaire n'a en effet pas suivi l'évolution du secteur et la distorsion ainsi créée, associée au manque de clarté de la réglementation dans certains aspects clés, entrave le bon fonctionnement du marché. Au-delà de l'adaptation, de fortes incitations existent pour concevoir des politiques publiques favorisant et soutenant davantage le développement du secteur.

La présente note examine la contribution du secteur de la communication au partage de la croissance et de la prospérité, et à la fourniture de services inclusive. Le gouvernement devrait jouer un rôle clé tout au long de cette (r)évolution, en prenant une position stratégique au centre de l'écosystème des TIC. Le gouvernement devrait s'engager pleinement en tant que partenaire du secteur privé et coordonnateur des efforts de développement, voire comme catalyseur pour le secteur des TIC dans son ensemble. Parmi les priorités à court terme, le gouvernement devrait s'assurer qu'un cadre juridique et institutionnel efficace, adapté et non-invasif (défini en concertation avec les différents acteurs) soit mis en place, ainsi qu'une gouvernance renforcée du fonds de service universel, et de façon générale, un environnement stable et propice aux investissements. Une fois les problèmes de gouvernance réglés, le cadre réglementaire devrait s'adapter aux réalités du secteur, clarifier certains points clés de la réglementation (dont les conditions d'accès ouvert aux infrastructures), et soutenir les efforts de partage d'infrastructures. Enfin, le gouvernement devrait se tourner vers les possibilités offertes par ces infrastructures et agir de façon décisive comme catalyseur pour un écosystème de services et d'applications TIC plus riche, en mettant en place une stratégie multi-secteur et des actions transversales ciblées.

II. Vue d'ensemble

a. Des marchés du mobile et de l'Internet en forte croissance

Le secteur des TIC revêt un aspect particulièrement important pour l'économie malgache, et cela à plusieurs niveaux. Ce secteur producteur pèse d'un poids non négligeable sur le revenu national, joue un rôle essentiel dans la mise en place d'un climat des affaires propice à l'essor du secteur privé, et offre un outil de communication pour un pourcentage croissant d'entreprises et de ménages.

D'un point de vue prospectif, les TIC ouvrent aussi des opportunités économiques (de création de richesses et d'emplois), mais également des opportunités sociales et sécuritaires. Les nouvelles applications rendues possibles par le développement des TIC se retrouvent par exemple dans les secteurs de la santé (la télémédecine), de l'agriculture (services d'information de prix et de techniques agricoles par SMS), du secteur financier (mBanking) et de l'administration publique (eGouvernance) qui se développent progressivement. Les services de communications se révèlent en outre critiques pour garantir la sécurité dans les périodes de crise, en particulier dans les zones enclavées dites 'zones rouges', comme cela a été démontré au cours des dernières années.

Au vu de ce potentiel, et bénéficiant de progrès technologiques au niveau international, le secteur des TIC à Madagascar a connu un développement significatif au cours des dernières années, y compris durant la période de la crise. La télédensité fixe et mobile (en % de la population) a ainsi augmenté de 12% en 2007 à 28% en 2013 (cf. Figure 1). Cette augmentation s'explique par l'amélioration de la couverture géographique des services mobiles (cf. Figure 7) et par la baisse globale des tarifs des communications au cours des six dernières années. Cette réduction, combinée à la baisse des revenus des ménages au cours de la crise survenue en 2008-2010, a contribué à la forte baisse du revenu moyen par abonné mobile constatée sur cette période, avant de se stabiliser (cf. Figure 2).¹⁷¹

¹⁷¹ Les tarifs de détails pour les abonnés mobiles ont cependant augmenté notablement (environ 45%) en 2013 pour l'ensemble des opérateurs, avec l'autorisation de l'OMERT - la justification étant qu'il y avait un besoin de refléter l'augmentation de la base des coûts des opérateurs. Dans un contexte de crise, il est surprenant que le revenu moyen par abonné se stabilise voire augmente (légèrement).

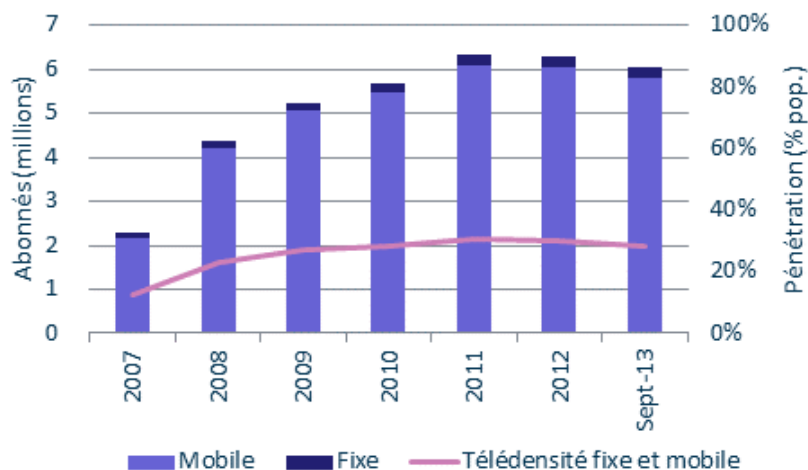


Figure 1 : Evolution du nombre d'abonnés aux services de téléphonie fixe et mobile et de la pénétration (en % de la population)¹⁷² [Source : OMERT]

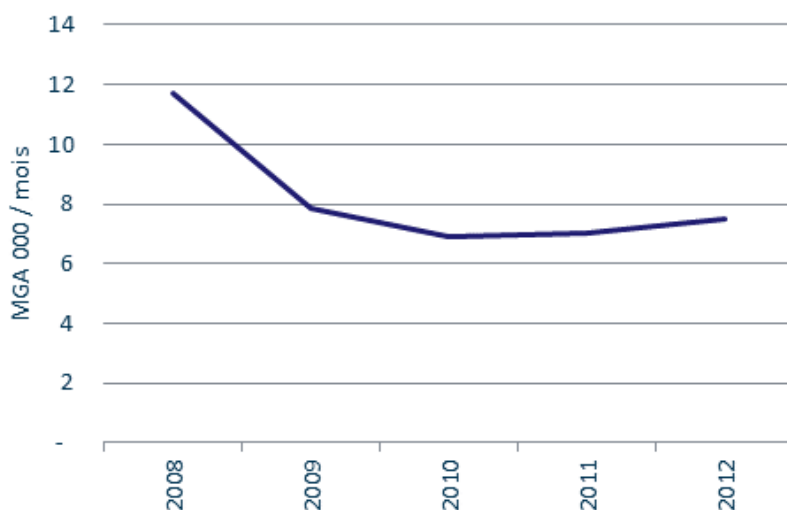


Figure 2 : Evolution du revenu moyen par abonné mobile par mois (marché) [Source : opérateurs, OMERT]

La progression est encore plus marquée dans le marché de l'Internet qui a énormément progressé depuis 2011, bien que le taux de pénétration en termes absolus reste encore relativement faible (cf. Figure 3). Ces progrès sont dus en particulier à l'amélioration de la connectivité internationale par l'arrivée de nouveaux câbles sous-marins, qui ont fortement impacté la qualité et les prix des services Internet, ainsi que de l'augmentation de la couverture nationale par des technologies d'Internet mobiles (GPRS/EDGE et 3G notamment). Les principaux opérateurs offrent tous aujourd'hui des services Internet, malgré certaines barrières légales et un cadre réglementaire inadapté (voir section suivante).

¹⁷² Note : il est important de prendre en compte que le décompte précis des abonnés est rendu difficile par les méthodes de comptage différentes utilisées par les différents opérateurs (pour les abonnés prépayés actifs), qui en outre ont été modifiées dans certains cas au cours des dernières années. Les chiffres fournis dans ce graphique proviennent des estimations de TeleGeography. La réduction observée au cours des deux dernières années peut s'expliquer en partie par les changements de comptabilisation des abonnés, et par l'augmentation des tarifs de détail appliqués en 2013.

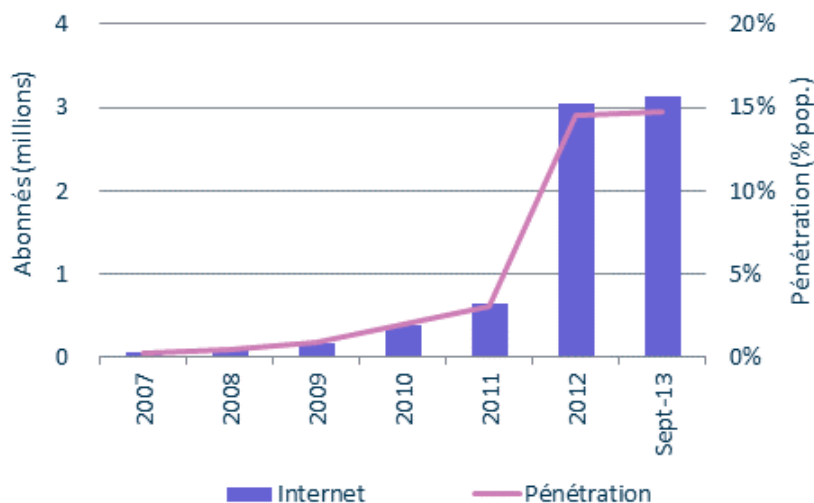


Figure 3 : Evolution du nombre d'abonnés aux services Internet et de la pénétration (en % de la population) [Source : OMERT]

Note : les abonnés Internet considérés dans ce graphique sont a priori surestimés, surtout au cours de ces dernières années. En effet, ils correspondent aux abonnés des services de data Internet sur l'ensemble des technologies disponibles à Madagascar, qui incluent le DSL, WIMAX, BLR, VSAT, GPRS et 3G. En particulier, un certain nombre d'abonnés 3G n'utilisent pas les services de data.

En termes de tarifs d'accès à l'Internet haut-débit, les offres de détail restent encore inabordables pour une large partie de la population pour le haut-débit fixe, et dans une moindre mesure pour le haut-débit mobile. Les graphiques suivants montrent que les prix en valeur absolue à Madagascar sont dans le haut du benchmark pour le haut-débit fixe, mais dans le bas du benchmark pour le haut-débit mobile (reflétant, dans une certaine mesure, le manque de concurrence dans le fixe). Néanmoins, les tarifs à Madagascar (pour le fixe et le mobile) font partie des plus élevés quand on les compare au Produit National Brut (PNB) par habitant : cette situation est comparable à celle du Mozambique, et il n'y a qu'au Niger que les offres sont encore moins abordables, au regard des revenus par habitant (dans les pays du benchmark).

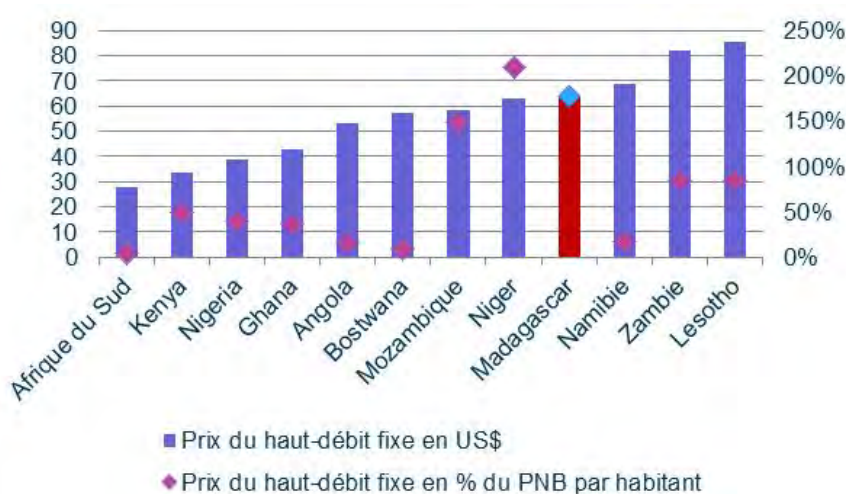


Figure 4 : Prix du haut-débit fixe (en absolu et en % du PNB par habitant) [Source : ITU, Measuring the Information Society 2013]

Note : les prix mentionnés correspondent aux prix moyens pour un abonnement mensuel d'entrée de gamme, avec une limite d'usage d'au moins 1 gigabyte.

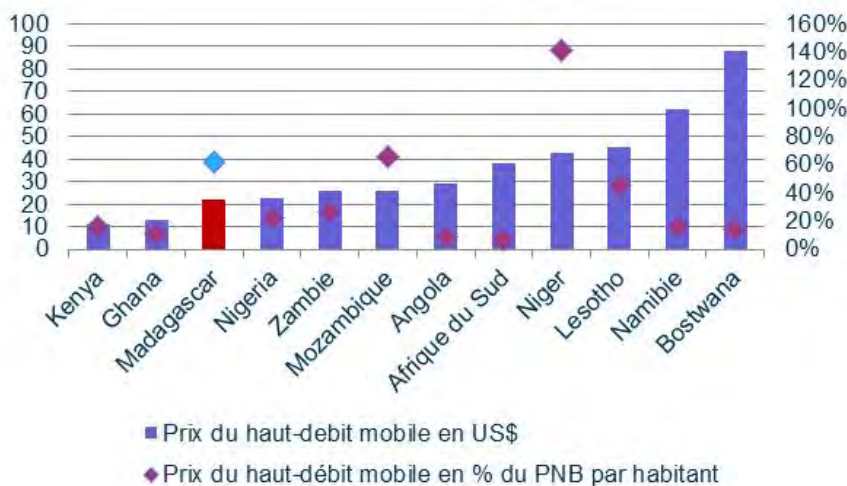


Figure 5 : Prix du haut-débit mobile (en absolu et en % du PNB par habitant) [Source : ITU, *Measuring the Information Society* 2013]

Note : voir Annexe 2 du rapport « *Measuring the Information Society* »¹⁷³ de l'ITU pour les définitions et la méthodologie de comparaison des prix du haut-débit mobile.

b. Une intensité de concurrence grandissante

Des évènements importants ont bouleversé le marché des TIC au cours des 10 dernières années. Le secteur a répondu aux décisions réglementaires telles que la privatisation de Telma et l'entrée de Zain sur le marché via le rachat de Madacom en 2006. L'entrée de ces deux opérateurs a en particulier dynamisé le marché, via leurs investissements cumulés de l'ordre de 370 millions US\$ entre 2005 et 2009. Ce phénomène ne se manifeste pas uniquement à Madagascar, et traduit des tendances mondiales. La relation étroite entre cette ouverture et les investissements privés est mise en relief à travers les exemples suivants :

- 2004 : la privatisation de TELMA, qui a débloqué des investissements significatifs dans les infrastructures ;
- 2005 : le renouvellement de 10 ans (anticipé) des licences de Orange et Madacom (Zain)¹⁷⁴ ;
- 2006 : l'achat de Madacom par Celtel (devenu Zain) - un grand groupe international - lui donnant accès à des possibilités d'investissement plus importantes et le lancement du CDMA par TELMA en substitution de l'investissement dans le réseau filaire ;
- 2007 : le lancement de Telma Mobile, qui a stimulé la concurrence dans le secteur ;
- 2009 : l'atterrissage de plusieurs câbles sous-marins, tous financés par des fonds privés et qui ont fortement diminué le coût de la capacité internationale.

Sur le marché mobile, le secteur est passé en six ans d'un environnement dominé par un opérateur avec plus de 60% des parts de marché, à un environnement concurrentiel beaucoup plus équilibré, grâce à la montée en puissance d'Airtel et de Telma.¹⁷⁵

c. Une connectivité internationale diversifiée et abordable

La connectivité internationale a longtemps été problématique à Madagascar, mais la situation s'est nettement améliorée avec l'arrivée de plusieurs câbles sous-marins depuis 2009. Jusqu'à la fin 2008, Madagascar a été relié au reste du monde principalement par des liaisons satellitaires qui

¹⁷³ http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2013/MIS2013_without_Annex_4.pdf

¹⁷⁴ D'autres facteurs ayant contribué à la croissance du secteur : les nouveaux taux d'interconnexion, et l'annulation de la taxe sur le nombre d'abonnés, qui donnait des incitations inverses à la croissance du nombre d'abonnés.

¹⁷⁵ Note : les difficultés rencontrées pour le décompte précis des abonnés rendent les estimations précises des parts de marché des opérateurs peu fiables.

contribuaient à renchérir le coût de location du Mbp (qui se situait entre 1000 et 6500 US\$/Mb/mois). Ces prix élevés expliquaient que le volume des communications internationales à Madagascar restait significativement inférieur à celui d'autres pays ayant accès à des câbles sous-marins (surtout des câbles d'accès ouvert). Depuis, plusieurs câbles sous-marins ont atterri à Madagascar (voir Encadré 1), dont en particulier les câbles LION et EASSY dont l'atterrissement à Madagascar vient d'être finalisé.

Encadré 1 : Projets câbles sous-marins à Madagascar

PROJET LION et LION2 (Orange/France Telecom – en service depuis Novembre 2009). Le projet LION (Lower Indian Ocean Network) lancé par le consortium ORANGE MADAGASCAR / ORANGE REUNION / ORANGE MAURITIUS et FRANCE TELECOM relie par câble optique sous-marin l'île Maurice, La Réunion et Madagascar (phase 1) avec une extension vers Mayotte et les Comores (phase 2). La phase 1 de ce câble est opérationnelle depuis novembre 2009. Le point de raccordement physique du câble est à Toamasina et le transport vers Antananarivo est assuré par un système de faisceaux hertziens SDH d'une capacité de 16 STM1. LION2 est le prolongement jusqu'au Kenya en desservant Mayotte, du câble sous-marin LION qui relie Madagascar au reste du monde via La Réunion et Maurice. Ce câble a été mis en service en Avril 2012 par le consortium LION2, constitué de France Télécom-Orange et de partenaires (Mauritius Telecom Ltd, Orange Madagascar et Telkom Kenya Ltd, ainsi que Emtel Ltd et Société Réunionnaise du Radiotéléphone).

PROJET EASSY (consortium international, dont TELMA et France Telecom – en service depuis Juillet 2010). L'initiative du projet EASSY a été lancée en 2003 par un consortium international, mais a connu plusieurs retards. Le câble a physiquement atterri à Madagascar (à Toliary) en mars 2010, et a été mis en service en Juillet 2010. Aujourd'hui, TELMA est le seul opérateur malgache qui a une participation directe dans le consortium. Mais la structure du consortium permet à d'autres membres du consortium de vendre de la capacité aux opérateurs malgaches, maintenant une certaine pression sur les prix pratiqués par TELMA. Aujourd'hui, les prix annoncés par TELMA sont de l'ordre de 3,7 millions d'Euro pour 1 STM1 en IRU livré à Antananarivo via le backbone national en fibre optique Toliary Antananarivo contre 1 million d'euro au point d'atterrissement de Toliary.

PROJET SEACOM (consortium international – en service dans d'autres pays, mais raccordement à Madagascar suspendu en mars 2009). Le projet SEACOM n'est aujourd'hui pas opérationnel à Madagascar, mais l'est dans d'autres pays. Le design original du projet incluait une station d'atterrissement à Toliary, qui a été suspendue en mars 2009. La décision de suspendre le raccordement à Madagascar est liée aux difficultés d'obtention de licence d'atterrissement et d'accès partagé (SEACOM et EASSY) à la station d'atterrissement de TELMA. De plus, aucun opérateur malgache n'a, à ce jour, passé de commande ferme auprès de SEACOM qui justifierait son implantation officielle à Madagascar. L'absence de cadre réglementaire ne rassure pas les promoteurs. Le câble a été équipé avec une 'branching unit', installé à 180 km au large de Toliary, qui permettra un raccordement de Madagascar ultérieurement. Ce raccordement est toujours souhaité par le consortium SEACOM (sans coût additionnel pour le gouvernement), et pourrait se matérialiser avec la demande des deux opérateurs restants de capacité sur SEACOM.

PROJET FLY / LION 3 (consortium international – construction en cours). Consortium constitué de Comores Telecom – Telma - Orange et ses partenaires du Groupe Orange : Mauritius Telecom Ltd, Orange Madagascar, ainsi que les opérateurs Emtel Ltd, Société Réunionnaise du Radiotéléphone, en projet et prévu pour une mise en service vers mi-2015, pour relier la Grande Comore – Mahajanga – Mayotte. Ce câble permettra d'accéder aux câbles EASSY et LION2 de Mahajanga via la Grande Comore et Mayotte respectivement. Le point d'atterrissement à Mahajanga sera co-localisé par TELMA et ORANGE. Il sera important de définir un cadre réglementaire précis avec des conditions d'accès ouvert et de tarification orientée vers les coûts et non discriminatoire, afin d'éviter tout risque de duopole entre TELMA et ORANGE.

La mise en fonction de ces nouveaux câbles a largement contribué à diminuer considérablement les coûts de transit international, permettant ainsi une augmentation significative du trafic international échangé (voir Figure 6). La baisse des coûts du transit international devrait continuer avec la mise en opération de nouveaux câbles (projet FLY LION 3), permettant de soutenir l'amélioration de la qualité de service et la baisse des tarifs Internet de détail. Certaines difficultés réglementaires exercent néanmoins encore une contrainte sur l'accès par l'ensemble des opérateurs à cette capacité internationale dans des conditions propices au développement du secteur (voir prochaine section).

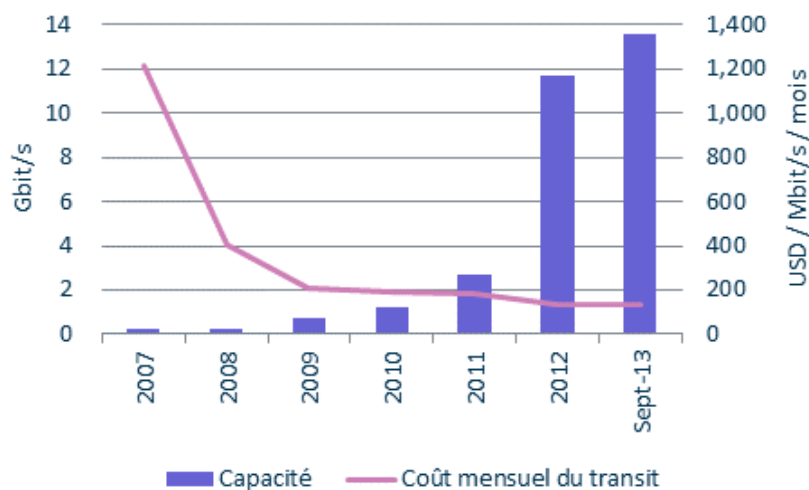
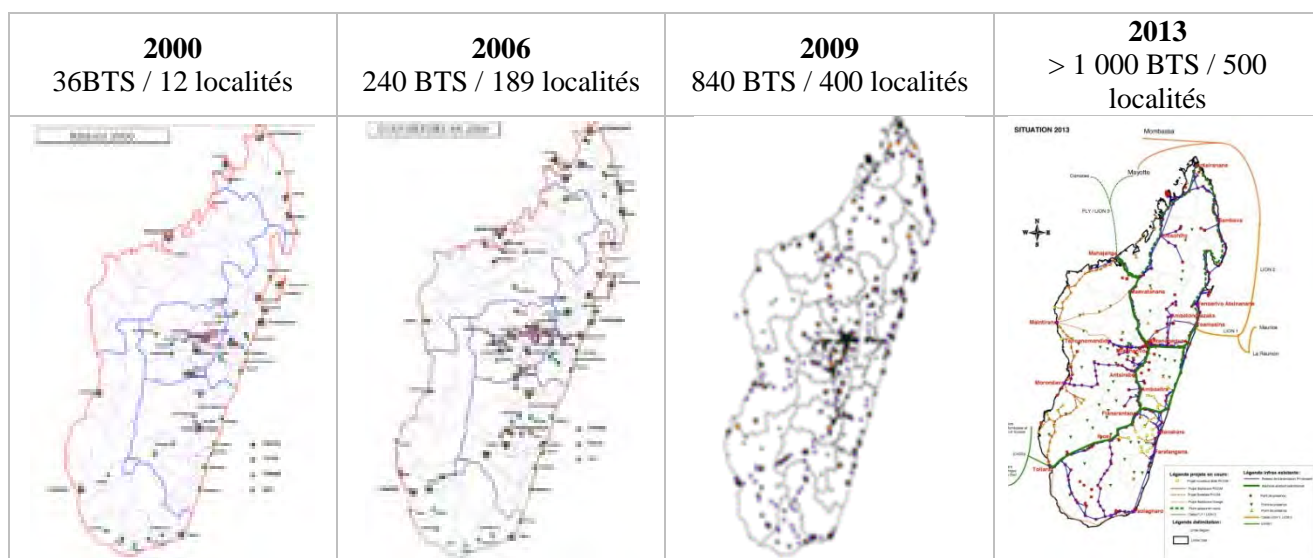


Figure 6 : Evolution de la capacité internationale et des prix de transit internationale [Source : OMERT]

d. Une connectivité nationale qui se développe

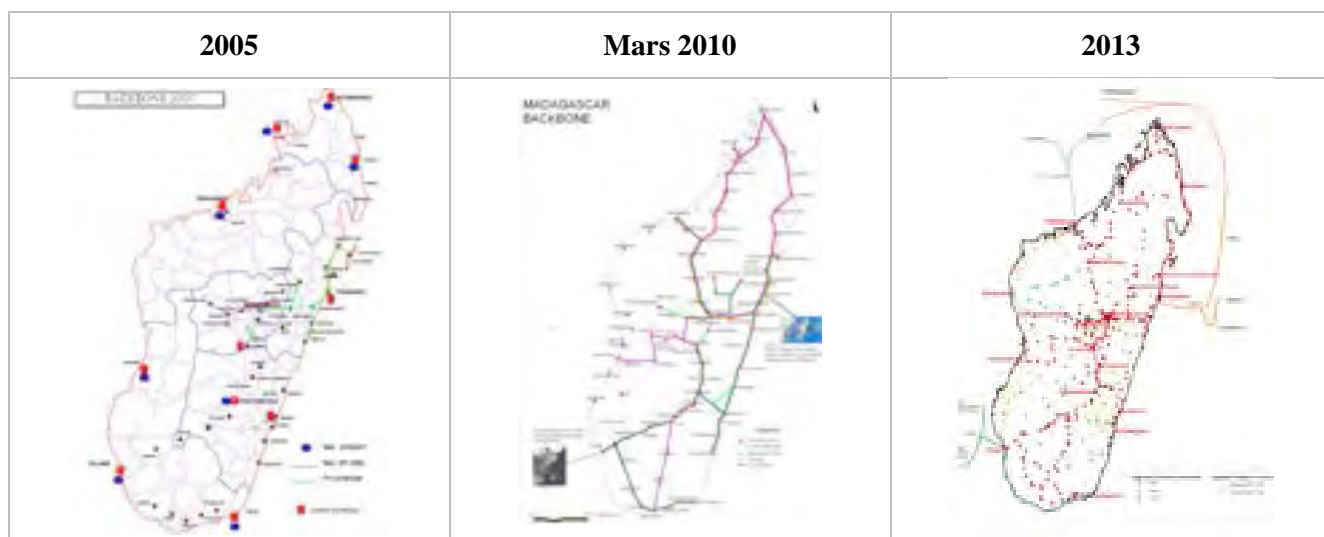
Les investissements (principalement privés) ont entretenu la croissance du secteur au cours des dernières années, via notamment des investissements dans les infrastructures d'accès, afin d'accroître la couverture. Le Figure 7 ci-dessous illustre l'augmentation de la couverture mobile à Madagascar, qui est passée de moins de 200 localités en 2006 à 500 localités en 2013.

Figure 7 : Evolution de la couverture 2G/3G à Madagascar (tous opérateurs confondus, estimations)



Les opérateurs ont également significativement investi dans leur réseau backbone au cours des dernières années. Depuis cette date, étendre l'accès aux services à la population non encore desservie a été une priorité pour les opérateurs, qui ont réalisé de lourds investissements en infrastructure (en fibre optique et liaisons par faisceau hertzien pour Telma, et en liaisons par faisceau hertzien uniquement pour les autres opérateurs). Ces efforts ont permis d'atteindre (au moins en partie) les objectifs de déploiement que s'était fixé le gouvernement en 2006. Le Graphique 8 ci-dessous illustre l'évolution du backbone national depuis 2005 et les projets cibles pour les futurs déploiements.

Figure 8 : Evolution du backbone et projets cibles



e. Une mutualisation progressive des infrastructures

Outre les investissements dans de nouvelles infrastructures, les opérateurs ont aussi engagé un processus de mutualisation des infrastructures au cours des dernières années, par exemple au travers du projet PICOM financé par la Banque Mondiale (voir Encadré 2). Les opérateurs sont en effet encouragés à partager l'infrastructure passive (par exemple, des pylônes) afin de réduire les coûts d'investissement et de fonctionnement.

Encadré 2 : La mise en place des infrastructures passives à Madagascar

En 2007, la Banque mondiale a approuvé un crédit de \$15 millions¹⁷⁶ pour un projet visant l'extension du réseau de backbone à Madagascar, à travers des Partenariats Publics Privés (PPPs). Pour diverses raisons (notamment l'impossibilité pour le gouvernement, dans un contexte de crise, d'approuver certaines législations requises), le projet a été restructuré : au lieu de la construction d'un backbone actif, le projet finance aujourd'hui la construction d'infrastructures passives (par exemple, des pylônes) par une 'Tower Company', afin de mutualiser les infrastructures passives dans les zones les plus enclavées de Madagascar.



Les coûts des pylônes et de l'alimentation en énergie représentent entre 70% et 85% des coûts d'installation d'une antenne-relais GSM. Or, l'expansion du réseau devient de plus en plus difficile, car les zones rentables sont déjà desservies. Le partage de pylônes et de sources d'énergie peut ainsi faciliter l'expansion des réseaux de tous les opérateurs de façon plus économique, permettant de desservir les zones économiquement moins intéressantes, et ce avec un coût moindre, entraînant un impact positif sur la rentabilité et potentiellement aussi sur les prix pour le consommateur final.

Le projet PICOM a lancé des appels d'offre pour la construction de cette infrastructure passive dans les régions nord-ouest et sud-est de Madagascar, avec un total de 65 sites. Un groupement constitué par des entreprises d'infrastructures (Tower Company of Madagascar (TOM) et CAMUSAT) ainsi que tous les opérateurs (ORANGE, AIRTEL, TELMA) a gagné l'appel d'offres. Ce PPP a été formalisé sous forme de BOO (Build Operate and Own) pour 10 ans. Les principaux termes de ce modèle sont l'application d'un tarif orienté vers les coûts et l'accès ouvert et non discriminatoire à tous les opérateurs de télécommunications et /ou audiovisuels, pour la location et l'utilisation des infrastructures. Les travaux ont démarré au mois de Juin 2013 et le réseau sera



opérat
ionnel
vers Juillet/Aout 2014.

Ce projet apporte une contribution importante à la couverture de zones ciblées, et au développement d'un backbone en faisceaux hertziens dans ces zones. ce qui permettra d'atteindre (avec quelques exceptions) les objectifs fixés en 2007 par les autorités (le « backbone cible »). En termes de réalisation, 10 sites sont à ce jour (février 2014)

¹⁷⁶ Le crédit initialement prévu était de \$30 millions, mais ce montant a été révisé lors d'une restructuration du projet a posteriori, qui a fait transférer une partie des fonds vers des projets considérés comme plus prioritaires à l'époque.

déjà opérationnels.

(Note : les photos montrent la réception du site d'Analatelo, dans la zone nord-ouest)

Néanmoins, il est important de relever qu'un cadre réglementaire, définissant par exemple un catalogue de prix pour le partage d'infrastructures et clarifiant le rôle du régulateur dans la médiation et la résolution de conflits, est encore à ce jour manquant. Ce manque conduit dans certains cas les opérateurs à arrêter leur collaboration (Cf. section suivante).

f. Un développement progressif des applications

Les développements et investissements qui ont été réalisés au cours des dernières années ont placé Madagascar dans une situation privilégiée en Afrique en termes d'accès à l'internet, ce qui ouvre la porte au développement d'applications qui peuvent en bénéficier. En effet, avec un débit moyen de 9,5 Mbps (en téléchargement), Madagascar est classé 65^{ème} sur 188 pays (et 2^{ème} en Afrique, derrière l'Ile Maurice) en termes de vitesse constaté de téléchargement.¹⁷⁷ Le développement des infrastructures ouvre surtout la porte au développement de contenu local et d'une multitude d'applications reposant sur les services de télécommunications, dont certains connaissent déjà un succès significatif. Par exemple, les trois opérateurs de téléphonie mobile de Madagascar offrent aujourd'hui des solutions de paiement mobile, qui connaissent un succès considérable et offrent des services particulièrement utiles aux citoyens (voir Encadré 3). Des aspects juridiques restent cependant à revoir afin de mieux encadrer ces services et permettre en particulier le développement du micro-crédit et de l'épargne (voir sections suivantes).

Encadré 3 : Le paiement mobile (Mobile Money) à Madagascar

Les trois opérateurs de téléphonie mobile de Madagascar offrent aujourd'hui des solutions de paiement mobile: Airtel Money pour Airtel Madagascar, MVola pour TELMA et Orange Money pour Orange Madagascar. Ces solutions révolutionnent les systèmes de paiement usuels, en transformant le téléphone portable en porte-monnaie ou petite banque mobile disposant d'un compte pouvant être approvisionné à tout moment.

En plus des fonctions de porte-monnaie électronique et de transfert d'argent entre utilisateurs, ces services offrent également d'autres possibilités : versement d'intérêts mensuels, paiement des factures d'eau et d'électricité, paiement des recharges téléphoniques, paiement pour la réception d'argent via Western Union, achats dans certaines grandes surfaces et épiceries partenaires, etc. Dans la filière exportation, par exemple, le paiement mobile facilite les transactions monétaires entre tous les acteurs : il fait office de terminal de paiement électronique, il garantit certains transferts d'argent intersites, il facilite les paiements de salaire, etc.

Bientôt, les utilisateurs pourront même faire interagir cette plateforme avec leurs comptes bancaires, et transférer directement de l'argent de leur compte bancaire vers leur compte mobile ou de leur compte mobile vers leur compte bancaire, ce qui fera du paiement mobile une solution bancaire à part entière.

Ces services connaissent un succès considérable : le nombre d'abonnés pour la première année de démarrage en 2011 était de 1 million, contre 3 millions mi-2013, pour un volume de transaction mensuelle de 30 milliards d'Ariary. D'après le rapport de stratégie nationale de finance inclusive pour la période 2013-2017 validée au mois de décembre 2012, 27% de la population active avait à cette date accès à des services de transfert d'argent via la téléphonie mobile. Il est d'ailleurs à noter

¹⁷⁷ Source : netindex.com du 27/01/2014. Les mesures de la vitesse de connexion étant quotidiennes, le classement d'un pays reste dépendant des aléas techniques et des incidents - météorologiques notamment - pouvant entraver périodiquement l'accès à Internet.

que l'ouverture d'un compte de paiement mobile est simple : elle se fait gratuitement dans toutes les agences des opérateurs et de leurs partenaires,¹⁷⁸ où le client doit simplement fournir une pièce d'identité nationale et un justificatif de résidence. Le versement ou l'échange de l'argent électronique en argent liquide se fait également dans les réseaux agréés, appelés aussi 'point cash'.

Néanmoins, les principaux partenaires des opérateurs pour ces services restent les institutions bancaires, et non pas les institutions de micro-finance, qui sont encore confrontées à des contraintes juridiques, techniques et financières. Une fois ces contraintes levées, les services pourront s'étendre au crédit et à l'épargne via les institutions de micro-finance, pour le bénéfice de la population.

D'autres applications peuvent ou pourront prochainement exploiter pleinement les possibilités offertes par le développement des infrastructures et technologies de la communication à Madagascar, notamment dans le secteur prioritaire de l'éducation et de la recherche. Par exemple, le projet i RENALA (voir Encadré 4) vise à créer un réseau national (à vocation internationale) pour l'ensemble des institutions publiques de l'éducation à Madagascar. D'autres exemples incluent : la saisie ou le traitement numérique de données, domaine qui offrait environ 4000 emplois en 2011 ; le développement informatique d'applications Internet, dont 75% sont destinées à l'exportation vers l'Europe, l'Afrique du Nord ou la région de l'océan Indien ; les centres d'appels, dont 90 % des prestations sont tournées vers l'Europe.

Encadré 4 : Le projet 'i RENALA'

RENALA (Research and Education Network for Academic and Learning Activities) est une association créée en juin 2012 et constitue le 125^{ème} Réseau National de Recherche et d'Education mondial (National Research and Education Network - NREN). Cet organisme, qui intègre aujourd'hui 29 membres (dans sa phase 1 du projet), est principalement dédié à offrir des services à l'enseignement supérieur et à la recherche scientifique. La phase 2 concerne le raccordement et la mise en place de services à destination des lycées (environ 300 de type public et 700 de type privé) et des Centres Hospitaliers Universitaires (CHU). Par cette association, chaque membre est connecté au réseau national i RENALA en fibre optique via le prestataire TELMA et dispose de fibre optique noire pour la majeure partie de son réseau de collecte.



Au niveau de chaque institution membre, l'objectif de i RENALA est d'être un organisme national de mutualisation (normalisation des procédures liées à la gestion technique des réseaux de collecte, utilisation des TIC pour la gouvernance universitaire, etc.) et de services (mise à disposition d'un progiciel de gestion, hébergement de sites et de courriels, environnements numériques de travail, contenus numériques dédiés à l'enseignement et la recherche, etc.) pour ses membres, dans un souci d'économie d'échelle. Au niveau régional, i RENALA souhaite poser les bases d'un NREN régional pour l'Océan Indien, à l'image d'UbuntuNet pour l'Afrique australe et de l'Est.

Actuellement, l'association i RENALA opère avec un budget d'environ cent mille euros provenant de la cotisation annuelle de ses membres et du support de partenaires techniques et financiers (pour les projets de grosse envergure).

i RENALA a aujourd'hui besoin d'augmenter ses capacités de connexion nationale et internationale,

¹⁷⁸ Au-delà de la mise en place de points de paiement propres à chaque opérateur, d'autres partenariats ont été effectués entre les opérateurs et des institutions de micro-finance locaux tels que le Groupe CECAM (200 agences) pour MVola, Microcred (22 agences) pour Orange Money et la Paositra Malagasy (200 agences) pour Airtel Money.

mais aussi de financements pour raccorder de nouveaux membres à son réseau. D'autres projets liés à des services spécifiques (généralisation de l'usage de la visioconférence, fourniture d'équipements informatiques aux étudiants) sont également à l'étude.

Site Web : www.irenala.edu.mg

Parmi les opportunités de développement à moyen terme, il faut également noter le passage prochain à la Télévision Numérique Terrestre (TNT). En effet, l'extinction de la télévision analogique prévue pour 2015 permettra la libération de fréquences aujourd'hui utilisées par cette dernière. Ces fréquences pourront en partie être réallouées aux services de télécommunications, et satisfaire par exemple les besoins de l'essor du haut-débit mobile et du lancement futur de la 4G, à même de fournir des services avancés de e-learning, e-health, visio-conférence, etc.

III. Défis principaux

Le monde des télécommunications a beaucoup changé au cours des dernières décennies, avec des progrès technologiques de plus en plus rapides. Madagascar n'a pas échappé à cette dynamique et les services disponibles s'améliorent graduellement sous l'impulsion d'opérateurs privés. Bien entendu, cette progression se montre moins rapide que dans beaucoup d'autres pays, en raison d'obstacles « naturels » comme l'éloignement et la taille réduite du marché.

Plusieurs éléments représentent néanmoins un frein au développement du secteur des communications à Madagascar. Ces éléments sont développés dans le reste de cette section :

- Le cadre légal et réglementaire n'a pas suivi l'évolution du secteur, qui a lui-même considérablement progressé, ce qui entrave le bon fonctionnement du marché ;
- Les politiques publiques n'accompagnent pas encore suffisamment le développement futur du secteur.

a. Le cadre légal et réglementaire n'a pas suivi l'évolution du secteur, qui a lui-même considérablement progressé, ce qui entrave le bon fonctionnement du marché

Alors que le secteur a considérablement évolué et progressé au cours des dernières années, comme décrit dans la section précédente, le cadre légal et réglementaire n'a pas suivi cette évolution et des problèmes de gouvernance subsistent. En particulier, il apparaît que :

- La Loi 2005-023 n'a pas encore de décret d'application, et ce sont les décrets d'application de la Loi 96-034 qui restent encore aujourd'hui en vigueur. Des propositions d'ordonnance de ces décrets d'application pour la mise à jour de la loi 2005-023 ont été présentées, mais n'ont pas encore été adoptées. Parmi les principes les plus importants de cette loi se trouvent les notions de libéralisation totale du secteur et de convergence technologique, ainsi que les conditions d'accès aux stations d'atterrissage et à leur partage.
- La transition de l'OMERT (Office Malgache d'Études et de Régulation des Télécommunications) vers l'ARTEC (Autorité de Régulation des Technologies de Communications) n'a toujours pas eu lieu. Or, le secteur exige un régulateur fort, indépendant et dynamique. L'absence de progrès sur la concrétisation de l'ARTEC, en remplacement de l'OMERT, nuit au climat d'investissement et favorise les conflits d'intérêt. Plusieurs différends sont même traités directement par le Ministère à la place du Régulateur.
- De manière générale, certains problèmes de gouvernance ont été constatés, et il paraît indispensable de renforcer les capacités du régulateur dans ses rôles et missions clés (promotion de la concurrence, suivi du marché, contrôles de l'application des règles, définition de tarifs d'accès aux services régulés basés sur les coûts, développement du

secteur, etc.). Un programme de reconversion et de formation, ainsi qu'un encadrement technique apparaissent donc comme des éléments indispensables pour la création et le bon fonctionnement d'une agence de régulation capable de faire face aux défis actuels et futurs du secteur.

- La gestion du Fonds de Développement pourrait être renforcée. Aujourd'hui, bien que tous les opérateurs contribuent à ce Fonds, son utilisation manque de visibilité et de concertation. En effet, bien que des rapports aient été publiés dans les premières années de la mise en place du fonds sur le montant global détenu dans le fonds et sur l'utilisation qui en est faite, cela n'est plus le cas aujourd'hui.¹⁷⁹ Une gestion plus transparente, avec par exemple la création d'une entité dédiée pour la gestion du Fonds et la publication systématique des appels d'offres, redonnerait de la crédibilité aux mécanismes de ce Fonds.
- Enfin, certaines décisions de justice sont apparues comme contre-productives à certains opérateurs, et traduisent a priori une méconnaissance du secteur qui lui est fortement préjudiciable. De même, des problèmes liés à l'utilisation frauduleuse de SIM-box n'ont a priori pas reçu d'échos sur le plan judiciaire.

Cette situation nuit au développement du secteur car elle permet le désordre réglementaire (non-respect des règles, décrets ministériels *ad-hoc* contredisant le régulateur), ce qui au final :

- rend la mise en place opérationnelle de services de communications plus coûteuse et difficile pour les opérateurs, à cause par exemple de difficultés pour les allocations de fréquences ;
- place les opérateurs dans une situation incertaine, ce qui nuit aux investissements dans la mesure où les opérateurs se voient contraints de réaliser des investissements et de fournir des services avec des autorisations qui peuvent être remises en cause à tout moment. Par exemple, les discussions actuelles sur le renouvellement des licences prévues pour 2015 sont au point mort (alors que la loi, en conformité avec les meilleures pratiques, indique que le renouvellement doit se faire deux ans avant l'échéance, afin de donner de la visibilité aux opérateurs). Des négociations ont été tenues pour l'élaboration des nouveaux cahiers des charges, mais le processus de concertation avec les opérateurs au sujet des cahiers des charges n'est pas jugé satisfaisant par les opérateurs.
- encourage les comportements opportunistes de court terme de la part des opérateurs, au détriment des objectifs de long terme.

Dans ce contexte, certaines décisions réglementaires sont encore inexistantes ou n'apparaissent plus adaptées, avec des écarts significatifs entre les textes légaux et les pratiques sur le terrain, en particulier dans le secteur Internet. Sur le déploiement de la fibre par exemple, seul TELMA possède l'autorisation explicite (par sa licence) de déployer de la fibre et de revendre de la capacité sur le backbone national à d'autres opérateurs. Certains opérateurs ont ainsi considéré dans le passé que les prix pratiqués par Telma étaient trop élevés, ce qui les a conduits à construire leur propres backbones en faisceau hertzien. De ce fait, on constate à Madagascar que le backbone est doublé ou triplé dans certaines zones, mais inexistant dans d'autres. En outre, la concurrence risque d'être distordue dans certains cas : par exemple, les opérateurs autres que TELMA sont dans l'incapacité de fournir des accès fibrés à certains de leurs utilisateurs, par exemple les clients Entreprises ou les universités.¹⁸⁰

Malgré l'arrivée de nouveaux câbles sous-marins à Madagascar, les conditions réglementaires appropriées pour en tirer pleinement profit ne sont a priori pas encore réunies. En effet, la réalisation de plusieurs projets de câbles permet de favoriser en principe la concurrence, car cette

¹⁷⁹ Note: d'après l'OMERT, des audits sont périodiquement effectués sous l'égide et le contrôle du ministère de tutelle technique du secteur.

¹⁸⁰ Par exemple, les centres reliés via le projet i RENALA doivent se connecter en fibre noire, et passent donc par TELMA, seul fournisseur autorisé à vendre ce type de services.

multiplicité offre le choix aux opérateurs. Mais il est également important de garantir l'accès ouvert et concurrentiel aux câbles entre les opérateurs pour éviter les situations de monopole, et ainsi permettre l'émergence d'un véritable marché avec des prix concurrentiels. A Madagascar, on observe par exemple que les conditions d'accès aux câbles sous-marins ne sont pas toujours clairement définies ou régulées (accès ouverts, conditions non discriminatoires, etc.) et que le câble SEACOM n'est pas opérationnel du fait principalement de problèmes d'autorisation.

Certaines avancées réglementaires ne se sont pas forcément traduites par de réelles avancées pour le développement des nouveaux usages des TIC, tels que la VoIP. D'après l'OMERT, toute restriction en matière d'utilisation de la VoIP (autrefois seulement autorisée pour Telma) a été levée depuis le 30 juin 2008. Toutefois, en pratique, les opérateurs ne semblent pas profiter de cette opportunité pour fournir des services de VoIP, en particulier à destination des centres d'appels. Cette situation est préjudiciable, dans la mesure où ce secteur d'activité représente des emplois, de nouveaux marchés pour Madagascar, et des ressources supplémentaires potentielles pour l'Etat (via les impôts et taxes collectées sur ces activités). Cette situation ne prend pas non plus en compte l'utilisation croissante d'applications de VoIP (Skype, Viber, etc.) par les utilisateurs finaux via leurs smartphones.

b. Les politiques publiques n'accompagnent pas encore suffisamment le développement futur du secteur

Certains facteurs non nécessairement directement liés à la réglementation du secteur TIC, en particulier la fiscalité, ne facilitent pas son développement futur. En particulier, le secteur est soumis à un droit d'accise de 7% sur le chiffre d'affaires, qui présuppose que les téléphones mobiles sont considérés au regard des autorités fiscales comme un produit de luxe. D'autres prélèvements alourdissent la note fiscale des acteurs du secteur, tels que les droits de douane sur les terminaux importés (qui contribuent à l'essor d'un marché noir de terminaux). En outre, la commune d'Antananarivo a émis une décision imposant une redevance aux opérateurs pour l'utilisation de pylônes, qui n'est à ce jour supportée par aucune loi, et à laquelle les opérateurs se sont opposés. Cette pression fiscale peut contribuer à limiter les investissements privés dans le secteur.

D'autres freins issus de problèmes connexes entravent indirectement le développement du secteur TIC, tels que les coûts d'alimentation en énergie, les effets de change, et le cadre réglementaire des institutions bancaires :

- Les coûts d'alimentation en énergie représentent un centre de coûts majeur pour les opérateurs. Cette situation s'explique par les conditions spécifiques du pays, et le besoin d'installer des équipements fortement consommateurs en énergie dans des localités dépourvues de moyens d'alimentation fiables et économiques.
- La dépréciation de la monnaie nationale au cours des dernières années pénalise, par effets de change, les marges des opérateurs, dont les coûts sont en grande partie facturés en monnaies étrangères (euros ou dollars).
- La rigidité du cadre réglementaire entourant les activités bancaires ne facilite pas le développement du paiement sur mobile. Des aspects juridiques restent en effet à revoir : par exemple, les limitations des montants pouvant être transférés entre utilisateurs, de même que l'impossibilité d'offrir des micro-crédits, qui limitent l'intérêt de ce service.¹⁸¹

¹⁸¹ Il est à noter que des textes juridiques sont en cours d'élaboration : un projet de loi sur le paiement mobile est ainsi actuellement en préparation, et des améliorations continuent à y être apportées avant son dépôt auprès du gouvernement, fin notamment de prendre en compte les bonnes pratiques internationales (il n'y a pas encore de calendrier précis pour la finalisation de ce projet de loi).

IV. Recommandations et conclusion

La convergence entre Madagascar et les autres pays plus avancés dans le secteur des TIC pourrait s'accélérer de manière significative si les autorités malgaches arrivaient à venir à bout des contraintes et remédier aux carences mentionnées dans la section précédente : la mise à niveau du cadre légal et réglementaire ; la clarification de certains aspects clefs de la réglementation du secteur ; et la mise en place de politiques publiques pour mieux accompagner encore le développement futur du secteur. Cette section propose plusieurs recommandations à court et moyen terme pour le développement du secteur des TIC à Madagascar.

a. Recommandations à court terme

Parmi les premières priorités à court terme, le pays a besoin de garantir un cadre légal et institutionnel le plus performant possible, tant pour les opérateurs que pour les utilisateurs, et de mettre en place un environnement stable pour que les investisseurs puissent continuer à investir dans de bonnes conditions. La libéralisation totale du marché, la convergence des services et la neutralité technologique sont les grandes tendances du secteur TIC, et Madagascar devrait poursuivre dans ce sens. La Loi 2005-23 s'inscrivait déjà dans cette direction, mais n'a pas été mise en application (en remplacement des décrets d'application de la loi 96-034) et un régulateur à part entière n'a pas été établi à ce jour. Dans ce contexte, les autorités malgaches devraient revoir leur approche¹⁸² afin de mettre en œuvre effectivement ces réformes majeures. Les autorités devraient également, dans un second temps, accompagner le renforcement des compétences de l'entité en charge de la régulation (en particulier pour résoudre les situations de position dominante et pour le contrôle de l'application des règles par les opérateurs, et apporter plus de transparence à la gestion du Fonds de Développement) et instaurer un cadre institutionnel clair et performant, avec la mise en place d'instances compétentes pour le recours en cas de contentieux entre les opérateurs et cette entité. Enfin, les licences des opérateurs arrivent à échéance en 2015 et doivent être renouvelées en urgence.

Une fois les problèmes de gouvernance traités, le pays aura besoin d'adapter le cadre réglementaire aux réalités du secteur lorsque nécessaire, et de clarifier certains points clefs de la réglementation, en concertation avec les différents acteurs, tels que :

- Le cadre réglementaire pour le partage d'infrastructure (conditions d'accès ouvert, outils de calcul de tarifs, règlement de différends, etc.). Le partage d'infrastructure est devenu une réalité à Madagascar (par exemple via le projet PICOM), mais des décisions réglementaires spécifiques s'avèrent nécessaires pour encourager davantage son développement ;
- Le cadre réglementaire pour accéder à la capacité internationale. Par exemple, via l'autorisation pour les câbles sous-marins d'atterrir à Madagascar; ou l'encouragement voire l'obligation pour les câbles sous-marins de partager la même station d'atterrissage et à conditions égales lorsqu'ils prévoient d'atterrir dans la même zone ; ou même, si nécessaire, la réglementation de l'accès aux câbles sous-marins (accès ouvert, prix plafonds, dégroupage de la capacité disponible avec obligation d'offres sur des routes courtes, offres de capacités pour volumes limités, etc.) ;
- Le cadre réglementaire pour garantir la neutralité technologique et la convergence. Il faudrait par exemple lever toute exclusivité dans la fourniture de services, qui crée aujourd'hui des barrières pour le développement des services (par exemple pour la fourniture de services en fibre optique pour les entreprises et les universités), et clarifier les règles qui s'appliquent pour les services audio-visuels dans le cadre d'offres quadruple-play (téléphonie fixe, téléphonie mobile, télévision, Internet) ;

¹⁸² Cette révision pourrait s'intéresser en particulier aux dispositions relatives à l'organisation administrative interne de l'autorité de régulation, et considérer l'uniformisation de la législation sur les TIC des pays membres de l'Union Internationale des Télécommunications (UIT).

- La gouvernance du fonds de service universel et les procédures pour définir le cadre stratégique de l'utilisation de ces fonds ;
- Le développement de standards et de normes (en consultation avec les opérateurs), par exemple pour les distances maximales indicatives entre points de sortie des réseaux de fibre, et pour faciliter l'accès partagé aux infrastructures.

Enfin, il est important de souligner que le régulateur devrait éviter de réguler les aspects pour lesquels il n'y a pas de besoin clair et justifié de le faire.

b. Recommandations à moyen terme

Une fois que le secteur disposera d'une gouvernance solide et d'un cadre réglementaire sur les infrastructures adapté, le gouvernement pourra se tourner vers l'exploitation de ces infrastructures et servir de catalyseur pour un écosystème de services et d'applications TIC plus riche. Dans ce cadre, le gouvernement sera certainement amené à définir des actions transverses et une stratégie multisectorielle, à même d'exploiter pleinement les opportunités offertes par les TIC. Par exemple, une stratégie pour le développement des solutions de paiement mobile qui constitue un des éléments-clés de la sécurisation des transferts financiers, nécessitera une revue de la réglementation bancaire et des conditions d'interconnexion entre les différents services de paiement. De même, reconnaissant que les taxes appliquées au secteur ont un impact sur les services et les investissements que peuvent faire les opérateurs, rationaliser la fiscalité appliquée au secteur pourrait permettre de dégager des marges de manœuvre afin de stimuler les investissements du secteur privés dans les TIC. Enfin, le Gouvernement malgache pourrait également soutenir des projets centrés autour de l'éducation et de la recherche (tels que le projet i RENALA), via par exemple un accès facilité aux infrastructures de connectivités nationale et internationale ou des supports financiers dédiés.

Tous les secteurs, y compris le Gouvernement, pourraient bénéficier d'un secteur des TIC plus dynamique. Dans ce contexte, l'Etat se doit de conserver un rôle important dans le développement des TIC, dans une position stratégique en tant que partenaire du secteur privé, de coordinateur des plans de développement, et de catalyseur pour l'ensemble du secteur des TIC. Ce développement se fera aux bénéfices de l'Etat, qui est lui-même un des premiers utilisateurs des services TIC via les réseaux du gouvernement, des institutions nationales, universités, hôpitaux, etc. A plus long terme, le développement des TIC pourrait d'ailleurs permettre le développement d'outils de gouvernance modernes, et promouvoir la transparence dans les services de l'Etat (par exemple via des initiatives *Open Data*).

Liste des Acronymes

Secteur de la Communication	
ARTEC	Autorité de Régulation de Technologies de Communications
BOO	Build Operate and Own
OMERT	Office Malgache d'Études et de Régulation des Télécommunications
PICOM	Projet d'Infrastructure de Communications pour Madagascar
PPP	Partenariats Publiques Privés
RENALA	Research and Education Network for Academic and Learning Activities
TIC	Technologies de la Communication et de l'Information
TNT	Télévision Numérique Terrestre
TOM	enterprise Tower Company of Madagascar

14. Le secteur électrique

I. Résumé et Vision 2024

La vision pour Madagascar à l'horizon 2024 serait l'accroissement significatif du taux d'accès au service de l'électricité et l'augmentation de la part des énergies renouvelables dans la production nationale d'énergie électrique, notamment l'hydroélectricité. Le Gouvernement de Madagascar par l'intermédiaire du Ministère de l'Énergie a décidé en 2013 de mettre à jour la politique et la stratégie nationales de développement du secteur de l'énergie à Madagascar qui inclut le sous-secteur électrique et ce dans le cadre de l'initiative « Énergie durable pour tous. On peut envisager que les actions qui seront identifiées permettent : (i) l'augmentation de la production d'énergie renouvelable, particulièrement l'hydraulique pour réduire la production thermique polluante et baisser le coût de production d'électricité à Madagascar; (ii) l'amélioration de la viabilité financière du secteur ; (iii) l'amélioration de l'environnement des affaires pour attirer les investissements privés¹⁸³, et (iv) la réalisation de nouvelles connexions dans les zones urbaines, péri-urbaines et rurales pour accroître significativement le taux d'accès à l'électricité à Madagascar.

Le développement du secteur électrique malgache accuse un retard significatif et les performances du secteur sont globalement médiocres alors que le pays dispose d'un potentiel énorme en ressources d'énergie renouvelable. Cette situation constitue un goulot d'étranglement pour le développement économique et social du pays. Ce retard de développement est largement attribuable à un manque de constance et de rigueur dans la gestion du secteur et dans la mise en œuvre des réformes. Les ajustements tarifaires appliqués entre 2006 et 2012 n'ont pas permis une amélioration significative de la qualité de service ni une amélioration du taux d'accès. La situation financière de la JIRAMA s'est dégradée entre 2010 et 2013 à cause de (i) la baisse d'efficacité liée à l'augmentation des pertes techniques et non techniques et au faible taux de recouvrement commercial, et (ii) la hausse continue du prix du pétrole alors que la production d'électricité au pays est dominée par la production thermique qui coûte cher. La gestion financière de la JIRAMA a été sérieusement déficiente et comme conséquence, la société se trouve actuellement dans une situation financière très délicate. D'autre part, la mise en œuvre des programmes d'électrification rurale n'a pas donné de résultats satisfaisants compte tenu du progrès réalisé à ce jour en termes de taux d'accès à l'électricité en zones rurales. L'ADER a lentement démarré depuis sa mise en opération en 2006 et le Fonds National d'Électrification (FNE) est vraiment limité à cause de son statut qui aurait besoin d'être amélioré.

La présente note va examiner la contribution de la politique du secteur électrique à la croissance partagée et la prospérité, ainsi qu'à la livraison de service inclusif. Le partenariat public privé du secteur devrait être augmenté pour améliorer la fourniture d'énergie électrique qui faciliterait l'expansion des activités industrielles et l'accroissement significatif du taux d'accès en zones urbaines et rurales. L'insuffisance et la cherté de l'énergie électrique ont été identifiées comme l'un des obstacles majeurs au développement des activités économique à Madagascar, que ce soit en zones urbaines ou en zones rurales. L'amélioration de l'approvisionnement en électricité en termes de quantité et de qualité est une condition nécessaire pour la compétitivité des industries à Madagascar pour qu'elles puissent faire une expansion de leurs activités et par conséquent la création d'emplois. Il faudrait que le gouvernement mette en place un programme de réformes qui permettent d'atteindre totalement des objectifs de développement incluant l'augmentation du taux d'accès au niveau national. L'environnement des affaires devrait

¹⁸³ Le rang de Madagascar dans le classement du «Doing business» de la Banque mondiale n'a pas changé entre 2012 et 2013, mais le pays reste au bas de la liste.

être amélioré pour faciliter la recherche de financement nécessaire au développement de la production d'énergie électrique à moindre coût. Ces réformes devraient se traduire par une implication plus importante du secteur privé qui permettrait de réaliser des avancées significatives. Les recommandations à court terme de la présente note sont regroupées dans les trois points suivants: études et planifications clés, actions urgentes de redressement, et partenariat avec le secteur privé. Les recommandations à moyen terme consistent à améliorer les performances techniques et financières du secteur et à préparer son développement à long terme.

II. Vue d'ensemble

a. Etat actuel

Au cours de la dernière décennie, l'évolution du secteur électrique malgache a été négative notamment à cause des effets néfastes des deux crises politiques de 2002 et de 2009. Les clients de la JIRAMA ont eu de mauvaises expériences de délestage. Les ajustements tarifaires appliqués en 2001, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 puis en 2012 rendus nécessaires par l'augmentation des prix des hydrocarbures n'ont pas permis une amélioration significative de la qualité de service ni une amélioration du taux d'accès. Les nouvelles connexions sont rationnées notamment à cause de l'insuffisance de capacité de production et de la saturation des réseaux de transport et de distribution, handicapant le développement de nouvelles activités économiques. Le nombre total de nouvelles connexions réalisées entre 2005 et 2012 était seulement de 74010¹⁸⁴ avec une moyenne de moins de 10000 nouvelles connexions par an. Ceci représente une augmentation annuelle du taux d'accès de moins de 1%. En outre, la situation financière de la JIRAMA s'est dégradée entre 2010 et 2013 à cause de (i) la baisse d'efficacité liée à l'augmentation des pertes techniques et non techniques et au faible taux de recouvrement commercial, et (ii) la hausse continue du prix du pétrole alors que la production d'électricité au pays est dominée par la production thermique qui coûte cher. Le recours aux unités d'urgence thermique au gasoil pour satisfaire la demande, faute de mise en œuvre des résultats de planification de sites hydroélectriques, pèse sur le secteur. La JIRAMA a dû recourir aux subventions de l'Etat pour pouvoir payer les factures d'achat de carburant, les locations de groupes électrogènes ainsi que les achats d'énergie aux producteurs privés d'électricité. Particulièrement entre 2011 et 2013, les subventions étaient importantes et ont fortement pénalisé la trésorerie de l'Etat malgache. Les montants des subventions de l'Etat octroyées à la JIRAMA pour les années 2012 et 2013 sont respectivement d'environ 149 milliards Ariary (67,7 million US\$ équivalent) et 161 milliard Ariary¹⁸⁵ (environ 73,2 million US\$ équivalent).

La rentabilité de la société JIRAMA s'est effondrée avec un déficit d'exploitation de plus de 212¹⁸⁶ milliards Ar en 2012. Les ressources propres sont négatives depuis l'exercice comptable 2011 à ce jour à cause des résultats nets négatifs. Celles de 2012 ont diminué de l'ordre de 491%¹⁸⁷ par rapport à 2011. Ainsi, la société se trouve dans une situation financière délicate, car le niveau de ses capitaux propres dépasse largement la moitié de son capital social. Ces capitaux propres sont passés de 140 milliards Ar en 2010 à environ 259 milliards Ar fin décembre 2012¹⁸⁸. Pour résoudre une partie du problème, le Gouvernement a décidé en Janvier 2013 d'augmenter le capital de la JIRAMA de 50 milliards Ar, en adoptant un décret portant sur sa participation financière dans le capital social de la société par la consolidation des services de la dette rétrocedée pour la période 2005-2009.

En ce qui concerne l'électrification des zones en dehors des territoires de la JIRAMA, l'Agence de Développement de l'Electrification Rurale (l'ADER), qui venait d'être fonctionnel en 2005, a

¹⁸⁴ Source: Statistique de JIRAMA

¹⁸⁵ Source: Rapport d'activité 2012 de JIRAMA

¹⁸⁶ Source: Rapport d'activité 2012 de JIRAMA

¹⁸⁷ Source: Rapport d'activité 2012 de JIRAMA.

¹⁸⁸ Source: Rapport d'activité 2012 de JIRAMA.

lentement démarré entre 2006 et 2009 et n'a pu réaliser qu'une trentaine de petits projets à cause de l'insuffisance de financement et de capacité. Le taux d'accès à l'électricité dans les zones rurales, qui est de l'ordre de 9%¹⁸⁹ en 2010, est encore très faible. Cependant, l'ADER a pu démarrer quelques projets d'électrification rurale basés sur les énergies renouvelables avec la contribution de ses partenaires durant la période de crise de 2009-2013.

b. Contraintes et atouts du secteur

Le développement du secteur électrique malgache est conditionné par la géographie physique et humaine de Madagascar et sa dotation en ressources naturelles. Les obstacles majeurs sont les suivants :

- (i) La dépendance du secteur à l'électricité d'origine thermique, et donc à la fluctuation des prix des hydrocarbures. Par ailleurs, les carburants utilisés (fuel, gasoil) pour la production d'électricité doivent être importés, avec des coûts logistiques relativement importants à cause du faible volume de marché et l'éloignement des centres d'exploitation, pour la plupart isolés les uns des autres;
- (ii) L'impossibilité d'intégration régionale du réseau électrique malgache vu l'insularité du pays ;
- (iii) La faible densité de population et l'étendue du pays qui rendent compliqué le développement d'un réseau national de transport.

Par contre, Madagascar dispose d'un potentiel énorme en ressources d'énergie renouvelable, notamment l'hydraulique. Plusieurs sites prometteurs, de différentes tailles, et localisés dans différents endroits du pays ont été identifiés. La solution hydroélectricité répond d'une manière économique et efficace aux besoins du secteur. D'une part, le développement de l'hydroélectricité peut satisfaire la demande croissante des activités économiques et des populations urbaines en expansion du fait que des sites de grande taille (supérieure à 100 MW¹⁹⁰) se situent à proximité des centres de population du pays et des zones industrielles (Antananarivo, Antsirabe, Toamasina, et Fianarantsoa). D'autre part, l'installation de microcentrales hydroélectriques au fil de l'eau qui sont dimensionnés en rapport avec le niveau de la demande locale permettrait d'accroître progressivement le taux d'accès à l'électricité des populations rurales. Dans ce contexte, l'initiative de « mise en cartographie stratégique des ressources d'énergie renouvelables » (Renewable Energy Resource Mapping) qui est actuellement en cours de mise en œuvre par la Banque Mondiale, en étroite collaboration avec la partie malgache, va faciliter le développement de l'hydroélectricité à Madagascar, particulièrement les mini-centrales hydroélectriques.

D'autres sources d'énergie renouvelables tels que le solaire, l'éolien, et la biomasse pourraient contribuer significativement à la couverture des besoins du pays dans le futur, malgré l'existence des contraintes qu'il faudrait encore résoudre. D'une manière générale, le potentiel éolien, une source intermittente, est sérieusement restreint par l'absence de réseau de transport d'électricité. Seuls, quelques petits éoliens (de moins de 80kW) de proximité ont été installés dans des centres isolés utilisant un schéma hybride (éolien-diesel, éolien-solaire,...). L'installation de centrales éoliennes d'une puissance plus importante (plus de 1MW), par des privés dans des localités susceptibles d'avoir du vent (par exemple la partie nord et la partie sud de Madagascar) pourrait être bénéfique pour le secteur électrique malgache mais nécessite une étude assez approfondie (sur le régime du vent in situ, par exemple) et une amélioration du cadre réglementaire existant pour inclure des mesures incitatives. En ce qui concerne le solaire, son développement est encore limité à cause du coût élevé nécessitant la mise en place d'un mécanisme de subventions. Le solaire pourrait être utilisé dans les zones rurales dans le cadre de la pré-électrification (éclairage, recharge batteries et autres petites utilisations domestiques). Néanmoins, l'ADER a déjà commencé des

¹⁸⁹ Source : SE4All Global tracking framework – Energy Access.

¹⁹⁰ Cette définition a été donnée vu que le secteur électrique malgache n'a pas encore adopté de définitions sur les tailles de sites.

projets solaires d'une taille de 20kWc avec mini réseaux pour la distribution publique d'électricité sur 04 sites. La promotion de l'utilisation de panneaux solaires dans les ménages des zones urbaines avec possibilité d'injection sur les réseaux pourrait être étudiée et devrait être accompagnée par l'amélioration du cadre réglementaire existant en vue d'inclure des mesures incitatives (par exemple, 'tarifs de rachat'¹⁹¹) et des conditions sur le raccordement. Le potentiel de la biomasse demeure encore incertain, au-delà de l'utilisation de certains déchets agricoles (bagasse) sur des niches constituées d'un usage privé dans les usines sucrières. Toutefois, l'utilisation de la gazéification et de la cogénération de petite taille (moins de 70kW) pourrait contribuer à l'électrification rurale compte tenu de l'expérience de l'ADER. Enfin, les potentialités de la ressource géothermique sont inconnues, pour le moment, car il n'y a pas encore d'études menées sur le sujet à Madagascar. En outre, la phase d'exploration de cette ressource coûterait cher compte tenu des travaux de forage qui devraient être réalisés pour confirmer la potentialité de la géothermie.

En ce qui concerne les ressources en énergie fossile, le pays en dispose mais l'intérêt économique pour la production de l'électricité n'est pas avéré. La production pétrolière constitue une promesse d'accroissement des revenus fiscaux du pays. En revanche, l'utilisation de produits pétroliers pour la production de l'électricité ne va pas être bénéfique si le brut extrait n'est pas raffiné sur place, sachant que les coûts logistiques liés à l'importation, qui sont chers, ne seront pas fondamentalement modifiés. Similairement, bien que l'utilisation de gaz associé aux produits pétroliers pour la production d'électricité puisse offrir un intérêt économique en considérant les expériences vécues au niveau mondial, la production d'électricité à partir du gaz ne serait pas encore bénéfique pour Madagascar à cause du niveau de la demande qui est encore faible et de l'éloignement des centres de consommation par rapport aux sites de forage pétrolier et/ou aux ports maritimes du pays, ce qui nécessiterait la mise en place d'infrastructures comme les conduites à gaz de longue distance. Un tel projet à Madagascar ne serait pas justifiable économiquement à cause du coût qui risque d'être trop élevé. Il est loin d'être envisageable qu'un opérateur privé puisse mettre en œuvre un projet rentable de production d'électricité à partir du gaz dans les 10 prochaines années.

c. Rôle du secteur électrique dans l'économie

Il faudrait souligner que la contribution du secteur électrique au PIB du pays n'est pas encore significative. La structure du PIB mentionne un chiffre global de 13,7%¹⁹² pour le secteur secondaire, dont une grande partie est occupée par le secteur minier et le secteur industrie et environ 1%¹⁹³ par le secteur énergie. Néanmoins, la consommation d'énergie électrique à Madagascar a augmenté de 4,54%¹⁹⁴ en moyenne pour les trois dernières années. La croissance de la demande d'électricité est estimée à dans la fourchette de 4-5% au cours des prochaines 2-3 années du fait que, compte tenu des urgences actuelles, le décollage de l'économie malgache se ferait un peu plus tard.

Le secteur électrique contribue au développement socio-économique de Madagascar, que ce soit en zones urbaines ou en zones rurales. Or l'insuffisance, la cherté et/ou la mauvaise qualité d'approvisionnement en énergie électrique risquent de ralentir la croissance économique du pays. L'amélioration de l'approvisionnement en électricité en termes de quantité et de qualité est une condition nécessaire pour la compétitivité des industries à Madagascar, laquelle faciliterait l'expansion de leurs activités et par conséquent la création d'emplois. A titre d'illustration, le problème de délestage à Nosy Be en 2010-2011 a freiné les activités économiques des opérateurs touristiques de l'île, ce qui a entraîné une suppression d'emplois.

¹⁹¹ Le but de tarifs de rachat est d'offrir une rémunération basée sur les coûts pour les producteurs d'énergie renouvelable, fournissant des contrats de certitude sur les prix et à long terme qui contribuent à financer les investissements en énergie renouvelable.

¹⁹² Source: Rapport Economique et Financier - Institut National de Statistique (INSTAT).

¹⁹³ Source: Rapport Economique et Financier - Institut National de Statistique (INSTAT).

¹⁹⁴ Source: JIRAMA.

En matière d'amélioration du climat des investissements pour attirer l'investissement étranger, Madagascar a fait des efforts. Toutefois des facteurs de blocage restent entiers, incluant l'accès à une électricité fiable et à prix abordable. En outre, l'augmentation de l'accès aux services de l'électricité, particulièrement dans les zones péri-urbaines et rurales, entrainerait l'émergence des activités génératrices de revenus et apporterait une amélioration de la condition de vie de la population vivant en monde rural.

d. Comparaisons internationales

L'accès aux services de l'électricité est encore faible à Madagascar. A la fin novembre 2013, le nombre d'abonnés de JIRAMA était de 467.437¹⁹⁵ ce qui représente, rapporté à la population du pays, environ un abonné pour 48¹⁹⁶ habitants. Le taux d'accès à l'électricité à Madagascar avait été estimé à 14.0%¹⁹⁷ pour l'année 2010.

La faiblesse du taux d'accès malgache s'explique surtout par la pauvreté du pays et sa faible densité démographique, particulièrement dans les zones rurales où vit plus de 67%¹⁹⁸ de la population. En outre, le secteur a manqué de financement pour réaliser des programmes ambitieux d'électrification rurale. De fait, la comparaison avec d'autres pays d'Afrique dans des conditions similaires illustre que Madagascar a connu de faibles progrès entre 2000 et 2010 en matière d'électrification. Compte tenu du fort rationnement des nouvelles connexions, le taux d'accès à l'électricité à Madagascar a eu depuis tendance à décliner, du fait de l'augmentation de la population. On peut estimer que le taux d'accès à Madagascar est actuellement de l'ordre de 12-13%.

Taux d'accès comparés à l'électricité en Afrique dans les pays pauvres et ruraux

Pays	PIB par habitant (US\$ PPP 2005)	Population rurale %	Accès à l'électricité¹⁹⁹ (en 2010) %	Accès à l'électricité²⁰⁰ (en 2000) %
Burkina Faso	1304	73.0	13.0	7.0
Burundi	483	89.0	5.0	4.0
Rep. Centrafricaine	943	61.0	9.0	6.0
Rep. Dem. Congo	364	65.0	15.0	7.0
Erythrée	488	78.0	33.0	32.0
Ethiopie	971	83.0	23.0	13.0
Guinée-Bissau	965	55.0	57.0	54.0
Madagascar	843	67.0	14.0	11.0
Malawi	660	84.0	9.0	5.0
Mali	1047	64.0	17.0	17.0
Mozambique	882	69.0	15.0	7.0
Niger	674	82.0	9.0	7.0
Rwanda	1167	81.0	11.0	6.0
Sierra Leone	1171	60.0	12.0	9.0
Tanzanie	1380	73.0	15.0	9.0
Togo	906	61.0	28.0	17.0
Ouganda	1165	84.0	15.0	9.0

Source : Banque mondiale (*World Development Indicator*) sauf pour les taux d'accès

¹⁹⁵ Source: JIRAMA.

¹⁹⁶ Calculé à partir de la population de Madagascar en 2012 qui est estimée à 22,29 million ; source: base de données interne de la Banque mondiale (*World Development Indicator*).

¹⁹⁷ Source: SE4All Global Tracking Report – Data Annex- Energy.

¹⁹⁸ Source : Banque mondiale (*World Development Indicator*).

¹⁹⁹ Source : SE4All – Global tracking framework :Data Annex – Energy Access.

²⁰⁰ Source : SE4All – Global tracking framework :Data Annex – Energy Access.

Pour avoir une bonne compréhension de la situation du secteur électrique malgache, on a sélectionné 16 pays d'Afrique subsaharienne dont le PIB par habitant est moins de 1400USD et avec une population rurale supérieure ou égale à 60% du total. En 2010, 09 pays (RDC, Erythrée, Ethiopie, Guinée-Bissau, Mali, Mozambique, Tanzanie, Togo, et Ouganda) affichaient des taux d'accès supérieurs à celui de Madagascar alors qu'en 2000, seulement 5 pays (Erythrée, Ethiopie, Guinée-Bissau, Mali, et Togo) dépassaient le taux d'accès à l'électricité de Madagascar.

Comme Madagascar, la plupart de ces pays ont souffert de manière importante de l'augmentation tendancielle des prix du pétrole sur la période 2000-2010 et ont été contraints d'en gérer tant bien que mal les conséquences financières par une combinaison d'augmentations de tarifs et de soutien financier à leur compagnie d'électricité. La majorité de ces pays a vécu, comme Madagascar, des épisodes de délestages à grande échelle attribuables à la combinaison d'une insuffisance de capacité de production disponible et du manque de combustibles du fait des difficultés de trésorerie de l'opérateur résultant, principalement, de la structure de production qui dépend de la production thermique et de l'inefficacité de gestion. Les impacts de la mauvaise gestion sont similaires dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne. On peut citer la baisse du taux de recouvrement des factures notamment à cause du cumul des arriérés de l'Etat et des administrations publiques, et la hausse (i) des pertes techniques dues aux négligences ou au retard de mise en œuvre de planification d'investissement et (ii) des pertes non techniques à cause de fraudes et de la faiblesse du système de comptage et de facturation.

Les pertes globales du système électrique malgache ont augmenté et ont atteint 27%²⁰¹ en 2012 alors que ce taux était d'environ 23% en 2009. Cette baisse de performance a dégradé la position de Madagascar par rapport aux pays d'Afrique subsaharienne. Leurs niveaux de pertes sont les suivants: 20,4% au Rwanda, 22,4% en Tanzanie, 22% au Burundi et 29,7% en Ouganda²⁰².

En outre, à titre de comparaison, le nombre de clients par employé est d'environ 80 à Madagascar contre 158 en Tanzanie, 178 au Rwanda, et 267 en Ouganda, ajoutant à l'inefficacité de la fonction de distribution d'électricité.

En ce qui concerne le niveau de consommation d'énergie électrique pour 2010, Madagascar se trouve dans le dernier classement avec 46 kWh/habitant contre 49 kWh/habitant pour l'Erythrée, 52kWh/habitant pour l'Ethiopie, 92kWh/habitant pour la Tanzanie, et 105kWh/habitant pour la République Démocratique du Congo.²⁰³

Au total, la situation du secteur électrique malgache, tant en ce qui concerne son niveau de développement que ses difficultés conjoncturelles, présente des similitudes fortes avec la situation prévalant dans les pays africains comparables. Les problèmes majeurs du secteur électrique à Madagascar tels que le délestage, et le déficit de trésorerie de la JIRAMA sont apparus en 2002-2003. Des actions de redressement ont été planifiées puis mises en œuvre par le gouvernement de Madagascar avec l'appui des partenaires techniques et financiers. Le premier contrat de gestion passé en 2005 avec une firme internationale qui faisait partie d'un programme de réforme en deux phases (phase 1 : contrat de gestion, et phase2: affermage) a généré des résultats positifs comme l'augmentation de la production, l'optimisation des opérations, l'augmentation du taux de recouvrement des recettes, et la maîtrise des coûts, ce qui a conduit à l'amélioration des flux de trésorerie et à la réduction de pertes financières de la société. Ensuite, étant donné que la firme internationale a été radiée de la liste des firmes éligibles de la Banque en 2007 à cause d'une autre affaire ailleurs en Afrique, un autre contrat de gestion d'une durée de deux ans (2008-2009), signé avec deux experts et payé par le Gouvernement, a été exécuté et le recrutement d'une société internationale d'électricité pour continuer la gestion de la JIRAMA pendant les 5 années suivantes (2010-2014) a été préparé afin de donner suffisamment de temps au gouvernement pour se prononcer sur le rythme et l'orientation de la réforme. Des améliorations significatives ont été

²⁰¹ Source : JIRAMA.

²⁰² Source : Documents internes Banque mondiale.

²⁰³ Source : Banque mondiale (*World Development Indicator*).

constatées suite à ces mesures, particulièrement la situation financière de la JIRAMA qui était largement positive à la fin de l'année 2008. Malheureusement, le processus de recrutement d'une société internationale d'électricité a été stoppé à cause de la décision du Conseil des Ministres de l'époque de scinder la JIRAMA en deux sociétés distinctes, l'une pour l'activité eau, l'autre pour l'électricité et aussi à cause de la crise politique de 2009. Le Gouvernement de Transition a repris la gestion de la société. Depuis lors, les difficultés financières qui minent le secteur sont réapparues et la situation s'est aggravée.

D'une manière générale, on peut en conclure que Madagascar accuse un retard significatif en matière d'électrification comparé à d'autres pays d'Afrique Subsaharienne. En effet, le secteur a largement stagné au cours des dernières années. Sur la période 2004-2012²⁰⁴, le nombre d'abonnés de JIRAMA a marginalement augmenté (+1,94% par an en moyenne), alors que la population malgache croît d'environ 2,8%²⁰⁵ par an. Comme résultat, le taux d'accès de Madagascar a baissé sur la période. En ce qui concerne la production de la JIRAMA, elle n'a augmenté que de 4,07% par an en moyenne sur la même période.

Cette stagnation du secteur électrique malgache constitue une claire sous-performance par rapport aux pays africains comparables même si Madagascar a connu de 2003 à 2008 une situation de stabilité politique et de croissance économique. La majorité des autres pays de l'échantillon avec une expérience similaire (Burkina, RDC, Mali, Mozambique, Rwanda, Ouganda...) a pu augmenter les niveaux d'accès et leur capacité de production de manière ambitieuse sur la période 2004-2012.

e. Cadre institutionnel

Le cadre juridique et réglementaire du secteur a positivement évolué dans la dernière décennie. La loi sectorielle de 2000 et ses textes d'application ont permis de mettre en place un cadre institutionnel assez complet. La création du régulateur économique sectoriel, l'Office de Régulation de l'Electricité (l'ORE), à qui les textes confient des compétences classiques de régulation en matière de détermination des niveaux de tarifs et d'examen des investissements, a facilité la venue de producteurs privés d'électricité. Les textes incluent une méthodologie de tarification claire pour la couverture des coûts économiques de chacune des catégories de consommateurs. Le principe de tarification par type de production (hydro, fuel lourd, gasoil) appliqué à Madagascar, constitue un atout pour le développement du secteur grâce à l'alignement des tarifs sur les coûts, qui limite les déficits structurels créés par l'électrification de centres isolés. En plus, les textes incluent un mécanisme d'ajustement des tarifs par rapport aux variations des intrants économiques tels que le prix du carburant, et la parité de l'Ariary. Cependant, ce mécanisme n'a pas été appliqué depuis son adoption en 2009.

En outre, l'ADER et le Fonds National de l'Electricité (le FNE) ont été créés en 2002 (ils sont devenus fonctionnels en 2005-2006) afin d'accélérer l'électrification du pays, de promouvoir l'accès au service de base d'électricité de la population rurale, et de développer les sources d'énergies renouvelables, notamment l'éolienne, l'hydroélectricité, et le solaire. Le FNE est destiné à financer les programmes de développement de l'électrification rurale, et les subventions d'investissement accordées aux exploitants titulaires d'Autorisation ou de Concession y sont prélevées. Sur la base des différentes réflexions qui sont menées sur le statut de l'ADER et sur le mécanisme du FNE, les discussions devraient être poursuivies afin de trouver les meilleures solutions pour rehausser les performances de l'ADER et pour faire du FNE un outil plus efficace.

Par ailleurs, l'un des objectifs majeurs de la réforme sectorielle qui a commencé en 1998 était de favoriser l'investissement privé et la concurrence dans le secteur. Pour ce faire, les textes législatifs ont permis la libéralisation de la fonction production. Des procédures et modalités juridiques sont prévues par les textes pour permettre l'investissement privé dans la production indépendante

²⁰⁴ L'année 2004 est utilisée comme référence car la demande en électricité pour 2003 était encore déprimée par les conséquences économiques de la crise politique de 2002.

²⁰⁵ Source: INSTAT.

d'électricité, en fonction de la capacité des installations. La filialisation des activités de production, transport, et distribution est prévue dans les textes mais elle n'est pas effectivement appliquée.

f. La gouvernance du secteur

Madagascar dispose d'un cadre institutionnel et légal complet et adéquat dans ses grandes lignes pour permettre une bonne gouvernance du secteur. La mise en œuvre pratique de la nouvelle réglementation sectorielle s'est avérée toutefois très insuffisante. Premièrement, la mécanique des ajustements tarifaires réguliers, prévue par la réglementation, n'a pas été respectée. De 2001 au printemps 2005, aucun ajustement tarifaire n'a eu lieu, alors même que le prix du pétrole augmentait régulièrement et que la valeur de la monnaie nationale s'était fortement dépréciée. La dégradation de la situation financière de la JIRAMA et la situation catastrophique dans laquelle l'entreprise s'est trouvée en 2005 ont conduit à une situation de crise et de délestage en 2005-2006 et ont entraîné des conséquences négatives durables, avec des retards en ce qui concerne la maintenance et les investissements qui n'ont toujours pas été comblés. La situation de crise n'a pas non plus contribué à une gestion cohérente du secteur de la part des autorités. Logiquement, l'attention des autorités a été largement concentrée sur des actions à court terme pour la résolution des problèmes de délestage. En revanche, les dossiers de long terme comme celui de la planification des investissements ont été laissés de côté. Quelques petits projets de centrales hydroélectriques privées ont finalement été autorisés et lancés. Ces producteurs indépendants vendant de l'électricité à JIRAMA à travers des contrats de long terme permettent une réduction sensible des coûts par rapport à la production thermique. Des producteurs privés sont finalement entrés en phase d'exploitation entre 2008 et 2011, après avoir dû franchir des obstacles politico-administratifs qui ont entraîné des reports injustifiables de plusieurs années. On peut citer les projets Sahanivotry de 16 MW et Tsiacompaniry de 5,5MW. Il convient d'ailleurs de souligner que tous les projets retenus l'ont été dans le cadre de la législation antérieure. Les nouvelles procédures de sélection des projets, visant à assurer une plus grande rationalité économique et davantage de transparence, en pratique n'ont pas été mises en œuvre, ce qui a contribué à un blocage des dossiers d'investissements hydroélectriques. Pour faire face au manque de moyens de production, des unités de production thermique supplémentaires ont été installées en urgence, y compris pour alimenter Antananarivo. Par ailleurs, les négociations avec une entreprise privée ouvertes par les autorités en 2007-2008 au sujet d'un projet de centrale thermique fonctionnant au charbon dans la région de Toamasina ont introduit une confusion supplémentaire.

Ce projet apparaissait clairement comme non économique pour les experts du secteur. En effet, la construction d'une centrale thermique à charbon, qui serait exploitée en fonctionnement continu, imposerait à la JIRAMA d'acheter une quantité d'énergie importante avec un prix du kWh plus cher que celui des centrales hydroélectriques et aurait significativement retardé le développement de sites hydrauliques potentiels. Fortement soutenu au niveau politique, le projet a empêché la finalisation d'un plan d'investissement à long terme partagé par l'ensemble des acteurs du secteur (JIRAMA, ORE, ADER, Ministère de l'Énergie) et appuyé par les bailleurs.

En ce qui concerne la gestion de la JIRAMA, la politique suivie concernant l'introduction d'une gestion privée a connu des revirements qui n'ont pas favorisé la mobilisation de ressources. À partir du milieu des années 1990, la question du mode de gestion de JIRAMA a constitué une préoccupation majeure pour les partenaires au développement et a été au centre du dialogue sectoriel. L'idée d'associer un partenaire privé à la gestion de la JIRAMA a été introduite dans le contexte global d'un engouement pour la participation privée dans les secteurs de l'infrastructure qui depuis a tiédi. Cette idée correspondait également à une forte inquiétude des bailleurs quant à la qualité et à l'évolution de la gestion de JIRAMA dans le cadre du secteur public. L'échec de la gestion de JIRAMA, devenu patent à partir de 2004, a d'ailleurs confirmé la validité de cette préoccupation et conduit les autorités à s'engager dans la voie de la réforme. Pour cela, une task force a été mise en place, avec pour mission d'étudier en détail au plan technique les différentes options. Cette task force a conduit un processus de consultation très large associant notamment les

syndicats de la JIRAMA et les consommateurs industriels. La recommandation finale formulée par la task force a été de mettre en place un contrat d'affermage pour gérer la JIRAMA.

Dans ces conditions, le revirement constitué par la décision prise par les autorités à l'automne 2007 de ne plus aller de l'avant avec la solution d'affermage a soulevé des difficultés. Finalement, à l'issue de longues discussions, une solution alternative s'est dégagée, permettant d'assurer une stabilité de gestion pour la JIRAMA. Cette solution, sur laquelle les autorités et les partenaires au développement se sont accordés, consistait en la mise en place d'un contrat de gestion pour la JIRAMA sur une période de cinq ans en maintenant son périmètre actuel. Les travaux en vue du recrutement du nouveau gestionnaire ont débuté en 2008. Toutefois, une décision prise sans concertation préalable par les autorités a remis en cause cette démarche. A l'automne 2008, une décision du conseil des ministres a prévu la scission de la JIRAMA en deux sociétés distinctes, l'une pour l'activité eau, l'autre pour l'électricité. Les incertitudes créées par cette décision non préparée sur le plan technique et assortie de délais de mise en œuvre irréalistes (sous 3 mois) a conduit à un gel temporaire du recrutement d'un nouveau gestionnaire. De son côté, la Banque Européenne d'Investissement a suspendu ses financements prévus pour le secteur de l'eau.

Toujours dans ce domaine, une étude a été faite en 2013 par un cabinet international pour formuler des propositions quant à la révision et l'actualisation des statuts et mécanismes organisationnels de la JIRAMA dans le cadre du projet de Redressement et Restructuration du Secteur de l'Electricité (P2RSE). Le Consultant a procédé à l'inventaire des textes régissant la JIRAMA et a fait le diagnostic de la structure juridique et organisationnelle de la société. L'étude a proposé des recommandations qui s'inspirent des meilleures pratiques internationales. Les principales recommandations de l'étude sont : (i) la séparation des activités de la JIRAMA en créant des filiales, qu'elle détient entièrement, chargées des activités de production, transport, et distribution. Cette option est utilisée par l'Electricité de France (EDF) et a été choisie par le conseil de l'électricité de l'Ouganda ; (ii) le changement du régime juridique de la JIRAMA en SA, régie entièrement par le droit privé, à savoir, le droit commun des sociétés anonymes applicable (loi sur les sociétés commerciales).

Il est souhaité que le gouvernement de Madagascar continue les débats et les échanges avec toutes les parties prenantes du secteur sur le mode de gestion de la JIRAMA qui serait à adopter. Les résultats des différentes études récentes pourraient servir de base de discussion.

Au total, l'insuffisance des progrès dans le secteur depuis plusieurs années ne paraît pas liée à un cadre institutionnel insuffisant ou à des axes stratégiques fondamentalement erronés. En revanche, le manque de persévérance dans la mise en œuvre des choix stratégiques, le manque de rigueur dans certains domaines essentiels (programmation des investissements pour la réduction de pertes et l'accroissement de production à moindre coût notamment l'hydraulique, ajustements tarifaires), et la présence trop imposante de l'Etat dans la gestion de la JIRAMA ont très clairement handicapé le développement du secteur.

III. Défis principaux

Etant donné que Madagascar s'engage maintenant dans une période de relance économique après la sortie de crise politique, il est important d'effectuer une analyse rigoureuse afin de comprendre les raisons des échecs enregistrés, d'identifier les acquis devant être préservés, et d'en tirer des leçons pour le développement futur. L'objectif de cet examen n'est pas seulement d'aider les décideurs malgaches dans la prise de décisions, mais aussi d'informer les partenaires au développement qui auraient besoin de réévaluer et d'adapter leurs stratégies d'intervention pour pouvoir aider efficacement le pays.

Madagascar a deux contraintes majeures auxquelles il doit trouver des solutions. D'un côté, il y a la question structurelle: Madagascar doit accélérer le développement de son secteur électrique alors que sa population reste très majoritairement pauvre et rurale, avec une faible densité

démographique. De l'autre côté, en termes de défi conjoncturel, le secteur souffre d'un déficit d'image et de crédibilité.

L'état des lieux du secteur qui vient d'être rapidement brossé a permis l'identification des défis majeurs à affronter pour développer le secteur mais également des points d'ancrage pour l'élaboration de politique sectorielle. Le premier point d'ancrage est le consensus sur le fait que la clef de voute du développement du secteur électrique à Madagascar doit être l'hydroélectricité.

a. Accélérer le développement de la production hydroélectrique

L'évolution de la production hydraulique de 2012 était seulement de l'ordre de 9%²⁰⁶ par rapport à celle de 2011. Pour les autres années (2008 par rapport à 2007 et 2011 par rapport à 2010), l'évolution de la production hydraulique était même négative. Cette situation s'explique par le fait que les investissements hydroélectriques suivent des cycles longs.

Chaque projet requiert des études techniques préalables (hydrologiques, géologiques, faisabilité, environnementale...) assez longues et parfois spécifiques à chaque site. Le bouclage des financements pourrait prendre du temps, selon les besoins exprimés. En plus, la durée de réalisation des travaux peut être également longue, à l'exception des sites de petite taille²⁰⁷.

Aux contraintes de délais de réalisation des ouvrages, s'ajoutent celles liées à la taille des ouvrages (qui ne correspond pas nécessairement à l'incrément de capacité précis requis au moment de la mise en service) et à leur raccordement au réseau de transport.

Par comparaison, la production thermique (diesel, fuel lourd) peut être mise en place dans des délais réduits, avec des incréments de capacité adaptés aux besoins du moment, et sur des sites pratiques en termes de raccordement. De plus, les coûts unitaires d'investissement sont inférieurs. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que, après la mise en service d'Andekaleka dans les années 1980, le Gouvernement ait donné priorité aux investissements thermiques étant donné que le prix du pétrole était encore moins cher. Toutefois, l'augmentation du prix des hydrocarbures au cours des années 2000 a rendu la production thermique beaucoup plus coûteuse. Dans le cas de Madagascar, l'analyse économique comparative des coûts respectifs des deux technologies démontre sans ambiguïté l'avantage de l'hydroélectricité. Les contrats d'achat signés avec des producteurs indépendants d'électricité, tant pour la production thermique que l'hydraulique, confirment également ce différentiel de coût à l'avantage de l'hydro.

Pour faciliter le développement de l'hydroélectricité, le secteur devrait structurer la politique sectorielle et sa mise en œuvre autour des contraintes spécifiques aux investissements dans ce mode de production. Il s'agit de gérer de manière continue notamment les étapes suivantes : planification à long terme de la demande en électricité, recensement systématique et étude comparative de sites candidats et sélection de meilleurs sites, étude de faisabilité des sites retenus, montage de projets de préférence en PPP, mobilisation des financements, passation de marchés, et suivi des travaux.

Les résultats tangibles de ce processus ne se manifesteront qu'après des années, ce qui peut constituer une source de frustration et d'impatience compréhensibles pour tout décideur politique souhaitant montrer les résultats de son action. Afin d'assurer la mise en œuvre dans la durée d'une stratégie cohérente et lisible par-delà les changements de responsables ministériels ou de gouvernement, il est conseillé de mettre en place un processus institutionnel et de décision adapté, qui sur le plan technique fonctionnerait avec des interférences limitées de la part du pouvoir politique. A cet égard, le bilan des dernières années amène à la conclusion que le ministère de l'Energie manque de la capacité, en termes de ressources humaines et d'outils techniques, pour être au centre du processus de planification des nouveaux ouvrages.

²⁰⁶ Source: JIRAMA.

²⁰⁷ Sites de moins de 20MW.

b. Gérer la JIRAMA avec efficacité et transparence pour rehausser ses performances

Par comparaison avec beaucoup d'autres pays en développement, les bailleurs de fonds ont dirigé des financements relativement limités pour le secteur électrique malgache. Le manque de confiance dans la gestion du secteur par la JIRAMA constitue un facteur explicatif majeur à ce faible intérêt et au fait que certains financements ont été liés à l'introduction d'une gestion privée dans la compagnie publique.

Les événements politiques de 2009 ont interrompu le processus de recrutement d'un gestionnaire privé dans le cadre d'un contrat à long terme.

Entretemps, une étude a été réalisée concernant la révision du statut et des mécanismes organisationnels de la JIRAMA. En outre, des études sur la participation du secteur privé dans la gestion de la société qui ont été réalisées entre 2005 et 2008 sont disponibles.

Il est nécessaire que toutes les parties prenantes du secteur continuent les discussions sur le mode de gestion de la JIRAMA pour qu'une décision informée, qui serait acceptable par toutes les parties impliquées dans le développement du secteur, soit prise en temps opportun par le gouvernement de Madagascar.

c. Instaurer une bonne gouvernance du secteur

Améliorer la gouvernance du secteur par l'Etat constitue un autre défi critique pour remettre le secteur sur le chemin du développement. Une bonne gouvernance du secteur concerne la question de planification qui impliquerait une politique de programmation des investissements bien ficelée et une cohérence de mise en œuvre d'actions par tous les acteurs du secteur.

Une autre dimension importante de cette question concerne les responsabilités du Ministère de tutelle vis à vis de la JIRAMA. L'Etat doit être en mesure de remplir effectivement son rôle régalien sur l'entreprise publique. La tutelle doit s'assurer que les principes de transparence et de contrôle interne soient respectés par la JIRAMA, notamment en exigeant un reporting approprié et régulier. Par ailleurs, il est essentiel que la tutelle respecte l'autonomie de gestion de l'entreprise, et lui donne les moyens d'atteindre un équilibre financier.

A cet égard, deux acquis majeurs du contrat de gestion apparaissent aujourd'hui remis en cause : le paiement régulier à la JIRAMA des factures correspondant à la consommation des administrations publiques, le remboursement à la JIRAMA des Redevances d'Entretien Routier (RER) et les ajustements tarifaires permettant à la JIRAMA de couvrir l'évolution de ses charges (en particulier les charges de combustible).

Il faut assurer la transparence dans la gestion de la JIRAMA, en continuant de produire un reporting régulier sur les résultats financiers de l'entreprise, la gestion de trésorerie et l'utilisation des fonds. La transparence et la régularité des passations de marchés constituent un autre domaine critique à sécuriser pour maintenir une bonne gouvernance de la JIRAMA.

S'il est bien conçu et correctement mis en œuvre, un contrat de performance ou un contrat de gestion pourrait être un mécanisme transitoire efficace pour sortir de la situation catastrophique actuelle.

d. Renforcer la capacité de l'ADER et mobiliser du financement

Le taux d'accès à l'électricité en zones rurales est estimé aux alentours de 9% alors que plus de 67%²⁰⁸ de la population est rurale. La pauvreté des populations rurales et la faible densité de

²⁰⁸ Source: Banque mondiale (*World Development Indicator*).

population du pays sont des obstacles importants qui interdisent d'envisager la généralisation de la fourniture d'électricité à partir du réseau de JIRAMA avant le très long terme.

C'est cette réalité qui a conduit les autorités malgaches à créer l'ADER pour réaliser l'électrification rurale. Ce mode de gestion a l'intérêt de permettre de promouvoir des offres de services adaptées au contexte rural sur le plan de la technique, du mode de gestion et des tarifs.

En revanche, le statut actuel de l'ADER n'est pas adéquat par rapport à ses ressources et ses modalités de fonctionnement. En effet, dans sa configuration actuelle, le FNE ne constitue pas une ressource propre. En plus, le bon déroulement des activités de l'ADER pourrait être considérablement affecté en cas de vacance du poste de Secrétaire Exécutif. Des dispositions additionnelles doivent donc être envisagées afin de pallier les conséquences d'une telle vacance.

En outre, les moyens financiers dont l'agence dispose à travers le FNE pour réaliser de nouveaux projets sont très limités. En plus, l'ADER n'est habilitée qu'à instruire les demandes de contrats d'Autorisation et de Concession relevant de ses compétences. Le développement de l'électrification rurale pourrait bénéficier d'une extension des prérogatives de l'ADER sur l'aspect passation de marchés.

Les enjeux majeurs pour l'électrification rurale sont donc le mécanisme et la gestion du FNE, la mobilisation de financement, et le renforcement de la capacité de l'ADER, notamment en termes d'analyse financière et économique de projets, ainsi que de passation de marchés. A cet égard, les opérateurs privés ont un rôle important à jouer dans la fourniture du service, mais une forte part des investissements devra venir de l'aide au développement, et être assortie de conditions de forte concessionnalité pour être compatible avec le pouvoir d'achat des populations rurales.

IV. Recommandations et conclusion

a. Recommandations à court terme

Suivant les analyses de performance du secteur, on a identifié des recommandations à court terme qui sont regroupées dans les trois points suivants: étude et planification, actions urgentes de redressement, et partenariat avec le secteur privé.

(i) Etudes et planifications

Les études et planifications qui devraient être effectuées au cours des 12 mois à venir et qui seraient bénéfiques pour le secteur consistent à :

- Préparer un plan de développement à moindre coût du secteur électrique pour les 15-20 prochaines années qui serait basé sur la mise à jour des études récentes disponibles. Le plan devrait définir les prévisions de la demande, le mix énergétique et les sites de production associés, ainsi que les investissements en transmission et distribution;
- Elaborer un plan d'affaires de la JIRAMA en vue de la préparation de sa gestion et y inclure les éléments clés suivants:
 - amélioration de la structure organisationnelle concernant les fonctions suivantes : planification, opérationnelle, commerciale, gestion des ressources ;
 - définition de nouveaux processus et de nouvelles activités pour développer des fonctions et des outils de soutien (par exemple : système intégré de gestion d'information, y compris la gestion financière et comptable) ;
 - sélection de staff pour toutes les positions de la structure organisationnelle à travers un processus concurrentiel et transparent ;

- mise en œuvre d'un plan de renforcement de capacités à exercer des fonctions opérationnelles et de planification;
- adoption d'actions urgentes pour améliorer la fourniture d'énergie électrique à court terme y compris la réhabilitation du réseau et des moyens de production, et l'application de procédure pour répondre aux réclamations des clients.
- Recruter un cabinet international pour réaliser une étude tarifaire à partir de la mise à jour des études récentes. L'étude devrait inclure les tâches suivantes :
 - Analyse de la capacité moyenne à payer l'électricité;
 - Détermination d'une méthodologie adéquate pour l'ajustement tarifaire à appliquer à court et à moyen terme ;
 - Conception d'un plan qui soit socialement et politiquement acceptable pour l'application effective de la méthodologie et de changement des tarifs, éventuellement complété par un filet de sécurité sociale visant à protéger les consommateurs à faibles revenus;
 - Conception d'une campagne d'information et de sensibilisation ;
- Réaliser un audit énergétique de la JIRAMA pour évaluer la part des pertes techniques et non techniques et les localiser, et pour mettre en œuvre des actions d'amélioration du système de comptage et de facturation;
- Finaliser les plans directeurs pour l'électrification rurale et réaliser les études détaillées des sites prioritaires ;

(ii) Actions urgentes de redressement

Comme actions urgentes de redressement, il est recommandé de :

- Préparer la gestion de la JIRAMA qui serait basée sur le plan d'affaires et l'analyse des résultats des contrats de gestion déjà réalisés et, ensuite, établir un contrat de performance ou un contrat de gestion qui serait acceptable par toutes les parties impliquées dans le développement du secteur;
- Mettre en œuvre le plan de gestion autonome de JIRAMA Nosy Be qui est déjà prévu dans le protocole d'accord signé entre le Ministère de l'Energie, la JIRAMA et le projet PIC ;
- Introduire et approuver le projet de nouveau statut de l'ORE pour le transformer en Etablissement Public de Régulation, tel que suggéré par les études et audits réalisés ;
- Mettre en place un plan de recouvrement des arriérés et de remboursement de TVA à la JIRAMA et procéder à son exécution; Mettre en œuvre une opération de ratissage systématique suivant les résultats de l'audit énergétique pour réduire les pertes non techniques notamment les fraudes.

(iii) Partenariat avec le secteur privé

En ce qui concerne le partenariat avec le secteur privé, les recommandations à court terme sont la réalisation de l'étude de faisabilité et l'obtention de permis environnemental pour les deux dossiers suivants:

- Le site hydroélectrique d'Antetazambato qui a été déjà étudié en pré-faisabilité auparavant;

- L'interconnexion du réseau de Tana avec celui de Toamasina. A déterminer dans l'étude (Andekaleka – Toamasina ou Moramanga – Toamasina ou Ambohimambola – Toamasina)

b. Recommandations à moyen terme

Les recommandations à moyen terme consistent à améliorer les performances techniques et financières du secteur et à préparer son développement à long terme. Les mesures suivantes sont prioritaires:

- Mise en œuvre de la gestion de JIRAMA pour rehausser ses performances ;
- Réhabilitation et/ou renforcement et extension des réseaux de transport et de distribution notamment les réseaux d'Antananarivo et de Toamasina qui desservent plus de 60% de la demande;
- Installation de la 4ème turbine hydraulique d'Andekaleka. A titre de rappel, ce chantier a été sous le financement de la BEI qui l'a suspendu à cause de la crise de 2009;
- Réalisation de l'électrification des sites potentiels dans les zones rurales qui sont déjà identifiés et dont les études de faisabilité ont été achevées;
- Lancement du processus transparent et compétitif de passation de marché pour le développement du site hydroélectrique d'Antetetzambato;
- Mise en place de mécanismes de garantie pour la sécurité des investissements privés.

Liste des Acronymes

Secteur Electrique	
ADER	l'Agence de Développement de l'Electrification Rurale
BEI	Banque Européenne d'Investissement
EDF	l'Electricité de France
FNE	Fond National d'Electrification
ORE	l'Office de Régulation de l'Electricité
P2RSE	Projet de Redressement et Restructuration du Secteur de l'Electricité

Références

SE4All Global monitoring tracking - 2013

Monitoring Performance of Electric Utilities - 2009

Base de données interne Banque mondiale (World Development Indicator Databank)

Note de politique sectorielle- Ministère de l'Énergie

Révision du statut et modalités d'organisation de la JIRAMA de 2013– Rapport définitif

Révision du statut et modalités de financement de l'ADER de 2013– Rapport définitif

Loi 2002-001 portant création de Fonds National de l'Électricité (FNE)

Décret 2002-1550 instituant l'Agence de Développement de l'Électrification Rurale (l'ADER)

Décret 2003-510 modifiant de décret 2002-1550

Loi électricité 98032

Décret cadre loi électricité 2001-173

Décret 2001-803 sur l'ORE

Décret de modification 2003-194

Décret 2001-849 sur le tarif

Rapport d'activité 2012 de JIRAMA

Statistiques de 2004 à 2012 de JIRAMA

Plans indicatifs 2013-2030 de l'ORE

Rapport 2012 de mise en œuvre des programmes - INSTAT

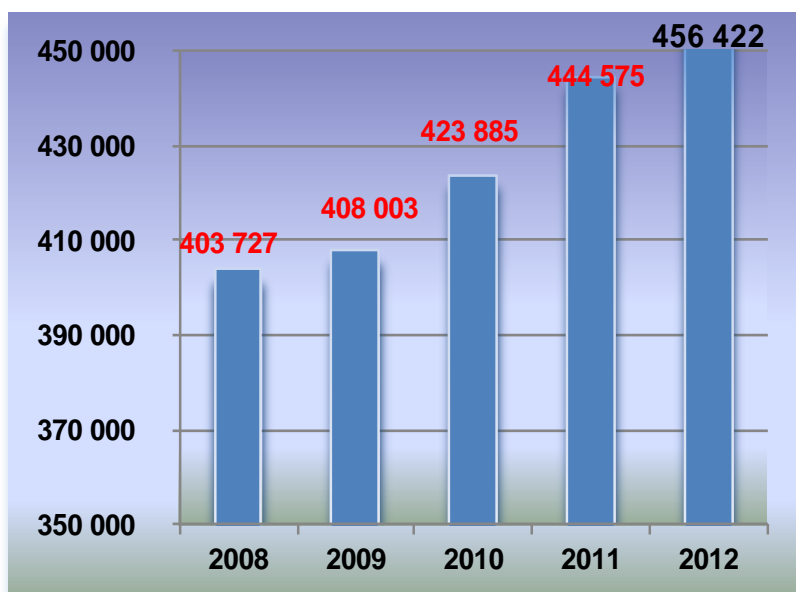
Rapport Economique et Financier 2010-2011 de l'INSTAT

Diagnostic du Secteur Énergie à Madagascar– AIDES/WWF, 2012

Projet de fiabilisation de la fourniture d'électricité à Nosy Be - Plan pour une gestion autonome,
Février 2014

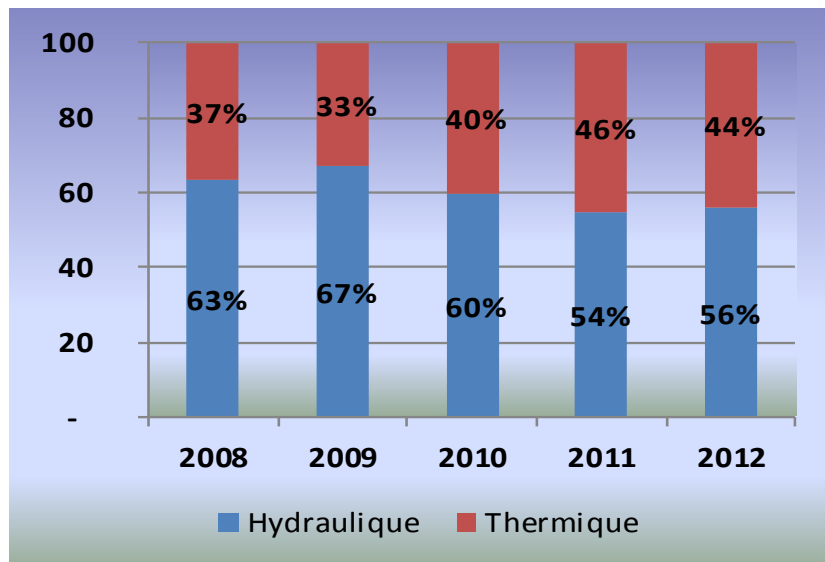
Tableaux

Tableau 1: Nombres d'abonnés



Source: Rapport d'activité 2012 - JIRAMA

Tableau 2 : Structure de production d'énergie électrique



Source: Rapport d'activité 2012 - JIRAMA

Tableau 3 : Production JIRAMA au niveau national

LIBELLE				Unité	2008	2009	2010	2011	2012	var 2011/2012
Recap Production				MWh	1 103 790	1 103 052	1 189 804	1 267 667	1 350 155	7%
Production Hydraulique					699 643	740 389	710 960	690 337	755 352	9%
JIRAMA					684 746	664 800	637 175	595 442	676 495	14%
Achat					14 897	75 589	73 785	94 895	78 857	-17%
Production Thermique					404 140	362 656	478 836	577 313	594 802	3%
Thermique GO					211 604	160 290	176 451	205 972	234 031	14%
JIRAMA					145 353	127 333	148 545	161 767	159 352	-1%
Privée					66 251	32 957	27 906	44 205	74 679	69%
Location					60 601	32 062	24 569	24 295	70 208	189%
Achat					5 651	895	3 338	19 910	4 470	-78%
Thermique FO					186 885	202 366	302 385	371 342	360 763	-3%
JIRAMA					127 557	90 681	166 255	222 020	232 247	5%
Privée					59 328	111 685	136 130	149 322	128 517	-14%
Production Système solaire JIRAMA					7	6	8	8	8	-5%
Recap Production Privée				MWh	140 477	220 231	237 821	288 421	282 052	-2%
Location groupe				MWh	119 929	143 747	160 698	173 617	198 725	14%
Achat				MWh	20 548	76 484	77 123	114 804	83 327	-27%
Consommation carburant										
GO				10 ³ litres	62 486	46 650	51 007	56 577	69 148	22%
Groupe JIRAMA					43 480	37 658	44 068	49 618	49 504	0%
Groupe Privée					19 006	8 992	6 939	6 959	19 645	182%
FO				10 ³ litres	44 384	48 025	72 425	87 881	83 896	-5%
Groupe JIRAMA					30 152	20 680	38 599	51 220	54 248	6%
Groupe Privée					14 232	27 345	33 826	36 661	29 648	-19%
Evolution des indicateurs										
Taux de Production Hydro-électrique				%	63	67	60	54	56	3%
Taux de Production FO dans Thermiq				%	46	56	63	64	61	-6%
Taux de production Privée				%	13	13	20	23	21	-8%
Csp carburant				g / kWh	236	233	233	233	236	1%

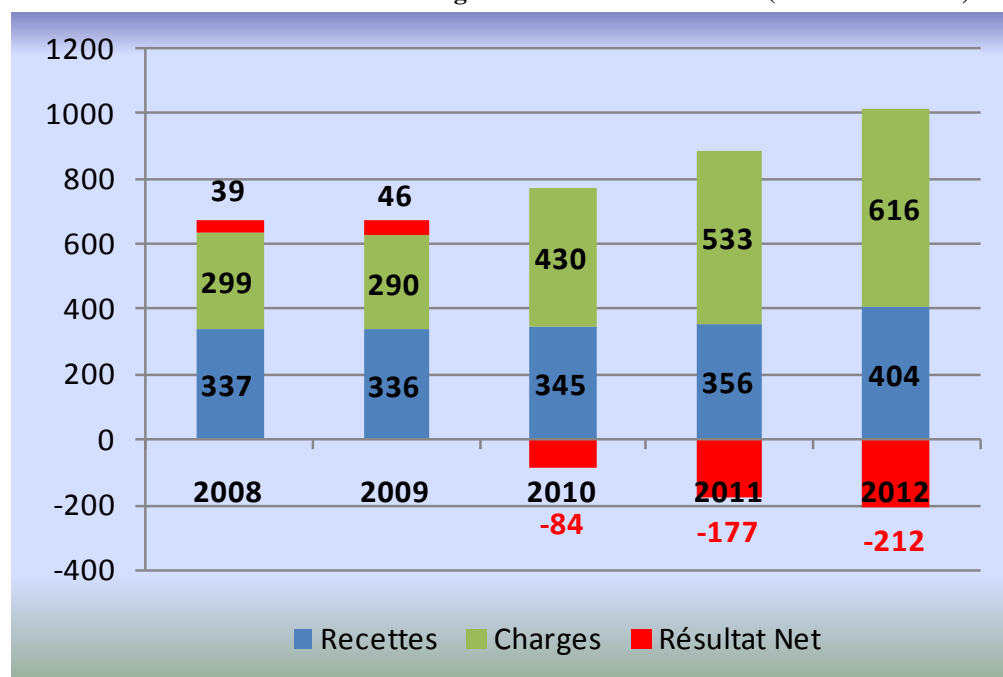
Source: Rapport d'activité 2012 - JIRAMA

Tableau 4 : Pertes globales électricité



Source: Rapport d'activité 2012 – JIRAMA

Tableau 5 : Chiffres d'affaires – Charge Totale – Résultats Nets (en milliard d'Ar)



Source: Rapport d'activité 2012 - JIRAMA

CHAPITRE IV : CAPITAL HUMAIN

15. L'éducation de base

I. Résumé et Vision 2024

L'amélioration de l'éducation de base dans les dix années à venir repose sur le redressement du système en offrant une éducation de qualité à tous les enfants, y compris les plus vulnérables, tout en assurant l'amélioration de la rétention et de la politique enseignante. Les dix ans à venir seront déterminants pour l'avenir du système éducatif malgache et au-delà, la capacité du pays à s'appuyer sur son capital humain pour promouvoir la croissance, la réduction de la pauvreté et des inégalités. Bien que les défis soient immenses, notamment en raison de l'ampleur du système éducatif, de la complexité de certaines questions, la sélectivité dans les choix de politique et un investissement substantiel pour soutenir l'amélioration du système tout en améliorant sa performance peuvent permettre à Madagascar en 10 ans d'établir un système caractérisé par (i) un accès pour tous les enfants d'âge scolaire, avec un accent particulier sur l'amélioration de la rétention des enfants jusqu'à la fin du cycle primaire, (ii) ar une facilitation de la participation des enfants les plus vulnérables, et (iii) l'investissement massif dans la révision de la politique enseignante, y compris la gestion et la formation ainsi que l'amélioration des curricula et de l'environnement scolaire.

La plupart des indicateurs éducatifs et les conditions d'enseignement se sont détériorés depuis la crise. La crise politique et économique s'est traduite par une baisse continue des ressources financières de l'État et une dégradation marquée des moyens des ménages, ce qui a contribué à une hausse substantielle des coûts directs et indirects associés à la scolarisation. Pour la première fois depuis dix ans, les effectifs scolarisés au primaire stagnent et un grand nombre d'enfants sont hors de l'école. De plus, la dégradation des conditions d'apprentissage, notamment du fait du recours massif aux enseignants peu qualifiés et non formés, a pu contribuer à la fois à la chute des effectifs et à la dégradation rapide des résultats d'apprentissage. Ces deux aspects, ainsi que les capacités de mise en œuvre réduites du Ministère de l'Education Nationale, constituent les défis clés du secteur pour les années à venir.

L'amélioration de la gouvernance axée sur le renforcement des capacités de gestion à tous les niveaux, de la gestion des enseignants ainsi que de l'amélioration de la participation des communautés, contribue à une meilleure performance du système. Enrayer la chute des effectifs et améliorer la rétention, notamment pour les plus vulnérables, est une priorité de court terme pour le Gouvernement de Madagascar et ses partenaires. Néanmoins, ces actions doivent s'accompagner d'initiatives visant à favoriser une amélioration qualitative de moyen et long terme, et permettant d'améliorer la performance du système. La révision de la politique enseignante est d'autant plus cruciale, et en particulier la gestion et la formation des enseignants communautaires. La crise économique et politique a eu un impact négatif important sur les capacités du système en termes de formulation, de mise en œuvre et de suivi de la politique éducative. Une amélioration substantielle de la gouvernance du secteur, au niveau central et local, y compris grâce au renforcement des capacités institutionnelles de planification, de gestion et de communication, une amélioration de la transparence, de la participation et la redevabilité, sont à même de contribuer à une meilleure performance globale du système.

II. Vue d'ensemble

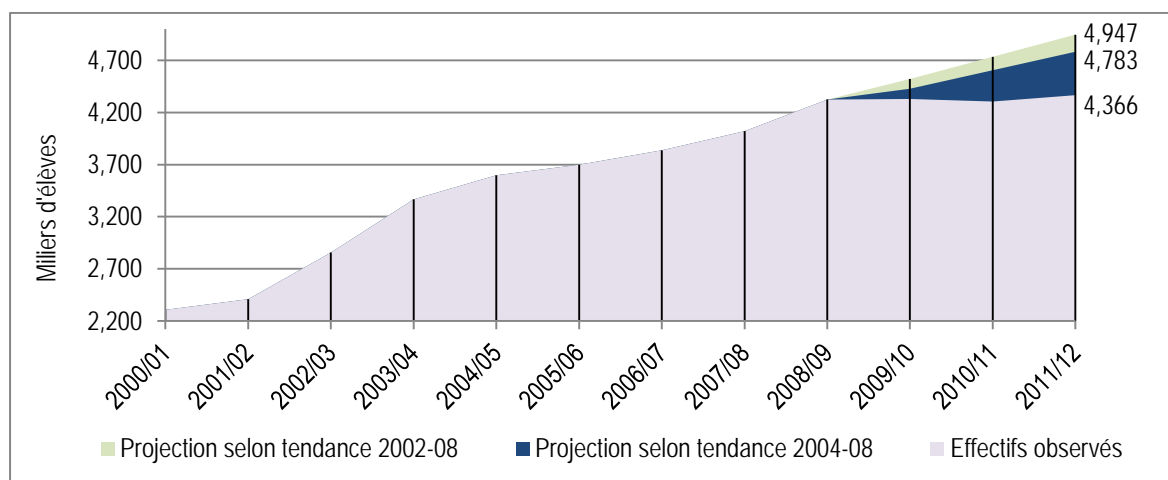
1. Accès et Qualité

Malgré une croissance des effectifs relativement rapide, le taux de scolarisation du préscolaire reste très faible, surtout en milieu rural. Les effectifs d'enfants accueillis dans le préscolaire ont

presque quintuplé de 2001 à 2011, passant environ de 45 000 à près de 240 000, soit une croissance annuelle moyenne de 20,1%. Néanmoins, ce sous-secteur reste le moins développé du système éducatif dans son ensemble dans la mesure où il ne représente que 4% des effectifs totaux en 2011-12 et, qu'en pratique, moins de 10 % de la tranche d'âge y accèdent. Par ailleurs, la part du privé dans les effectifs du préscolaire est très élevée, 75% en 2011-12. Ceci est lié notamment à la faiblesse de l'offre publique (caractérisée par un manque d'infrastructures, de mobiliers, de moyens didactiques et d'enseignants formés) et au manque de moyens des familles pour compenser leurs lacunes.

L'enseignement primaire a connu une expansion rapide et soutenue mais les inscriptions ont baissé depuis 2009. On distingue quatre phases dans l'évolution des effectifs du primaire : i) de 2001 à 2003, une forte croissance est observée suite aux diverses mesures incitatives prises par l'Etat dans le cadre de l'Education Pour Tous (kits scolaires, premières subventions des enseignants communautaires...); ii) entre 2003 et 2006, le rythme s'est ralenti bien que les effectifs n'aient cessé de s'accroître (ceci s'expliquerait en partie par l'épuisement des entrées tardives); iii) de 2006 à 2008, où le rythme s'est accéléré de nouveau, grâce à la suppression des frais de scolarité, à l'allègement des charges à l'endroit des familles par la fourniture de kits scolaires aux nouveaux entrants et par la dotation de cantines scolaires dans les zones à forte insécurité alimentaire, iv) de 2008 à 2012, quand pour la première fois en une décennie, les effectifs ont chuté, du fait d'une part de la stagnation du nombre d'enfants entrant à la première année du cycle primaire malgré l'accroissement de la population et d'autre part de l'augmentation de l'abandon entre la première et la quatrième année du cycle, ce qui témoigne des difficultés rencontrées par les parents pour maintenir la scolarisation de leurs enfants en période de crise. En prenant l'hypothèse d'une croissance continue des effectifs, le déficit d'enfants scolarisés au primaire est estimé entre 400 000 et 600 000.

Figure 1 : Effectifs scolarisés au cycle primaire, observation depuis 2000 et projections



Source : Ministère de l'Education Nationale, Direction de la Planification

Depuis le début des années 2000, le rythme relatif d'accroissement des effectifs d'élèves du niveau du collège a été d'environ le double de celui du primaire (11,9% contre 6,4%). Les effectifs ont rapidement augmenté de 2001 à 2008 avec un taux de croissance annuelle moyen de 13%. Ce développement faisait suite notamment à la mise en œuvre du Plan d'Education Pour Tous. Cela étant, de 2008 à 2012, la croissance des effectifs s'est ralentie, pour atteindre 8.5% annuellement. Comme pour le primaire, la part de l'offre privée n'a cessé de diminuer, passant de 43,6% en 2001 à 35,6% des effectifs globaux de ce niveau en 2012.

Tableau 1 : Effectifs des élèves au niveau du Collège selon le secteur, de 2001 à 2012 (en milliers)

Secteur d'enseignement	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
Collège	344	357	421	486	582	687	759	763	851	1 006	1 043
Public	193	201	241	281	342	420	469	463	546	663	671
Privé	151	156	178	205	240	267	290	300	305	343	372
Part du privé	43,9%	43,6%	42,6%	42,1%	41,3%	38,8%	38,2%	39,3%	35,8%	34,1%	35,6%

Source : Ministère de l'Éducation Nationale, Direction de la Planification

La qualité des apprentissages a régressé et les acquis des élèves à la fin du primaire sont très faibles. Madagascar a participé à deux évaluations des acquis des élèves de la deuxième et de la dernière année du cycle primaire par le biais du PASEC²⁰⁹ en 1997-98 et 2004-05. De plus, dans le cadre de la préparation du Plan Intérimaire pour l'Éducation, une enquête diagnostique de type PASEC a été réalisée par le Ministère de l'Éducation Nationale en fin d'année scolaire 2011-2012 pour la dernière classe du cycle primaire. L'analyse des résultats de ces différentes enquêtes révèle qu'entre 1998 et 2012, les résultats dans les trois disciplines - français, mathématiques et malagasy - n'ont cessé de baisser. Ainsi, le score moyen en français a chuté de 16 points et celui des mathématiques de 19 points depuis 1998. Les élèves ont en moyenne proposé des réponses correctes pour 2 à 3 items sur 10 en français, pour items sur 10 en mathématiques et enfin pour 4 à 5 items sur 10 en malagasy. Ces résultats montrent les faibles performances des élèves et le peu de maîtrise des programmes scolaires. La comparaison des résultats aux tests PASEC des pays de la CONFEMEN entre 2004 et 2009 montre qu'avec un score de 51,3, Madagascar reste parmi les pays dont le score en mathématiques est le plus élevé. Par contre, le score en français de Madagascar en 2012 est le plus mauvais de tous les pays participants.

Tableau 2 : Evolution des résultats aux tests PASEC (Scores sur 100)

	PASEC 1998	PASEC 2005	MEN 2012
Français	42,6	31,4	26,8
Mathématiques	59,1	51,3	40
Malagasy		50,0	43,5

Source : Enquêtes diagnostiques PASEC 1998, 2005 et Ministère de l'Éducation Nationale 2012.

L'augmentation massive du nombre d'enseignants communautaires (FRAM), qui constituent aujourd'hui environ les deux tiers de tous les enseignants du primaire, est un facteur clé de la baisse des résultats d'apprentissage. Le nombre d'enseignants communautaires a augmenté rapidement, passant de 31.512 en 2006 à 57.452 en 2011-12. Ceci a permis à l'effectif total des enseignants du primaire d'augmenter considérablement (de 49.410 personnes en 2000 à 102.112 en 2011-12) à un coût bien inférieur au recrutement exclusif de fonctionnaires. Cette stratégie a permis l'élimination des frais de scolarité et la réduction des coûts directs de l'éducation pour les familles, et a constitué un facteur de réussite essentiel dans l'amélioration de l'accès à l'éducation au cours de la dernière décennie. Cependant, cette stratégie a également eu un impact négatif important sur la qualité de l'enseignement étant donné que les programmes d'accompagnement pédagogique de ces enseignants n'étaient pas entièrement mis en œuvre après la crise de 2009. Ainsi une analyse des principaux déterminants des résultats d'apprentissage a révélé qu'ils sont affectés de façon négative par (i) le fait d'avoir un enseignant communautaire non-fonctionnaire (soutenu par l'Association des Parents, FRAM), (ii) l'absentéisme des enseignants; (iii) le statut socio-économique des élèves (les enfants participant à des activités d'élevage ont un rendement inférieur), et (iv) la distance de l'école et la qualité de l'infrastructure scolaire en général. Par contre, les résultats d'apprentissage sont positivement impactés par: (i) la formation continue des enseignants, (ii) la mise à disposition des guides pour l'enseignant / matériels; et (iii) la mise à disposition de matériels

²⁰⁹

Programme d'Analyse du Système Éducatif de la CONFEMEN.

d'apprentissage pour les élèves, en particulier les manuels de français et de mathématiques. La croissance rapide du nombre d'enseignants communautaires a donc constitué un facteur clé de la dégradation des résultats d'apprentissage. En 2011-12, il s'avère que plus de 90% des enseignants communautaires n'ont pas de diplôme pédagogique même si la plupart ont le brevet (BEPC).

2. Financement

La baisse des recettes totales de l'état et la suspension des aides extérieures ont conduit à des coupes budgétaires importantes dans les dépenses d'éducation depuis 2009. De manière générale, les dépenses publiques ont chuté en volume, du fait notamment de la contraction du PIB depuis 2008. De plus, la part accordée à l'éducation dans les ressources totales a baissé depuis la crise, passant ainsi de 26,4% en 2008 à 20,1% en 2011. Les dépenses totales d'éducation ne représentent donc plus que 2,8% du PIB national contre 3,6% en 2008. Ce niveau est inférieur à celui observé en moyenne dans les pays d'Afrique Subsaharienne, qui s'établit autour de 5%. Ceci s'est donc traduit par une chute forte des dépenses totales d'éducation en volume depuis 2009. En prix constant de 2011, elles ont été réduites de près de 176 milliards d'Ariary entre 2008 et 2011, soit une diminution de près d'un quart des ressources.

Les dépenses courantes n'ont été que faiblement réduites tandis que la plupart des coupes budgétaires ont été faites sur les dépenses d'investissements. De par leur nature, les dépenses de fonctionnement excèdent toujours les investissements. Mais cette situation est fortement accentuée face aux charges incompressibles liées aux rémunérations des enseignants. La part consacrée aux dépenses courantes est ainsi passée de 83,5% du budget du Ministère de l'Education Nationale en 2002 à 90,6% en 2011. Les achats de biens et services représentent une faible part des dépenses courantes du Ministère et cette part a diminué avec la dernière crise. Finalement, les dépenses d'investissements ont fortement chuté, passant ainsi de 207 milliards en 2008 à 52 milliards en 2011 en prix constant, soit une réduction de près des trois quarts. Cette forte baisse est avant tout liée à la suspension des aides extérieures depuis la crise.

Les ménages financent respectivement 19% et 30% des dépenses totales d'éducation pour le primaire et le collège. En plus des dépenses de l'Etat, les ménages contribuent de façon importante aux dépenses de l'éducation, et ce de plus en plus à mesure que leurs enfants atteignent des niveaux supérieurs d'enseignement. En 2010, les ménages ont dépensé ainsi plus de 17 000 Ariary (soit environ 2% du PIB par tête) par an et par enfant pour le niveau primaire et plus de 46 000 Ariary pour le niveau collège. Par ailleurs, les dépenses des ménages pour un enfant scolarisé dans un établissement public représentaient entre 24% et 40% des dépenses équivalentes pour un enfant scolarisé dans le privé. Au total, les dépenses des ménages consacrées à l'éducation représentent environ 2% de l'ensemble de leurs dépenses.

Tableau 3 : Dépenses des ménages pour l'éducation en 2010

	Dépenses (en Ariary)		
	Préscolaire	Primaire	Collège
Etablissements Publics			
Etat	67 000	58 000	136 000
Parents	25 017	17 370	46 350
Etablissements Privés (Parents uniquement)	91 866	72 168	115 826

Source : Enquête auprès des ménages (EPM) 2010

Le paiement des Caisses Ecoles par l'Etat constitue un outil de politique important, mais a connu des retards substantiels voire des suspensions depuis la crise. Le transfert des Caisses écoles vise à alléger directement les charges parentales liées à l'éducation en finançant certains inputs clés dont le financement est en partie assuré par les familles, et ceci dans le but d'améliorer la rétention. Néanmoins, depuis 2009 ces rubriques souffrent de problèmes récurrents. Le montant des Caisses Ecoles a été réduit drastiquement en 2010, et les écoles n'ont reçu que 4,7 milliards d'Ar sur les 12 milliards prévus. Par ailleurs, les fonds pour le paiement de la caisse école transférés aux

Directions Régionales de l'Éducation Nationale sont confrontés aux problèmes de mandatement auprès du Trésor, ou au retard dû non seulement au respect du taux de régulation des dépenses mais aussi aux aléas des changements de Gouvernement.

Origine et Fonctionnement des Caisses Ecoles

Dans le but d'alléger les coûts encourus par les parents liés aux petits travaux d'entretien et aux fonctionnements de l'école, le Ministère de l'Éducation Nationale a décidé d'allouer des subventions aux écoles depuis 2002. Durant les deux premières années, les caisses écoles ont été expérimentées dans quelques écoles publiques et privées sur financement du Crédit de Renforcement du Secteur de l'Éducation (CRESED), et elles ont été par la suite généralisées dans toutes les écoles à partir de 2004, et sont totalement inscrites dans le budget du Ministère. Versé annuellement aux écoles, le montant alloué est défini selon la taille de l'école ou le nombre d'élèves inscrits, avec un coût unitaire par élève de l'ordre de 3 000 Ariary en 2008. Cependant, le Ministère est contraint de réduire le coût unitaire depuis la crise, respectivement 800 Ariary par élève en 2010 et 900 Ariary en 2011.

Les fonds sont versés dans les comptes ouverts par les écoles auprès de la Poste Malgache (compte d'épargne Tsinjolavitra), et ils sont gérés par le comité de gestion local (FAF) de l'école. Lors de l'Assemblée générale du FAF, composée du directeur et des enseignants, des responsables locaux et de l'association des parents d'élèves, les dépenses annuelles prévisionnelles sont établies avant d'être validées par les chefs de la zone administrative et pédagogique (ZAP) et de la circonscription scolaire (CISCO). Les caisses écoles sont précisément destinées à couvrir les achats d'équipements et de fournitures pour la salle de classe (craies, éponge, registres, etc), les achats des consommables pour les activités parascolaires et les petits travaux de réparation et d'entretien de l'école, initialement financés par les parents.

III. Défis principaux

Après cinq années de crise, l'éducation de base se trouve confrontée à trois défis principaux : (i) enrayer la chute des effectifs, en particulier pour les ménages les plus vulnérables, (ii) améliorer de manière drastique les résultats d'apprentissage et (iii) renforcer les capacités des différentes parties prenantes du système pour en améliorer la performance.

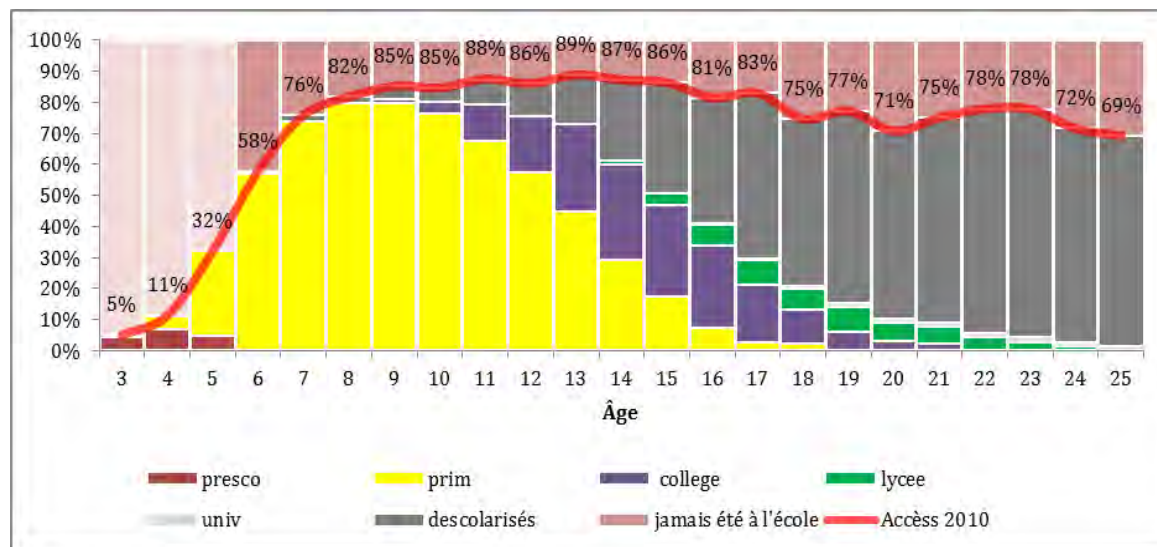
- **Défi 1 : Une nette détérioration de l'accès à l'éducation de base, en particulier pour les ménages les plus vulnérables.**

1.1 Une faible rétention : La baisse du nombre d'inscrits dans les écoles primaires, et les inégalités qui persistent en termes d'accès, constituent un défi clé pour le système. À cet égard, une difficulté majeure à laquelle fait face le système est le faible taux d'achèvement dû à des abandons fréquents, et plus généralement une faible rétention. La rétention est en effet très faible pour le primaire (environ 40%) et depuis 2008, elle tend à baisser. Elle est meilleure pour le collège mais reste relativement faible (environ 60%) et peut encore être améliorée. Ainsi, si le nombre d'enfants qui accèdent à l'école a augmenté rapidement, les abandons en cours de scolarité sont fréquents, particulièrement dans le primaire, où un enfant sur deux ne termine pas le cycle.

1.2 Un grand nombre d'enfants hors de l'école : Malgré un taux brut d'accès largement supérieur à 100%, un nombre important d'enfants ne sont pas scolarisés. Parmi eux, on peut distinguer (i) ceux qui n'ont jamais fréquenté l'école, qui représentaient environ 10% d'une cohorte en 2010, soit 2 points de pourcentage de plus qu'en 2005 et ; (ii) ceux qui ont quitté précocement l'école. D'après l'Enquête auprès des Ménages (EPM) 2010, plus de 700 000 enfants de 6 à 10 ans n'ont jamais été scolarisés et plus de 90 000 ont abandonné l'école. Les résultats préliminaires de l'enquête nationale sur le suivi des Objectifs du Millénaire pour le Développement en 2012 estiment que plus de 20%

des enfants de 6 à 10 ans n'ont jamais fréquenté l'école. L'abandon de l'école commence vers 9 ans. A cet âge, 5 % de ceux qui ont eu accès à l'école la quittent déjà. Ce pourcentage atteint 43 % pour les jeunes de 15 ans et, à 20 ans, seulement 20 % sont encore scolarisés. Au total, environ un million de jeunes entre 10 et 15 ans sont en dehors de l'école.

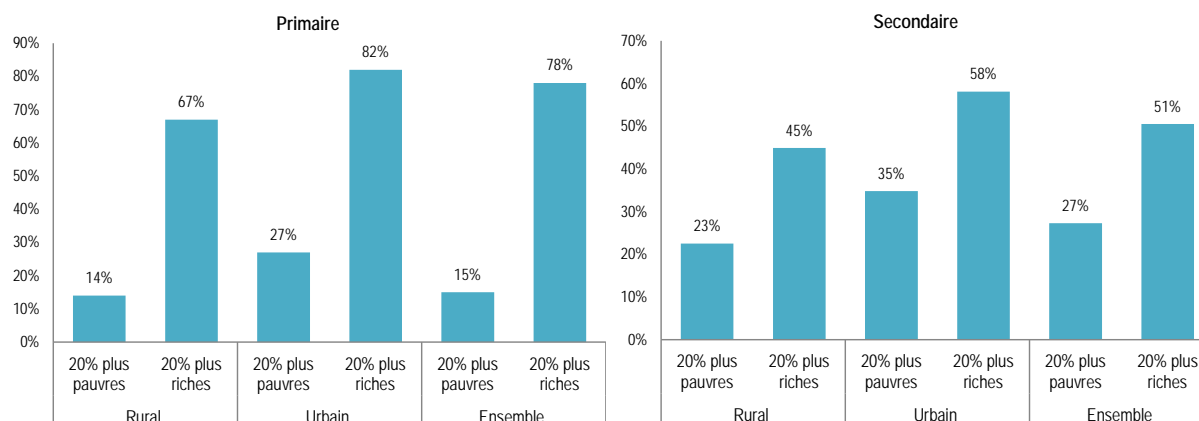
Figure 2 : Situation scolaire des enfants et jeunes de 3 à 25 ans



Source : Enquête auprès des Ménages (EPM) 2010

1.3 Des inégalités marquées: Dans le primaire, l'accès et la rétention sont significativement plus faibles pour les plus pauvres, et dans les zones rurales. Alors que le taux d'accès à l'école primaire atteignait 98 % pour les 20 pour cent les plus riches, seuls 77 % des 20 % les plus pauvres entraient à l'école en 2010. Ces écarts liés au revenu étaient encore plus marqués pour la rétention, puisque 63 points de pourcentage séparent les taux de rétention des 20% les pauvres de ceux des 20% les plus riches. La dimension rurale joue également un rôle important dans les disparités de scolarisation. De même, les régions du Sud ont les plus faibles taux d'accès et celles du Sud-Est les plus faibles taux de rétention. Ces inégalités sont également très présentes au niveau secondaire, puisque les enfants issus des familles les plus riches ont environ quatre fois plus de chances d'accéder au collège et deux fois plus de chances de le terminer que ceux issus des familles les plus pauvres. Ces écarts entre riches et pauvres sont plus accentués en milieu rural. Les enfants urbains ont 1,5 fois plus de chances d'accéder au collège et 2 fois plus de chances de le terminer que leurs homologues ruraux.

Figure 3 : Taux de participation dans l'enseignement primaire et secondaire



Source : Enquête auprès des Ménages (EPM) 2010

- **Défi 2 : des résultats d'apprentissage extrêmement faibles**

2.1 Des enseignants peu qualifiés: Le recours intensif aux Enseignants Non Fonctionnaires pose la problématique de la qualité du corps enseignant. En effet, plus de 80% des Enseignants Non Fonctionnaires n'ont pas de diplôme professionnel, ce qui porte à deux tiers la part des enseignants sans diplôme dans le total. L'enquête sur les acquis scolaires de 2012 a ainsi montré que la moitié des enseignants de la dernière année du cycle primaire n'a toujours pas de qualification professionnelle. Cette faible qualification des enseignants communautaires implique une maîtrise faible du curriculum, ce qui s'avère d'autant plus problématique que la plupart d'entre eux ne maîtrisent pas non plus la langue d'enseignement. Ainsi, l'enquête de 2012 a révélé que plus de 2/3 des enseignants de la dernière année du cycle primaire enquêtés parlent rarement le français dans la vie quotidienne. Ceci signifie qu'ils n'utilisent la langue que lorsqu'ils y sont vraiment obligés, probablement à cause de leur faible maîtrise du français qui est pourtant la langue d'enseignement à la dernière classe du primaire.

2.2 Des enseignants peu formés et peu encadrés: Jusqu'à présent, seuls les enseignants fonctionnaires ont bénéficié de formation initiale. En complément de cette formation initiale, et pour accompagner de nouvelles mesures pédagogiques (notamment l'Approche par Compétences), le Ministère de l'Education Nationale a développé des programmes de formation continue des enseignants. Cependant ces formations sont restées ponctuelles, pilotées et exécutées à partir du niveau central. Cette situation est aggravée par l'insuffisance d'encadrement pédagogique due à la quasi-disparition des inspecteurs, le nombre trop restreint de conseillers pédagogiques (un conseiller pour 173 enseignants), la surcharge de travail des chefs de la Zone Administrative Pédagogique (un chef ZAP pour 51 enseignants) et le manque de moyens de déplacement. Par ailleurs, l'absence de profil de poste de directeur d'école ou de chef ZAP ne permet pas d'assurer l'existence des compétences d'encadrement de proximité requises. Face à la faiblesse du dispositif de formation et d'encadrement pédagogique, les enseignants sont souvent livrés à eux-mêmes, sans les compétences pédagogiques et linguistiques nécessaires.

2.3 Des stratégies pédagogiques confuses et inefficaces : Plusieurs approches curriculaires ont été mises en œuvre et coexistent actuellement dans le primaire. A partir de 1995, l'approche par objectifs a été privilégiée, puis remplacée depuis 2003 par l'approche par les compétences (APC). L'Approche par la Situation (APS) est expérimentée officiellement dans les 20 Circonscriptions Scolaires (CISCO) « réforme » pour les trois premières années du Primaire. On assiste donc à une multiplicité des méthodes pédagogiques employées, avec peu de maîtrise du Ministère sur la mise en œuvre et le suivi des différentes initiatives. De même, l'insuffisance de matériel didactique est flagrante et contribue à la faible qualité de l'enseignement. D'après l'enquête sur les acquis scolaires menée en 2012, les manuels de la dernière classe du primaire sont en nombre très insuffisant. Ainsi, seules 55% des écoles enquêtées disposaient d'un livre pour deux élèves en français, 58% en mathématiques et 71% en malagasy. Pour 10% des écoles, le ratio manuel/élèves était 1/6 pour les 3 disciplines.

- **Défi 3 : Des capacités de mise en œuvre, suivi et évaluation déplétives**

3.1 Un cadre stratégique précaire : Afin de guider le développement du secteur, un premier Plan Sectoriel a été établi en 2003 puis réactualisé à deux reprises, en 2005 et en 2008. Le plus récent de ces plans, le Plan Education Pour Tous 2008, faisait suite à plusieurs années d'amélioration continue dans l'accès à l'éducation, et prévoyait un programme ambitieux de réformes, en particulier d'ordre curriculaire et pédagogique. Cependant, suite à la crise politique de 2009, la mise en œuvre de ce plan a été aléatoire, créant un vide stratégique dont le secteur a pâti pendant plusieurs années. L'adoption d'un Plan Intérimaire pour l'Education a permis de combler ce vide dans une certaine mesure, mais plusieurs réformes clé pour le secteur restent à formuler, mettre en œuvre et évaluer. La discontinuité dans la mise en œuvre de la politique de l'État a, par ailleurs, conduit les partenaires à des interventions unilatérales. Depuis 2009, les revues ne sont plus régulières, la coordination des Partenaires Techniques et Financiers a été assez perturbée et l'approche programme reste difficile à

mettre en œuvre. De plus, le manque de vision pour la communication de masse ne permet pas de mobiliser les usagers autour des défis à relever.

3.2 Des capacités de mise en œuvre réduites : Globalement, la performance de l'ensemble des actions entreprises est limitée par la faiblesse récurrente des capacités de gestion et de mise en œuvre à tous les niveaux. Les capacités institutionnelles se sont grandement affaiblies, tant en termes de gestion des ressources humaines, financière ou de suivi, en particulier aux niveaux déconcentrés. L'organisation et la coordination des différents services souffrent par ailleurs tant de l'absence de dispositif de management performant que du manque d'agents disposant des compétences requises. L'insuffisance des ressources matérielles disponibles constitue aussi souvent un obstacle à l'opérationnalisation des activités.

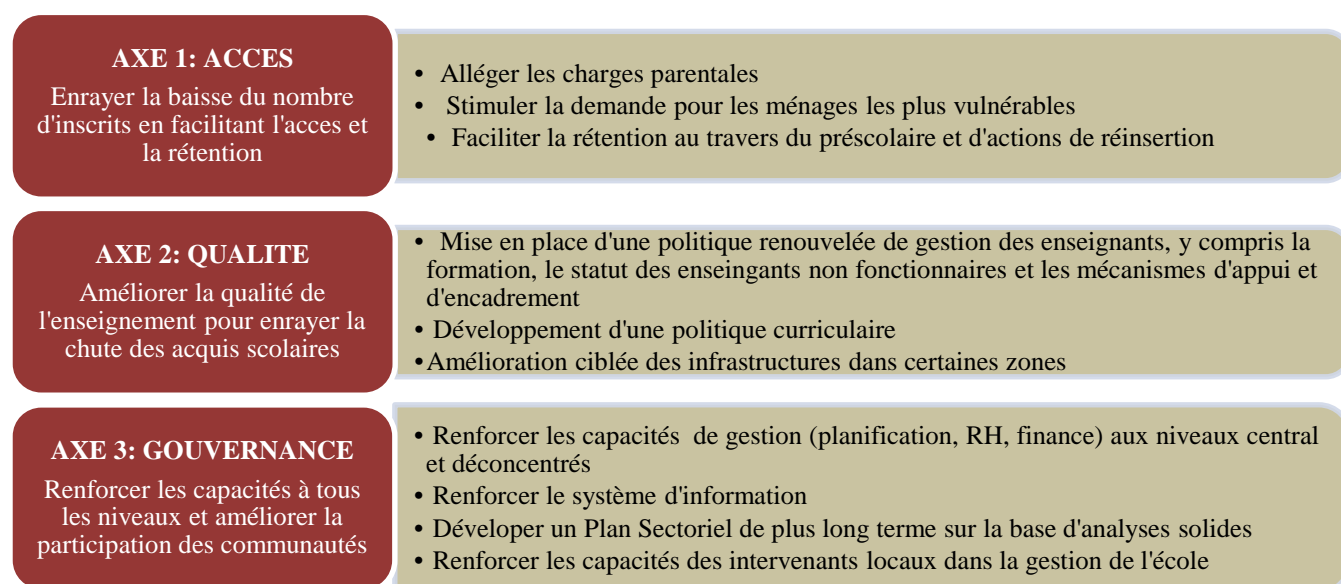
3.3 Suivi, évaluation et participation : Des lacunes persistent dans la disponibilité et la qualité des informations disponibles et la plupart des études prévues pour y remédier n'ont pu être menées à bien. Le développement des capacités de planification et de suivi du Ministère reste à consolider et le renforcement du système d'information et de la carte scolaire est primordial pour être en mesure d'éclairer les décisions par des informations fiables. De même, le renforcement de la participation, de la transparence, en particulier au niveau local est en enjeu de taille, à même de faciliter une amélioration de la pertinence et de la performance du système.

IV. Recommandations et conclusion

Après cinq années de crise politique et économique, les décideurs politiques font face au défi d'identifier et mettre en œuvre les outils de politiques à même d'enrayer la dégradation des indicateurs de scolarisation, tout en préparant le redressement, notamment qualitatif, du système à moyen terme. Enrayer la chute des effectifs et améliorer la rétention, notamment pour les plus vulnérables, est une priorité de court terme pour le Gouvernement de Madagascar et ses partenaires. Néanmoins, ces actions doivent d'accompagner d'initiatives visant à favoriser une amélioration qualitative de moyen et long terme, et permettant d'améliorer la performance du système. Etant donné les faibles ressources dont dispose le pays, des priorités qui répondent aux besoins les plus urgents auxquels le système fait face doivent être établies. En effet, les capacités de financement du secteur sont soumises à des limites de plus en plus contraignantes qui réduisent le niveau des investissements envisageables. La reprise de l'aide extérieure reste incertaine et sera sans doute progressive. Par ailleurs, les ressources des ménages continueront probablement à se dégrader, notamment pour les catégories déjà les plus défavorisées.

Les recommandations formulées dans cette note s'inscrivent directement dans le cadre stratégique du Plan Intérimaire pour l'Éducation, et sont alignées avec ses principaux objectifs. Le cadre stratégique du Plan Intérimaire pour l'Éducation vise à fédérer un ensemble d'interventions visant à permettre l'atteinte des objectifs spécifiques suivants: (i) le développement des capacités d'accueil et d'encadrement des élèves, le développement des mécanismes favorisant leur rétention ainsi que leur réinsertion en cas d'abandon, (ii) la promotion de la qualité des enseignements par l'amélioration de l'environnement scolaire et le développement de la formation, de la motivation et de l'encadrement pédagogique des enseignants, (iii) le renforcement des capacités institutionnelles de planification, de gestion et de communication, aux niveaux central et déconcentrés, ainsi que la participation accrue des communautés et des Services Techniques Déconcentrés dans la planification et la mise en œuvre des activités.

Figure 4 : Objectifs et Options de politique



- **Axe 1 : Enrayer la chute des effectifs en favorisant la rétention, notamment pour les plus vulnérables**

Afin de freiner le rapide déclin du secteur éducatif, trois actions se dégagent comme pouvant avoir un fort impact pour atténuer la détérioration de la situation éducative nationale suite à la crise.

1.1 Alléger les charges parentales (court terme): Etant donné l'importance des facteurs financiers dans le déclin actuel des indicateurs de scolarisation, certaines actions visant à réduire la charge supportée par les ménages sont à même d'enrayer la chute des effectifs. Les activités existantes mises en œuvre par le Ministère avec le soutien des partenaires devraient être maintenues afin de permettre un impact de court terme. Il s'agit notamment des subventions aux écoles qui permettent de réduire les frais de base dans l'enseignement primaire, et des subventions aux salaires des enseignants communautaires (FRAM), qui seraient autrement payés par les parents. Il en est de même pour les kits scolaires, la cantine scolaire en particulier dans les zones à forte insécurité alimentaire, ainsi que la construction et réhabilitation des salles de classe.

1.2 Stimuler la demande, en particulier pour les plus pauvres (moyen terme): Une fois que les conditions minimales d'offre éducative sont rétablies, d'autres outils, notamment pour stimuler la demande des plus vulnérables, se profilent comme pouvant avoir un impact sur le moyen à long terme. Un ciblage prudent permettrait d'identifier les élèves et ménages vulnérables à même de modifier leur décision de scolarisation en réponse à de telles interventions. Bien que certaines de ces interventions aient un potentiel plus important à moyen terme que les mesures universelles mentionnées au point 1.1, leur mise en œuvre relève davantage du moyen terme du fait des délais de préparation nécessaires. Ces mesures incluent notamment les transferts conditionnels aux ménages (notamment en milieu rural) et les bons éducatifs (notamment en milieu urbain).

1.3 Faciliter l'accès et la rétention pour les plus vulnérables (moyen terme) : Les questions de rétention sont au cœur de la problématique éducative à Madagascar, du fait notamment de son impact sur la réduction des inégalités. Etant donné l'ampleur du problème, il sera nécessaire de mettre en place des politiques variées, visant notamment le niveau préscolaire mais aussi les niveaux post-primaire. La définition d'une stratégie crédible, soutenable et innovante pour le pré-primaire est une priorité pour le secteur et devra adopter une approche multisectorielle, en intégrant notamment les secteurs de la nutrition et de la santé. De même, une politique de lutte contre l'exclusion scolaire pour les enfants et adolescents, notamment en consolidant les stratégies de type ASAMA (Action Scolaire d'Appoint pour Malgaches Adolescents), devra être développée et pilotée. Ces activités

seront ciblées sur les ménages les plus vulnérables afin d'améliorer leur *school readiness* et de faciliter leur insertion scolaire.

- **Axe 2 : Améliorer les résultats d'apprentissage**

Un investissement massif et judicieux est nécessaire pour améliorer de façon significative et durable la qualité de l'éducation. En effet, la détérioration continue des acquis scolaires au cours de la décennie précédente est inquiétante ; elle reflète également la faible capacité du système à équiper les élèves de compétences de base. Dans un contexte de contraintes budgétaires, il sera important dans le futur de s'assurer que les investissements dans le secteur se traduisent par une amélioration des acquis scolaires pour tous. Ceci ne sera possible qu'à condition de mettre en œuvre certaines réformes majeures, visant à améliorer notamment les résultats d'apprentissage.

2.1 Réviser la politique enseignante, y compris la gestion et la formation (court et moyen terme). En termes de formation, la priorité est à l'amélioration des compétences des enseignants, notamment FRAM. A court terme, celle-ci pourra être assurée par interventions ponctuelles, mais harmonisées et coordonnées, sous le leadership du Ministère. Une attention particulière sera accordée à l'efficacité et au pragmatisme des actions envisagées, notamment afin d'assurer l'effectivité des changements concrets que l'on désire susciter dans les pratiques de classe (pas uniquement dans les compétences ou les certifications des maîtres). Pour y parvenir, la cohérence des activités de formation et d'encadrement sera assurée par la mise en place de packs ciblant les zones prioritaires. A moyen terme, une véritable ingénierie de formation de proximité (recrutement et formation d'encadreurs, de conseillers pédagogiques et d'inspecteurs, renforcement des capacités des centres de ressources pédagogiques de l'Institut National de la Formation Pédagogique et ses centres régionaux...) devra être mise en place. En termes de gestion des enseignants, la mise en place d'un statut de l'Enseignant Non Fonctionnaire et la reconnaissance de leur certification participeront à améliorer leur performance et leur motivation. A moyen terme, la constitution d'un corps d'enseignants aux qualifications correspondant aux missions que leur fixe le système sera nécessaire. La fonctionnarisation étant tout simplement inenvisageable, même à long terme, il s'agira de trouver le moyen d'assurer tout de même leur fidélisation et leur motivation par la possibilité de s'engager dans une carrière gratifiante. A ce titre, l'impact de la récente loi sur le statut de l'Enseignant Non Fonctionnaire devra être prudemment analysé et sa faisabilité évaluée.

2.2 Mettre en place une politique ciblée d'amélioration des infrastructures (moyen terme). Une politique ciblée de construction/reconstruction et réhabilitation des infrastructures scolaires permettra d'améliorer la qualité de l'offre éducative avec un impact à la fois sur les résultats d'apprentissage et l'accès. La stratégie de construction développée en 2008 guidera la mise en œuvre de cette politique, en se basant en priorité sur les approches suivantes : (i) la délégation de maîtrise d'ouvrage déléguée aux collectivités décentralisées, notamment au niveau des communes par l'intermédiaire du Fonds de Développement Local (FDL) ; et (ii) l'approche communautaire. Par ailleurs, la prise en compte des conditions de vulnérabilité climatique spécifiques à certaines zones du pays devra être une priorité afin de renforcer la résilience du système.

2.3 Mettre en œuvre une réforme de fond des curricula (long terme). La confusion actuelle autour des curricula, y compris l'hétérogénéité dans la durée de l'enseignement primaire, dans les méthodes d'enseignements utilisés, et la question toujours présente de la langue d'enseignement devront être adressées par la nouvelle administration. Ces réformes de grande ampleur nécessiteront une préparation substantielle tout comme un effort important de consultation, et ne pourront probablement être tranchées que dans le cadre de l'élaboration du plan sectoriel global, dans un contexte politique apaisé et sur la base d'analyses solides qui devront être lancées en amont.

- **Axe 3 : Améliorer les performances du système**

La crise économique et politique a eu un impact négatif important sur les capacités du système en termes de formulation, de mise en œuvre et de suivi de la politique éducative. Une amélioration substantielle de la gouvernance du secteur, au niveau central et local, y compris grâce au

renforcement des capacités institutionnelles de planification, de gestion et de communication, une amélioration de la transparence, de la participation et la redevabilité sont à même de contribuer à une meilleure performance globale du système.

3.1 Renforcer les capacités de planification, de gestion des ressources humaines et de gestion financière (court et moyen terme). Il s'agit d'une part de faire en sorte que les différentes entités en charge de la formulation, de la mise en œuvre et du suivi des politiques soient renforcées en termes de compétences et de moyens. D'autre part, il sera important de clarifier les missions et rôles des acteurs à tous les niveaux afin de : (i) s'assurer de la complémentarité des tâches et des appuis confiés à chacun, (ii) transférer progressivement certaines compétences clé à des Services Techniques Déconcentrés tout en s'assurant que celles-ci disposent des moyens requis, (iii) renforcer l'appropriation et la responsabilisation des entités déconcentrées pour une mise en œuvre plus efficiente des politiques. Un plan de renforcement des capacités et de transfert de compétences devra être établi sur la base d'un "audit" institutionnel qui permettra de mettre en lumière les difficultés et atouts en présence.

3.2 Renforcer la transparence, la participation et la redevabilité (moyen terme). Par ailleurs, un effort important est requis pour stimuler l'implication des communautés et des collectivités territoriales décentralisées dans la gestion des écoles, en leur donnant les opportunités et les outils nécessaires à une participation active. Les usagers et leurs élus devraient pouvoir prendre part au processus en tant qu'acteurs à part entière et donc participant pleinement au suivi participatif des actions entreprises.

3.3 Renforcer le cadre stratégique en préparant un Plan Sectoriel pour l'Éducation complet (moyen terme). Afin que ce futur plan soit solide, cohérent et accepté par tous, sa préparation s'efforcera de favoriser son appropriation aussi bien par les acteurs que les bénéficiaires et les partenaires afin d'assurer leur adhésion dans sa mise en œuvre. La création d'un comité interministériel qui regroupera les trois ministères œuvrant dans l'éducation fondamentale et secondaire, dans la formation professionnelle et technique, dans l'enseignement supérieur et la recherche scientifique est essentielle dans ce cadre. Il sera également indispensable d'y associer le ministère des Finances et du Budget, le ministère de Décentralisation, le ministère des Sports et le ministère de la Santé. Par ailleurs, des concertations nationales et régionales seront organisées pour recueillir l'avis de tous, et en particulier des bénéficiaires et du secteur privé.

Références

- Agence Française de Développement. 2012. Redynamisation de l'Institut National de la Formation Pédagogique
- INSTAT (Institut National de la Statistique de Madagascar). 2006. Enquête périodique auprès des ménages 2005: Rapport principal
- INSTAT (Institut National de la Statistique de Madagascar). 2011. Enquête périodique auprès des ménages 2010: Rapport principal
- Jacquet, L., P. Runner and S. Menard. 2012, Evaluation de l'Appui Budgétaire et Revue de la Gestion des Finances Publiques et des Secteurs Santé et Education - Madagascar
- McRam III (UN Multi-Cluster Rapid Assessment Mechanism). 2010. Évolution de la Situation Socioéconomique des Ménages de la Ville d'Antananarivo (Madagascar) durant la Crise Sociopolitique – Novembre 2009
- PASEC (Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN). 1998.
- PASEC (Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN). 2005.
- République de Madagascar. 2013. Plan Intérimaire Sectoriel pour l'Education 2013-2015
- UNDP (United Nations Development Programme). 2011. Rapport sur le développement humain 2011
- UNICEF. 2012. Exclusion Scolaire et Moyens d'Inclusion au Cycle Primaire
- World Bank. 2012. Madagascar Economic Update, 2012. World Bank Madagascar Country Office
- World Bank. 2013. Primary Education in Times of Crisis

Liste des Acronymes

Education de base	
APS	Approche par la Situation
BEPC	Brevet d'Études du Premier Cycle
CISCO	Circonscription Scolaire
CONFEMEN	Conference of Education Ministers of Countries Using French in Common
CRESED	Crédit de Renforcement du Secteur de l'Éducation
EPM	l'Enquête auprès des Ménages
EPT	Plan Education Pour Tous
FAF	comité de gestion local
FDL	Fonds de Développement Local
FRAM	Fikambanan'ny Ray Amandrenin'ny Mpianatra (Association des Parents d'élèves)
MEN	Ministère de l'Éducation Nationale
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
PAC	l'approche par compétence
PASEC	Programme d'Analyse du Système Educatif
ZAP	zone administrative et pédagogique

16. L'enseignement supérieur

I. Résumé et Vision 2024

Dans dix ans, le système d'enseignement supérieur se sera développé; il sera de plus en plus novateur, et relié au marché du travail. La transformation du système aura été possible grâce à une mise en œuvre réussie du processus de Bologne, appuyée par un recrutement approprié d'enseignants et un financement fiable, provenant à la fois d'institutions publiques et privées.

Le système d'enseignement supérieur actuel est l'un des moins développés au monde. Le secteur public inclut six universités, quatre instituts supérieurs de technologie qui dispensent une formation professionnelle, et un centre national d'enseignement à distance. Le secteur privé inclut un nombre croissant d'institutions mal documentées, mal encadrées, en l'absence de cadre cohérent d'autorisation, d'accréditation et d'assurance qualité. Le taux d'inscriptions est extrêmement faible, et lourdement concentré à Antananarivo. Des six universités, seule l'université d'Antananarivo et, dans une moindre mesure, celle de Toamasina, sont de dimension suffisante pour justifier leur statut ; l'ensemble des instituts supérieurs de technologie comportent moins de 1.500 étudiants.

Un sous-investissement de longue durée, une gouvernance inadéquate ont conduit l'enseignement supérieur à la situation présente, à laquelle devraient s'attaquer les projets récents de réforme menés dans le cadre du processus de Bologne. L'enseignement supérieur a reçu une portion congrue du budget de l'éducation durant plusieurs décennies, quasiment sans soutien de la part des donateurs. La majeure partie du budget est consacrée aux salaires et aux bourses des étudiants, les ressources pédagogiques et l'investissement ne recevant que les miettes. Les bâtiments, dont les cités universitaires, sont en piètre état, les bibliothèques et les laboratoires sont archaïques. Les institutions publiques n'ont aucun pouvoir ni en ce qui concerne leur budget ni le recrutement d'enseignants, ce qui ne laisse aucune place à l'innovation ni aux mesures incitant à une utilisation efficace de leurs ressources. Elles jouissent cependant de l'autonomie universitaire. La gestion des ressources humaines est inefficace. Le gel des recrutements, au début des années 1990, a eu pour résultat qu'une large proportion des enseignants permanents ont actuellement atteint la fin de leur carrière et partent à la retraite. Pour compenser, les institutions publiques paient les enseignants permanents pour faire des heures supplémentaires, en sus de leurs obligations de service et de leur salaire officiel. Parallèlement, elles ont recruté des enseignants à temps partiel, avec ou sans contrat. En même temps, elles emploient 2,5 fois plus de personnel administratif et technique que d'enseignants permanents. La fiabilité du financement et du recrutement d'enseignants, à une échelle beaucoup plus importante que ce qu'on a vu au cours de ces dernières années, sera la condition du succès des réformes adoptées dans le cadre du processus de Bologne : le basculement en cours vers la structure Licence-Masters-Doctorat (LMD) des curricula, l'introduction prévue d'un mode de financement compétitif, la création d'une agence d'accréditation et d'assurance qualité.

Il est vital pour l'avenir de la jeunesse malgache et le développement économique du pays d'investir dans l'enseignement supérieur. Le nombre des jeunes bacheliers, sortant du second cycle de l'enseignement secondaire, quoiqu'encore faible, augmente rapidement, et la population des jeunes âgés de 15 à 24 ans pourrait atteindre 6 millions d'ici 2025. Le système actuel est incapable d'absorber la demande d'enseignement supérieur qui en résulte. Il produit également des diplômés en nombre insuffisant dans les domaines clé que sont l'agriculture, la formation d'enseignants, la santé, les sciences et les sciences de l'ingénieur, trop peu aussi de techniciens et de cadres moyens. On peut améliorer la situation, entre autres en développant la formation professionnelle du type dispensée par les instituts supérieurs de technologie ainsi que la formation à distance.

La présente note étudie la contribution de la politique d'enseignement supérieur à une fourniture de services inclusive. Une gouvernance améliorée du secteur de l'enseignement

supérieur conduira à un système plus performant, qui lui-même débouchera à long terme sur la croissance et la prospérité partagée.

II. Vue d'ensemble

La demande d'enseignement supérieur

La croissance démographique de Madagascar et l'augmentation des inscriptions dans le primaire et le secondaire provoquent l'explosion de la demande d'enseignement supérieur. On estime à 3,3% par an la croissance de la population des jeunes âgés de 15 à 24 ans entre 2005 et 2015, et à 2,4% par an entre 2015 et 2025. Le pays pourrait compter 3,2 millions de jeunes âgés de 15 à 19 ans et 2,8 millions de jeunes âgés de 20 à 24 ans en 2025. Déjà aujourd'hui, le nombre des étudiants de l'enseignement supérieur monte en flèche. Entre 2000 et 2011, le nombre des lycéens qui ont passé le baccalauréat est passé de 38.777 à 114.739, et le taux de réussite est passé de 32,5% à 46,1%. De ce fait, le nombre des bacheliers a quadruplé, passant à 52.860, dont 54,0% sont entrés dans l'enseignement supérieur. Le nombre total des étudiants au niveau national est passé de 32.156 à 85.548, soit de 199 à 385 étudiants pour 100.000 habitants. Le pays n'a pas tout à fait atteint la parité de genre, bien que la proportion d'étudiantes ait légèrement augmenté, passant à 48,2% (tableau 1).

La participation à l'enseignement supérieur, cependant, demeure l'une des plus faibles au monde, loin derrière la moyenne en Afrique subsaharienne. Malgré les tendances positives, les taux d'inscription et d'obtention de diplôme dans le second cycle de l'enseignement secondaire demeurent extrêmement faibles, de même que le taux de passage dans l'enseignement supérieur. Le taux brut d'inscription dans l'enseignement supérieur (par rapport à la population des jeunes de 18 à 22 ans) a presque doublé depuis 2000, tout en ne représentant que 4% en 2011. Il est certain que la population estudiantine, qui compte 85.548 étudiants, est peu nombreuse pour un pays de 22,2 millions d'habitants. Les expériences passées, par ailleurs, ont montré qu'il faut être prudent, s'agissant des tendances futures. La population estudiantine, qui était en moyenne de 6.900 dans les années 1970, a atteint 35.500 dans les années 1980, avant de chuter à 22.280 vers le milieu des années 1990, et de reprendre sa croissance depuis.

Les institutions d'enseignement supérieur

Madagascar compte un nombre limité d'institutions d'enseignement supérieur. Les institutions gérées par le ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique représentent la majorité du secteur public : six universités à Antananarivo, Antsiranana, Fianarantsoa, Mahajanga, Toamasina et Toliara ; un centre national de formation à distance (le *Centre National de Télé-Enseignement de Madagascar*, CNTEMAD) ; quatre instituts supérieurs de technologie (*Instituts Supérieurs de Technologie*, IST) à Ambositra, Antananarivo, Antsiranana et Fort Dauphin ;²¹⁰ et huit centres de recherche. Ensemble, les universités comportent des départements de sciences humaines, d'administration publique, d'économie, de sciences sociales, de droit, etc. ; des départements des sciences ; des écoles de médecine et une école dentaire ; des écoles normales pour la formation d'enseignants ; et des écoles d'ingénieurs. Les IST dispensent une formation professionnelle et technique de deux à trois ans, ainsi qu'une formation d'ingénieurs en cinq ans. Les lycées techniques et professionnels (LTP) gérés par le ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle dispensent actuellement des cours débouchant sur les mêmes diplômes, ce qui soulève des problèmes de coordination et de reconnaissance des diplômes entre les deux ministères. D'autres institutions publiques sont gérées par plusieurs autres ministères, dont ceux de la Fonction Publique, de la Défense, des Finances, de la Santé Publique ou du Tourisme. Il s'agit par exemple de l'Académie Militaire et de l'Académie Nationale de Police, l'école des Douanes, l'École Nationale

²¹⁰ L'IST de Fort Dauphin est opérationnel depuis l'année scolaire 2012-2013. Il n'est donc pas inclus dans les chiffres relatifs aux IST dans la présente note.

d'Administration, etc. Le secteur privé est récent : il a commencé à se développer seulement au milieu des années 1990. En novembre 2012, 21 institutions avaient été agréées par le ministère de l'Enseignement Supérieur et 101 autres avaient soumis une demande d'agrément. D'autres encore travaillaient de façon informelle.

La capacité des institutions d'enseignement supérieur est insuffisante pour absorber le nombre croissant des bacheliers. Une proportion importante de bacheliers ne peuvent pas entrer dans l'enseignement supérieur. Entre 2000 et 2011, le taux de passage de l'enseignement secondaire à l'enseignement supérieur avoisinait les 60% ; en 2011 il était à son niveau le plus faible, avec 54%.²¹¹ Depuis 2006, la capacité des institutions publiques a été développée. En 2013, 58.621 candidats se sont présentés au baccalauréat de l'enseignement général à Antananarivo. 30.389 d'entre eux ont réussi le baccalauréat, alors que l'Université d'Antananarivo pouvait recevoir 8.000 à 9.000 nouveaux étudiants (Ramanoelina, 2014). Ceci provoque une augmentation spectaculaire des inscriptions dans la formation à distance (73% d'augmentation au CNTEMAD sur la période 2006-2011), et surtout dans les institutions privées (une hausse de 450%, contre 33% dans les universités publiques). La part du secteur privé dans les inscriptions totales a ainsi connu une hausse spectaculaire, passant de 7,6% en 2005 à 24,8% en 2011.

Les institutions d'enseignement supérieur sont lourdement concentrées à Antananarivo. En 2011, les six universités publiques comptaient au total 52.028 étudiants ; l'Université d'Antananarivo à elle seule comptait 47% d'entre eux, et l'Université de Toamasina 22%. Les trois IST avaient 1.349 étudiants, dont 68% à l'IST d'Antananarivo. La plupart des institutions en dehors de la région de la capitale sont de dimensions trop modestes pour justifier leur statut. Les universités d'Antsiranana, de Fianarantsoa, de Mahajanga et de Toliara comptent entre 2.000 et 6.500 étudiants ; l'IST d'Ambositra ne comptait que 151 étudiants en 2011 (tableau 2).

Les enseignants et autres ressources

Le nombre des enseignants permanents n'a pas suivi l'augmentation de la population étudiante, ce qui a conduit à une hausse spectaculaire des rapports étudiants/enseignant. Dans le secteur public, le nombre des enseignants permanents a stagné sous la barre des 1.000 entre 2000 et 2006, avant d'augmenter d'un tiers, passant à 1.319 en 2011. Le rapport étudiants/enseignant permanent est ainsi passé de 31 pour 1 en 2000 à 47 pour 1 en 2006, avant de se stabiliser. En 2011, cependant, ce rapport a atteint 49 étudiants pour 1 enseignant. Dans le secteur privé, la forte augmentation des inscriptions depuis 2006 a été accompagnée d'un recrutement massif d'enseignants. Ainsi, le nombre d'enseignants permanents est passé de 207 à 710 en 2011 ; le rapport étudiants/enseignant, cependant, a fortement augmenté durant cette période, passant de 13 à 30 étudiants par enseignant (tableau 3).

D'une institution à l'autre, mais aussi au sein d'une même institution, la répartition des enseignants est inégale, ce qui conduit à un sérieux manque d'enseignants dans certaines universités et certains départements. Les rapports étudiants par enseignant varient selon les universités publiques, de 21 étudiants pour 1 enseignant permanent à Antsiranana à 74 pour 1 à Fianarantsoa, allant même jusqu'à 143 étudiants pour 1 enseignant à Toamasina. Au sein de la plus importante université du pays, celle d'Antananarivo, les rapports étudiants par enseignant permanent varient considérablement selon les programmes, de 13 pour 1 à l'Ecole Polytechnique à 68 pour 1 à la Faculté de Médecine et 182 pour 1 en droit, économie et gestion. Dans les IST d'Antananarivo les rapports étudiants pour un enseignant permanent sont beaucoup plus faibles (16 pour 1 à Antananarivo et 15 pour 1 à Antsiranana (Tableau 4).

Les institutions d'enseignement supérieur compensent le manque d'enseignants permanents en leur permettant de faire des heures supplémentaires et en recrutant des enseignants à temps partiels. Dans les universités publiques, la majeure partie de l'enseignement dispensé par les

²¹¹ Ces chiffres n'incluent pas les bacheliers qui entrent dans l'enseignement supérieur à l'étranger. Leur nombre n'est pas connu de façon précise, mais il est probablement faible.

enseignants permanents se fait en dehors de leurs obligations de service, en échange de rémunération en sus de leur salaire. En 2006 les 'heures supplémentaires' représentaient 86% du total des heures effectuées par les enseignants permanents (ce qui était possible car la charge de travail officielle était de cinq heures hebdomadaires seulement). Depuis, des enseignants permanents ont été recrutés pour remplacer ceux partis à la retraite (voir ci-dessous), mais il n'y a pas eu création de nouveaux postes, aussi la question des heures supplémentaires n'a-t-elle pas été résolue. En outre, plus de 2.000 enseignants à temps partiel sont employés avec ou sans contrat. Ils assurent environ la moitié des heures d'enseignement. Les institutions privées emploient également des enseignants à temps partiel, dont beaucoup sont en fait des enseignants permanents des universités publiques. Ceci compromet la qualité de l'enseignement, car les enseignants permanents sont surchargés de travail, et les qualifications et les compétences des autres enseignants vacataires sont incertaines. Les dispositions contractuelles et financières ne sont pas transparentes, et représentent une source d'inefficacité.

Les institutions d'enseignement supérieur emploient une proportion disproportionnée de personnel non enseignant. C'est particulièrement le cas dans le secteur public, dont le personnel administratif et technique comptait 3.268 membres en 2011, soit 2,4 fois le nombre des enseignants permanents. Le secteur privé quant à lui employait un peu plus de personnel non enseignant que de personnel enseignant (776 personnes contre 710 enseignants permanents) (tableau 3).

Les bâtiments et les équipements des universités publiques sont en mauvais état, mais l'accès aux TIC s'est amélioré ces dernières années. De nouvelles chambres d'étudiants ont été construites à Antananarivo et à Antsiranana en 2008-2009, et en 2012 un bâtiment de trois étages a été construit pour les étudiants dans chacune des six universités. Ces constructions intervenaient après une décennie de très faibles niveaux d'investissement. La plupart des bâtiments (amphithéâtres, salles de cours, chambres d'étudiants) sont délabrés. A l'université d'Antsiranana, par exemple, 46 des 51 bâtiments et 506 des 560 chambres d'étudiants étaient en mauvais état ou hors d'usage en 2009, et aucune des douches ou toilettes n'était en bon état. Les bibliothèques et les laboratoires n'ont pas pu acquérir de nouveaux livres ni de nouveaux matériels ; quelques laboratoires ont cependant reçu de nouveaux matériels en 2011 dans le cadre du projet MADES, sur financement français. L'investissement récent dans les TIC a permis l'accès aux ordinateurs et à internet, ce qui devrait faciliter l'accès au savoir ainsi que le développement des partenariats entre institutions.

Efficacité interne et qualité

Faiblesse de l'efficacité interne. Environ un quart du total des étudiants ont abandonné chaque année entre 2004 et 2010, le taux d'abandon atteignant même 30,8% en 2011. La proportion de redoublants est également significative : entre 2004 et 2011, elle se situait entre 14,5% et 18,2%. De ce fait, peu d'étudiants vont au-delà des trois premières années. En 2010 le premier cycle comportait 77% du total des étudiants, le second cycle 19% et le troisième cycle 4% seulement. En outre, les taux de réussite sont faibles dans la plupart des institutions, dont les universités les plus importantes (60,6% à Antananarivo et 67,7% à Toamasina en 2008-2009). Il était de 56,1% au CNTEMAD la même année, et de 68% à l'IST Antsiranana (alors que le taux de réussite était de loin plus élevé à l'IST Antananarivo, avec 94,8%). En général, les petites institutions, dont les IST, qui ont une meilleure base de ressources, sont plus efficaces que les grandes universités.

La qualité des universités publiques a longtemps été affectée par des déficiences aux niveaux pédagogique et de la gestion. Le curriculum a longtemps obligé les étudiants à préparer des diplômes de bac + 5 ; les diplômes obtenus au bout des cycles courts, de deux ans, étaient considérés comme insuffisants pour trouver un emploi. Les étudiants ont une lourde charge de travail, qui consiste principalement en cours magistraux, mais ont peu de travaux écrits à rendre. Le passage actuel à la structure Licence-Masters-Doctorat (LMD) est destiné à résoudre ces problèmes. Cependant, il est probable que demeurera un souci majeur : les activités pédagogiques sont régulièrement interrompues par des grèves, soit des enseignants, soit du personnel non enseignant, soit des étudiants. Autre cause d'interruption : les retards et/ou l'irrégularité des transferts de fonds de la part de l'Etat, qui affectent à la fois le budget de fonctionnement des universités et les bourses

des étudiants. De ce fait, le début de l'année universitaire varie de façon imprévisible d'une année à l'autre, ce qui rend particulièrement difficile pour les étudiants malgaches de poursuivre leurs études dans d'autres pays.

Le rôle de l'enseignement supérieur dans l'économie

Le système d'enseignement supérieur de Madagascar produit un nombre extrêmement réduit de diplômés à tous les niveaux. Le sous-investissement dans l'éducation tout au long des années 1980 et 1990 a eu pour résultat le déclin de la proportion de la population qui avait atteint au moins la 12^{ème} année d'école. Cette proportion, qui était de 6% chez les personnes âgées de 45 à 49 ans, est passée à 3% seulement chez les personnes de 20 à 24 ans en 2005. A cette date, le stock de capital humain était non seulement faible, sa reconstitution était aussi très lente. Le nombre de diplômes de licence, de maîtrise et de doctorat délivrés en 2005 représentait respectivement 4%, 7% et 4% de l'infime partie des travailleurs qui possèdent ces qualifications. Depuis 2005, le nombre des étudiants qui ont obtenu un diplôme délivré par les six universités publiques et les trois IST a connu une hausse significative, tout en restant insuffisant. En 2010, 5.914 étudiants²¹² sont sortis diplômés des universités, dont 60% avec un diplôme de licence. Il apparaît ainsi que le nombre des nouveaux titulaires de la maîtrise et du doctorat étaient encore négligeable (Tableau 5).

Les diplômés de l'enseignement supérieur ont des avantages substantiels en termes de rémunération. On manque de données récentes pour analyser les bénéfices actuels de l'éducation sur le marché du travail. Ceux-ci ont certainement été affectés par la crise de 2009 et ses conséquences. Toujours est-il qu'en 2005 un diplômé de l'enseignement supérieur gagnait généralement 2,4 fois plus qu'un diplômé de l'enseignement secondaire, qui lui-même gagnait 1,9 fois plus qu'un diplômé de l'enseignement primaire. Le bénéfice des études supérieures se situait à un taux élevé : 13% (et même 23% dans les sociétés industrielles), de loin plus élevé que le bénéfice des études secondaires, qui était de 5%. Les écarts de salaires liés à l'éducation s'étaient creusés depuis 2001, les diplômés de l'enseignement supérieur (en particulier les cadres hautement qualifiés) ayant moins souffert que les autres travailleurs de l'impact de la crise de 2002. La crise de 2009 a encore creusé ces écarts, mais il est possible que les pertes d'emploi et le nombre croissant des diplômés de l'enseignement supérieur ont réduit les bénéfices de l'enseignement supérieur.

Cependant, les diplômés de l'enseignement supérieur courent plus le risque d'être au chômage que les travailleurs de niveau d'éducation moins élevé. L'économie de Madagascar est toujours dominée par l'agriculture, et la majorité des emplois sont dans l'informel. Bien que le taux d'activité soit élevé (88% chez les personnes âgées de 15 à 64 ans en 2005), le sous-emploi est très répandu, tant en termes d'heures au travail que de salaires : environ la moitié de la population active est sous-employée. Les emplois formels ont toujours été rares, mais se sont encore raréfiés ces dernières années. Entre 2006 et 2010, la part des industries dans le PIB est tombée de 14,6% à 8,7%. En novembre 2012, d'après des estimations officielles, 336.000 emplois ont été perdus à cause de la crise politique qui a commencé en 2009. De nombreux diplômés de l'enseignement supérieur se trouvent ainsi dans l'impossibilité de trouver un emploi formel ; et plus que les travailleurs ayant fait des études moins poussées, qui vont travailler dans le secteur informel, ils restent totalement sans emploi. En 2010 le taux de chômage moyen était de 3,8%, mais il était de 10% chez les diplômés de l'enseignement supérieur des zones urbaines, et de 7,3% dans les zones rurales, contre 5% et 2,6% respectivement chez les travailleurs sans instruction. Les femmes sont celles qui sont le plus affectées : 12% des femmes ayant fait des études supérieures sont au chômage.

La répartition des étudiants dans les différentes disciplines ne répond pas aux besoins de l'économie de Madagascar. Le pays ne dispose pas d'un cadre de politique liant l'investissement dans l'enseignement supérieur aux objectifs d'une stratégie globale de développement. En 2011, 43% des étudiants étaient inscrits dans les départements Droit, Gestion ou Sciences sociales, qui les préparent à travailler dans le secteur tertiaire. Les disciplines les plus importantes pour l'avenir du pays, c'est-à-dire l'agriculture (3%), la formation d'enseignants (4%), d'ingénieurs (6%), la santé

²¹² Licence et plus.

(15%) et les sciences (12%) n'attirent qu'une part modeste, voire négligeable des nouveaux inscrits. Le nombre des nouveaux diplômés de certaines de ces disciplines a varié de manière imprévisible et/ou s'est effondré depuis le début des années 2000. Par exemple, 211 personnes seulement ont reçu leur diplôme en médecine ou en chirurgie dentaire en 2010, alors qu'elles étaient 608 en 2001. Plus généralement, Madagascar souffre du manque de cadres moyens et de personnel technique, de sorte que les sociétés doivent employer des expatriés pour occuper ces postes.

Il faut sauver la recherche publique. L'ensemble des huit centres publics de recherche emploient 300 chercheurs et ingénieurs. Les programmes ont trait à la production agricole et au développement rural ; la santé ; la biodiversité et la gestion environnementale ; les innovations technologiques et la technologie nucléaire. Du fait du manque de financement, aucun recrutement n'a pu avoir lieu au cours des dix dernières années, et le matériel est de plus en plus archaïque. Une stratégie nationale de la recherche a été publiée en 2013, structurée autour de quatre axes : définition des priorités en matière de recherche répondant aux besoins de développement social et économique du pays, ainsi qu'à ses contraintes environnementales ; création d'une agence nationale de recherche en charge de la définition des priorités et de l'évaluation ; développement de partenariats internationaux, et financement public garanti (Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche scientifique, 2013).

Etude de cas n° 1 : Les instituts supérieurs de technologie

La formation technique et professionnelle courte dispensée par les instituts supérieurs de technologie répond aux besoins du marché du travail, et mérité d'être développée. Les deux premiers Instituts Supérieurs de Technologie (IST) ont été créés en 1992 à Antananarivo et à Antsirana, sur le modèle d'instituts similaires en France et au Canada. Entre 1998 et 2009, 5.000 étudiants ont obtenu le diplôme de technicien qualifié. 80% d'entre eux ont pu trouver un emploi salarié, généralement au bout de 6 à 10 mois. En 2005-2006, cependant, les deux instituts avaient moins de 1.000 étudiants, soit 2% des inscriptions totales dans l'enseignement supérieur. Un troisième institut a été créé à Ambositra en 2008, et ces dernières années les universités d'Antsirana, de Mahajanga et de Toliara ont commencé à proposer des formations du type IST. En 2012-2013 un quatrième institut a ouvert ses portes à Fort Dauphin.

Les IST ont des formations de deux ans ouvertes aux diplômés de l'enseignement secondaires. Elles comprennent 50% de formation théorique et 50% de formation pratique, et préparent à un diplôme de technicien qualifié (le diplôme de technicien supérieur, DTS)²¹³. Les personnes justifiant d'un DTS et d'un an d'expérience professionnelle peuvent intégrer une formation d'un an au bout de laquelle elles obtiennent le *diplôme de technicien supérieur spécialisé* (DTSS), dont le contenu est légèrement plus pratique (60%). Enfin, les personnes justifiant d'un DTS ou d'un DTSS et de deux ans d'expérience peuvent intégrer des formations de deux ans, moitié théoriques et moitié pratiques, qui aboutissent au diplôme d'ingénieur (*diplôme d'ingénieur de l'IST*, DIIST). La formation est intensive : les étudiants des IST ont 30 heures de cours hebdomadaires, 30 semaines par an. La formation comprend aussi un internat de 2 à 4 mois par an.

Les IST peuvent sélectionner leurs étudiants en leur faisant passer un examen d'entrée, et ont la possibilité d'augmenter les droits de scolarité. Ils donnent des bourses à leurs étudiants, mais ne fournissent pas de services sociaux coûteux comme l'hébergement. Ils ont pu développer des partenariats avec le secteur privé et des institutions d'enseignement supérieur à l'étranger. Dans la stratégie 2009 de l'éducation post-fondamentale, ils étaient considérés comme un cas réussi : ils sont mieux gérés que les universités, ils ont une meilleure efficacité interne et externe, et ils sont plus réactifs par rapports aux changements sur le marché du travail.

²¹³ Par rapport aux techniciens titulaires d'un diplôme TVET du niveau secondaire, les techniciens qualifiés ont reçu plus d'enseignement général. Ils devraient donc avoir de meilleures compétences en communication et pouvoir mieux s'adapter à des changements de conditions de travail. Cependant, leur spécialisation est plus étroite que celle des ingénieurs.

Les IST, cependant, ont leurs propres faiblesses. La faiblesse du niveau initial de certains étudiants est impossible à relever au cours des deux ans qui aboutissent au DTS. Les enseignants ne sont pas incités à travailler dans les sociétés privées pour relever le niveau de leurs compétences, et quand ils le font, leurs efforts ne sont pas reconnus. Les relations avec les sociétés pourraient également être plus étroites, de manière à améliorer la qualité de la formation pratique reçue par les étudiants. Enfin, les IST pour l'instant ne dispensent pas de formation continue.

Cependant le défi clé est de nature quantitative. La demande de formation IST a augmenté très rapidement au cours de ces dernières années : entre 2009 et 2012, le nombre des candidats aux instituts d'Antananarivo et d'Antsiranana a augmenté, passant respectivement de 950 à 1.700 et de 600 à 1.250. La capacité des instituts n'a pas suivi, ce qui a provoqué une prolifération des institutions privées non agréées, de qualité douteuse. L'extension des instituts publics existants et/ou la création de nouveaux instituts devrait être envisagée, mais elle devrait être soigneusement planifiée, de manière à reproduire le succès de l'IST d'Antananarivo en termes de qualité de l'enseignement et d'efficacité externe. On ne sait pas si les formations techniques et professionnelles courtes proposées actuellement par les universités publiques satisfont ce critère.

Etude de cas n° 2 : La formation à distance

La formation à distance pourrait élargir l'accès à l'enseignement supérieur. Les institutions qui dispensent une formation à distance sont au nombre de 43 à Madagascar. Ce chiffre comprend les 28 centres régionaux du centre national de télé-enseignement de Madagascar, le CNTEMAD, trois universités publiques (Antananarivo, Fianarantsoa, Toliara), deux IST (Antananarivo, Antsiranana), deux institutions privées (*Université Privée de Madagascar, Institut Supérieur de Spécialisation en Sciences de la Gestion*), et quelques autres fournisseurs publics, privés, ou ONG. Quelques étudiants sont inscrits dans des programmes gérés par des institutions étrangères, dont des centres de formations à distance canadiennes et françaises. Au cours de ces dernières années, le secteur s'est développé, avec l'ouverture de plusieurs nouveaux programmes.

En 2011-2012, le nombre des étudiants était de 16.212, dont la plupart étaient inscrits au CNTEMAD, qui en 2011 comptait 6,3% des bacheliers qui entraient dans l'enseignement supérieur. Les institutions malgaches admettent les étudiants soit en formation initiale soit en formation continue, lorsqu'ils justifient simplement d'un diplôme académique (91% des étudiants du CNTEMAD) ; ou bien, s'agissant de la formation continue, une expérience professionnelle est également exigée. Les matières proposées dans la première filière sont les affaires et la gestion, les TIC, le commerce international, le droit, et le développement local. La seconde filière propose des formations plus spécialisées (médecins, fonctionnaires, formateurs par exemple). Les diplômes vont du DTSS (2 ans d'études) aux diplômes de maîtrise ou d'ingénieur (5 ans d'études).

Les programmes de formation à distance permettent d'élargir l'accès à l'enseignement supérieur, et sont dispensés de manière régulière. Les bacheliers vivant dans les zones éloignées, et qui n'ont pas les moyens de s'installer dans une ville universitaire, trouvent moins coûteux de s'inscrire à un programme de formation à distance. Celle-ci est également une option pour ceux qui n'ont pas été admis dans une université, ou pour les étudiants plus âgés. La formation ne subit pas les troubles des grèves et de l'agitation politique qui affectent les universités. Les programmes sont généralement moins académiques, plus orientés vers l'emploi ; la formation à distance développe aussi l'autonomie des apprenants. Les programmes les plus récents s'appuient de plus en plus sur les TIC, plutôt que sur la distribution de polycopés ; les programmes diffèrent aussi par la fréquence des regroupements des apprenants.

Les programmes de formation à distance demeurent fragiles. Les subventions du ministère de l'Enseignement Supérieur ont été supprimées ; de ce fait, les programmes doivent s'autofinancer entièrement. Les centres régionaux du CNTEMAD disposent de budgets insignifiants et manquent de matériel de base, comme les ordinateurs et l'accès à internet. En outre, les salaires des enseignants sont extrêmement bas. De ce fait, le matériel d'apprentissage est expédié de façon irrégulière, et

parfois en nombre insuffisant ; les regroupements sont difficiles à organiser, et ce n'est pas tous les apprenants qui y participent. Comme dans le reste du système d'enseignement supérieur, le matériel d'apprentissage est souvent archaïque, et il n'est pas clairement structuré, de sorte que les apprenants – et même les moniteurs – ne savent pas toujours précisément ce qu'ils sont censés apprendre. Le rôle des moniteurs n'est pas suffisamment explicité; ceux qui travaillent pour le CNTEMAD ne reçoivent pas suffisamment de soutien de la part de l'institution. Les apprenants, surtout lorsqu'ils ont une maîtrise insuffisante du français, rencontrent des difficultés dans l'utilisation du matériel d'apprentissage, qui peut être trop long, peu clair, ou mal imprimé. Les regroupements ne sont pas toujours d'une fréquence et d'une durée suffisante pour compenser ces difficultés. Les difficultés financières aussi affectent parfois la participation sur le long terme.

III. Défis principaux

La situation générale de l'enseignement supérieur à Madagascar constitue un défi pour les décideurs. Le système est faible à la base, parce que le niveau des étudiants du secondaire est faible ; la fourniture de services d'enseignement supérieur se limite à un petit nombre d'institutions publiques et à un secteur privé en plein essor, mais encore mal connu ; les institutions publiques manquent d'enseignants et autres ressources. Une réforme complète et une expansion massive de l'enseignement supérieur sont nécessaires pour répondre à une demande qui monte en flèche, et pour soutenir le développement du pays. Deux **priorités urgentes** se dégagent : **le recrutement et la formation d'un grand nombre de nouveaux enseignants**, et la **recherche d'un financement stable**. Si ces deux priorités ne sont pas résolues, les **réformes ambitieuses portant sur le programme et la gouvernance dans le cadre du processus de Bologne** n'auront que peu de pertinence et d'impact.

a. Le recrutement et la formation d'enseignants

Dès le milieu des années 2000, plus de la moitié des enseignants permanents des universités publiques devaient prendre leur retraite au cours de la prochaine décennie, ce qui constituait une menace pour l'existence même de l'enseignement supérieur à Madagascar. En 2006-2007, la moyenne d'âge des enseignants des six universités publiques était de 55 ans, alors que l'âge officiel de la retraite est de 60 ans. Cependant, les enseignants sont admis à travailler jusqu'à l'âge de 70 ans. Environ 18% des enseignants avaient déjà plus de 60 ans, 28% avaient entre 55 et 60 ans, et 31% avaient entre 50 et 55 ans. Ainsi, moins du quart des enseignants étaient âgés de moins de 50 ans ; il fallait craindre un déclin rapide du nombre des enseignants en l'espace de quelques années.

Depuis 2008 le nombre d'enseignants a augmenté, mais il doit augmenter encore bien davantage. En 2012, les six universités comptaient 1.231 enseignants, contre 1.052 en 2008. Ceci indique que le recrutement d'enseignants a été possible, et a plus que compensé le départ à la retraite des enseignants les plus âgés. De ce fait, la majorité des enseignants sont maintenant des assistants (32% en 2010) ou des maîtres de conférences (50%) ; les universités n'ont plus que de faibles proportions de professeurs (10,4%) et de professeurs titulaires (7,3%). Cependant, il faudrait recruter encore des centaines de nouveaux enseignants pour rendre possible l'expansion de l'enseignement supérieur. Comme décrit plus haut, depuis 2007 les rapports étudiants/enseignant permanent sont montés en flèche, et le déploiement des enseignants dans les différentes universités, les différents départements ou les filières est resté inégal : le recrutement dépendra de la disponibilité des titulaires de doctorat, qui sont en nombre insuffisant dans plusieurs disciplines clé.

Madagascar devra développer une stratégie claire pour le recrutement et le développement du corps enseignant. Actuellement les postes d'enseignants sont attribués par le gouvernement central sur la base de l'augmentation des inscriptions dans chaque établissement. Les universités recrutent les professeurs à temps partiel, seules et sans coordination. Une stratégie commencerait par le choix par le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique des filières prioritaires, sur la base de l'analyse des besoins du marché du travail et du développement, auxquels les

universités pourraient participer. Dans le meilleur des cas, les nouveaux professeurs devraient avoir un Ph.D et être âgés d'une petite trentaine d'années, pour les assurer d'une longue carrière académique devant eux. Dans la pratique, pas assez de candidats répondraient à ces exigences, de sorte que des dispositions devraient être prises pour leur permettre de se former en Ph.D une fois recrutés. De nouveaux professeurs pourraient être recrutés sur contrat, en soumettant le renouvellement du contrat à des conditions de performance. Le développement professionnel pourrait être assuré à court terme à travers des ateliers organisés par le ministère ou les universités aux fins d'améliorer le contenu de la connaissance, les qualifications pédagogiques, les méthodes d'évaluation de résultats et les méthodes de recherches. Dans le long terme, le développement professionnel inclurait une aide financière et des mesures incitatives pour s'engager dans des activités de recherche.²¹⁴

b. Assurer un financement fiable

L'enseignement supérieur et la recherche scientifique ont souffert du sous-financement chronique du gouvernement. En 2012, la dépense publique pour l'enseignement supérieur était de Ar 82 milliards, alors qu'elle était d'Ar 85 milliards l'année précédente, et que les inscriptions dans les établissements publics ont augmenté de 12,5%. Elle représentait moins de 0,3% du PIB, ou 12,8% du total des dépenses publiques pour l'enseignement, contre 16,8% en 2006. La dépense publique pour la recherche s'est élevée à Ar 10,5 milliards, soit 0,04% du budget de l'Etat en 2012, accusant une baisse par rapport au 0,05% de 2007.

Les établissements publics ont peu de ressources alternatives :

- **Les bailleurs de fonds se sont focalisé** sur l'éducation de base et se sont retirés après la crise de 2009, à trois exceptions près. Une subvention du Fonds de développement de politique et des ressources humaines du Japon (PHRD), gérée par la Banque mondiale, a financé plusieurs études relatives à l'enseignement technique et de la formation professionnelle aussi bien que l'enseignement supérieur et la recherche scientifique.²¹⁵ Le projet français MADES, approuvé en 2007 et prévu se terminer à la fin de 2012, a attribué 1,9 millions euros en vue d'améliorer l'accès aux TIC, de rénover des cours techniques spécifiques et de faciliter la transition vers la structure LMD. Un autre projet français, PARRUR, commencé en 2008 et prévu se terminer à la fin de 2013, a octroyé 1,05 million euros pour établir et coordonner des pôles de recherches et établir des fonds de recherches concurrentiels.
- Les établissements malgaches qui ont établi **des partenariats avec les universités étrangères ou des centres de recherches** reçoivent l'aide financière, mais les données sont absentes pour estimer les montants impliqués.
- **Les ressources propres** sont limitées car les universités ne perçoivent pas normalement des droits de scolarité, et il n'y a aucun consensus sur le point de savoir si on leur permet de gérer des activités génératrices de revenu à travers les partenariats avec les compagnies industrielles. Les activités de consultance par les professeurs sont des accords privés et ne contribuent pas aux budgets des universités. Cependant, les universités et les IST prélèvent des droits d'inscription et d'examen, et ont ouvert des programmes de formation diplômante ou professionnelle pour lesquels elles perçoivent des droits de scolarité. Quelques établissements spécifiques (IST Antananarivo) ou départements (Département de sylviculture de l'Etablissement de l'agriculture et de l'université d'Antananarivo) réalisent des activités importantes génératrices de revenu. En 2011, les ressources propres des établissements publics se sont élevées à Ar 10 milliard, dont Ar 9,6 milliard proviennent des honoraires ; les centres de recherches pouvaient produire un autre Ar 2,4 milliard à travers la prestation de services.

²¹⁴ Le défi de recruter et de former un grand nombre de fonctionnaires, incluant les professeurs, pour compenser l'impact du vieillissement et de la retraite est discuté dans la Note de politique relative à la fonction publique et à la gestion des finances publiques.

²¹⁵ La présente note est en grande partie basée sur ces études.

Les établissements privés ne reçoivent aucune subvention et dépendent des droits de scolarité, dans l'éventail de Ar 400.000 à Ar 1,5 million annuellement par étudiant. Une évaluation très brute mettrait le montant total perçu à Ar 15 milliard en 2011. Ajoutant ceci aux droits perçus par les établissements publics, les ménages auraient contribué pour Ar 25 milliard à l'enseignement supérieur en 2011, ce qui est élevé comparé à la dépense publique.

Les ressources des établissements publics ne sont pas allouées efficacement à travers un mécanisme transparent. Les établissements publics peuvent à peine faire un quelconque investissement, car la dépense courante représente 92% de la dépense totale. En 2006, 54% des dépenses courantes ont été dépensés pour les salaires et 30% pour les bourses d'étudiant ; seulement environ 10% ont été laissés pour les dépenses administratives et pédagogiques. Les fonds ne sont pas également gérés efficacement, par exemple les retards des paiements de salaire sont fréquents, de même que les paiements pour les charges de service public comprenant l'électricité et le téléphone.

Les heures supplémentaires et les programmes d'appui aux étudiants constituent un fardeau important pour les budgets des universités :

- **Les heures supplémentaires, introduites au début des années 90, représentent une source de revenu importante pour les enseignants permanents**, dont les salaires de base sont élevés par rapport aux normes Malagasy (17 fois le revenu par tête, 3,4 fois plus que les professeurs de l'enseignement secondaire, en 2007) mais bas en termes absolus et dans la comparaison internationale. À l'université d'Antananarivo, ils ont représenté 16,9% à 19,3% du budget entre 2008 et 2010, et ont augmenté constamment au cours de la période. Une évaluation très grossière suggère que 500 postes d'enseignants débutants pourraient être financés sur la même enveloppe, si les enseignants pourraient être recrutés sur contrat, plutôt qu'en tant que fonctionnaires – actuellement, les budgets de l'université sur lesquels les heures supplémentaires sont payées sont transférées par l'intermédiaire du Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, et elles ne sont pas fongibles avec les salaires de professeurs fonctionnaires qui sont payés par le Ministère des finances à travers le Ministère de l'éducation nationale.
- **Les programmes d'appui aux étudiants incluent les bourses, le logement, les consultations préventives de santé, et l'équipement pour les activités physiques.** En 2011, 62% des étudiants dans les établissements publics recevaient des bourses jusqu'à 75% en moyenne dans les universités (82,5% à Antananarivo et 88% à Antsiranana), où tous les étudiants inscrits en première année reçoivent une bourse, sans égard au milieu social ou à la réussite scolaire.²¹⁶ Les bourses étaient insuffisantes pour couvrir les frais de subsistance, les droits d'inscription et les matériaux d'étude.²¹⁷ Cependant, elles ont absorbé Ar 16 milliard en 2011, ou 28% du budget du Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique. De même, alors que le logement absorbe 3,6% du même budget, très peu est dépensé sur l'entretien des bâtiments d'accueil construits aux environs de 1980, et maintenant en très mauvais état. En dépit de la construction de nouveaux bâtiments en 2007-08 et en 2012, les chambres sont bondées. Il est courant de voir six ou sept étudiants partager une chambre conçue pour deux ; la restauration a été interrompue, ainsi les étudiants font la cuisine dans les chambres, et les douches et les toilettes souvent sont hors d'usage, créant des risques sanitaires et de santé. Les consultations préventives de santé sont dispensées par un nombre restreint de médecins, d'infirmières ou de paramédicaux, mais les ressources sont insuffisantes pour conduire l'examen prescrit pour les étudiants.

Les impacts des programmes d'appui aux étudiants sur l'assiduité et la performance sont impossibles à estimer en raison de l'absence de données, mais les programmes ne semblent ni efficaces ni rentables. Au lieu d'être distribuées à presque deux-tiers des étudiants, les

²¹⁶ Les étudiants dans les établissements privés ne reçoivent aucune bourse, ce qui restreint l'expansion du secteur privé.

²¹⁷ En 2011, ils allaient de 11 millions USD mensuellement en première année à 22 millions USD en quatrième et cinquième année.

bourses pourraient être mieux ciblées pour les étudiants de milieu social désavantagé et/ou être conditionnées par le succès scolaire ; elles pourraient ainsi être augmentées. Un premier pas a d'abord été récemment initié comme les étudiants redoublant une année ont droit maintenant à seulement 25% de leur bourse, et un système de gestion automatisé du flux d'étudiant (Scolarix) est présenté pour faciliter l'application de la nouvelle règle. Les services de logement pourraient être interrompus, car le Ministère de l'enseignement supérieur n'est pas nécessairement un prestataire efficace de tels services ; les bâtiments une fois rénovés pourraient être réutilisés pour d'autres buts. Les deux réformes pourraient également libérer des fonds pour améliorer les services de consultation préventive de santé.

c. Traiter la question de la faiblesse de la gouvernance

La structure de gouvernance des universités publiques est peu claire et conduit à une gestion inefficace. Les universités publiques sont en grande partie autonomes. Elles jouissent d'une liberté complète en ce qui concerne la sélection des étudiants, la gestion des opérations quotidiennes et le contenu académique. Elles choisissent leurs dirigeants eux-mêmes, car les présidents d'université sont élus par les professeurs et le personnel administratif – quoique dans la pratique, ceci n'assure pas la sélection des dirigeants les plus dynamiques, avec une vision à long terme et stratégique. En même temps, l'autonomie des universités est limitée par le contrôle du gouvernement des ressources budgétaires, le nombre de postes académiques, les salaires, les réglementations au sujet des bourses et l'approbation de nouveaux programmes. Il n'y a aucune formule de financement liant les ressources allouées à chaque université avec ses performances, et aucun mécanisme clair d'engagement de responsabilité. Les universités manquent ainsi de deux mesures incitatives pour utiliser leurs ressources efficacement, et de manière flexible pour permettre la transformation et l'innovation. Les Conseils d'administration des universités ont été établis dans les années 90 mais ils ne fonctionnent pas bien, car leur mandat est limité, et le secteur privé n'est pas adéquatement représenté ; dans la pratique, ils approuvent et gèrent principalement les budgets. Les pratiques de gestion quotidiennes sont faibles, concernant la gestion des données et les procédures financières en particulier.

Les instituts supérieurs de technologie publics semblent être des établissements plus dynamiques. Les directeurs des IST sont nommés par le gouvernement sur la base du mérite, et ils sont secondés par un Conseil d'administration fonctionnel où le public et les secteurs privés sont tous les deux représentés – faciliter l'établissement des partenariats avec le secteur privé.

Un ensemble ambitieux de réformes a été envisagé en tant qu'élément de la stratégie 2009 du Ministère de l'éducation pour l'enseignement post-fondamentale, mise à jour en janvier 2012 en ce qui concerne l'enseignement supérieur. La stratégie a eu sept objectifs globaux (améliorer la qualité, renforcer l'efficacité et la pertinence, augmenter l'accès et l'équité, remodeler la gouvernance, réformer les mécanismes de finances et de financement, renforcer la formation permanente, renforcer la capacité pour la recherche, le développement et l'innovation). 33 plans d'action concernant cinq secteurs ont été élaborés, dont l'un concernait l'enseignement supérieur et la recherche. Les plans d'action pour l'enseignement supérieur incluaient : établir une université de référence comme modèle d'excellence ; transformer le programme d'études en structure licence-maîtrise-doctorat (LMD), introduire le financement concurrentiel, développer la formation professionnelle de type IST et développer la formation à distance par la création d'une université ouverte, introduire les prêts aux étudiants et cibler les bourses, rénover et élargir les foyers d'accueil des étudiants, restructurer et développer la recherche publique et développer et améliorer ses niveaux de financement.

Le passage vers la structure LMD et les autres réformes dans le cadre du processus de Bologne pourraient mener à une meilleure gouvernance. Madagascar a adopté le processus de Bologne, un mouvement de réforme de l'enseignement supérieur qui a commencé dans l'Union européenne en 1999 et s'est étendu vers l'Europe de l'Est et l'Asie centrale. Les éléments principaux du processus incluent la convergence vers une structure commune de diplôme (LMD), l'introduction d'un système de mérite, le développement des Cadres Nationaux de Qualifications, et davantage de mesures

facilitant toutes la mobilité des étudiants et la transférabilité des diplômes à travers les établissements et les pays.

- A Madagascar, l'élément principal du processus de Bologne jusqu'ici a été le passage vers la structure LMD, avec un sens élevé de l'appropriation. Un comité de pilotage national (*Comité de Pilotage LMD*, CoPiLMD) a été créé en 2007. Un décret sur la réforme de l'enseignement supérieur pris en février 2008 a commencé le processus de normalisation. Premier pas vers la structure LMD, l'enseignement doit être organisé en semestres, en clarifiant les offres de cours. L'utilisation des heures supplémentaires dans les universités publiques doit également être rendue plus transparente. Cependant, la date limite qui avait été fixée pour la mise en place de la structure de LMD d'ici 2012 n'a pas été respectée, et la structure n'est pas encore mise en application dans les universités publiques.
- Un Conseil national d'habilitation (CNH) a été également créé et un format standard a été élaboré pour que les facultés puissent soumettre les demandes d'habilitation. 12 établissements d'enseignement supérieur publics et 61 privés sont actuellement habilités, et peuvent recevoir l'accréditation un an après avoir été habilité.
- Des mesures initiales ont été prises en vue de la création d'une agence nationale pour l'accréditation et l'assurance qualité, avec pour objectif d'améliorer la qualité de l'enseignement supérieur malgache relativement aux normes internationales, et d'adapter l'offre au contexte socio-économique. Des ateliers consultatifs ont été tenus, et des textes légaux ont été rédigés, mais ils n'ont pas encore été adoptés. Etant donné l'expansion rapide du secteur privé, la nomination du personnel de l'agence sera cruciale.

IV. Recommandations et conclusion

Après cinq années d'incertitudes pendant la crise, une fenêtre d'opportunités s'ouvre pour aller plus loin dans la réforme de l'enseignement supérieur à Madagascar. Des mesures à prendre ont été identifiées dans les rapports précédents, y compris Bashir (2008) sur l'éducation post-primaire en général, Sack et Ravalitera (2011) sur l'enseignement supérieur et le processus de Bologne, Ramamonjisoa (2012a, 2012b) sur les instituts supérieurs de technologie, Razafimbelo (2012) sur l'enseignement à distance, Rakoto (2012) et Doré (2012) sur les bourses, le logement et les autres services pour les étudiants, Andriamampianina (2012) et Gioan (2012) sur le financement concurrentiel, Andrianaivotseheno (2012) sur l'accréditation et l'assurance de la qualité et Randriamanambintsoa (2012) sur la collecte de données sur l'éducation.²¹⁸ Ces recommandations sont globalement conformes à la stratégie de l'enseignement post-fondamentale de 2009. La mise en œuvre est le principal défi à venir.

La priorité générale serait d'améliorer la qualité de l'enseignement pour que le développement nécessaire de l'enseignement supérieur contribue au développement de Madagascar. Outre une amélioration dans le fonctionnement des universités et des autres établissements, cela nécessitera un financement plus élevé et plus efficace ainsi qu'un renforcement plus large des réformes de la gouvernance sur le processus de Bologne.

1. Améliorer la qualité et l'efficacité externe avant de développer le secteur public

A court terme

- **Faire une évaluation des besoins du marché du travail** avec les employeurs et les autres organismes gouvernementaux ainsi que des projections d'inscription/de coûts afin de déterminer

²¹⁸ Cette section résume leurs recommandations.

les priorités relatives et les objectifs quantitatifs pour les disciplines spécifiques, les types de programmes et les établissements. Cette évaluation nécessiterait la coopération du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche avec le Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle, et avec les deux observatoires de l'emploi et de la formation (*l'Observatoire National de l'Emploi et de la Formation*, ONEF, et *l'Observatoire Malgache de l'Emploi et de la Formation professionnelle continue et entrepreneuriale*, OMEF).

- **Terminer la transition vers le système LMD et développer des partenariats internationaux avec des universités étrangères**, en révisant les programmes, en introduisant un système de crédit, en améliorant la pédagogie et en renforçant l'enseignement à distance. Les partenariats internationaux aideront à renforcer les capacités institutionnelles locales et à tirer parti de l'expérience internationale. Le système devra ensuite migrer vers un système basé sur l'accréditation pour tous les établissements publics et privés. Cela impliquera la création effective de l'agence nationale d'accréditation et d'assurance qualité.
- **Répondre aux besoins urgents de recrutement d'enseignants**, aux niveau national et régional, dans les établissements et dans les différentes disciplines, en créant et en pourvoyant de nouveaux postes. Idéalement une partie du budget utilisé actuellement pour payer les heures supplémentaires des enseignants permanents pourrait financer les salaires des enseignants à plein temps recrutés sur contrat. Au moins un budget transparent pour les heures supplémentaires doit être indiqué au début de chaque semestre, et des règles claires devraient être fixées pour le recrutement local des enseignants vacataires.

A moyen terme

- **Rationaliser l'offre publique d'enseignement supérieur**. Les universités d'Antsiranana, de Fianarantsoa, de Mahajanga et de Toliara devraient s'élargir pour avoir plus d'étudiants pour justifier leur statut, sinon elles fonctionneraient comme des établissements. Les programmes d'études de troisième cycle pourraient être regroupés dans les grandes universités d'Antananarivo et d'Antsiranana. Un développement prudent de la formation technique et professionnelle devrait être tenté par l'augmentation des instituts supérieurs de technologie ou par la création de nouveaux instituts. L'enseignement à distance doit être considéré comme un élément clé du système de l'enseignement supérieur, et financé en conséquence. Les ressources nationales, y compris une bibliothèque numérique avec accès internet dans les universités individuelles devraient être créées.
- **Prioriser les cours et les matières qui répondent aux besoins du marché du travail actuel et/ou qui peuvent promouvoir le développement économique à long terme**. La concentration actuelle des étudiants sur les cours qui leur assurent un emploi dans les services n'est pas efficace. Les membres du corps professoral pourraient recevoir une formation pour conseiller les étudiants, et des services de placement pourraient être mis en place dans les universités.
- **Transformer la profession enseignante en insistant sur l'excellence académique et la recherche**. Madagascar devra recruter un grand nombre d'enseignants de l'enseignement supérieur sur plusieurs décennies. Il est donc essentiel que des critères clairs soient fixés pour la sélection des enseignants ; la formation est dispensée, en particulier à ceux qui sont recrutés sans doctorat (inévitables pendant un certain temps), et les normes sont appliquées en ce qui concerne la qualité de l'enseignement. Les enseignants à plein temps pourraient être recrutés sur contrat et on peut leur donner progressivement le statut de titulaires sous réserve d'une performance satisfaisante.
- **Développer l'enseignement supérieur en utilisant différentes modalités**. Madagascar aura besoin de développer considérablement son système d'enseignement supérieur afin de le rendre comparable à ceux des pays les plus dynamiques en Afrique sub-saharienne, et de répondre à la croissance rapide de sa jeune population. Ce sera possible une fois que les réformes de la qualité et de la gouvernance seront mises en œuvre dans le secteur public, et une politique claire de la

réglementation et de l'assurance de la qualité du secteur privé aura été mise en œuvre. Cela nécessitera un investissement dans la technologie de l'information et de la communication (par exemple, développer l'enseignement à distance), et dépendra du financement provenant du gouvernement, du secteur privé et des bailleurs de fonds. La stratégie de l'enseignement post-fondamental mentionne en particulier l'expansion des établissements de type IST et non universitaire de l'enseignement post-secondaire.

2. Assurer un financement fiable

A court terme

- **Utiliser les fonds de manière plus efficace.** Les transferts du gouvernement aux établissements d'enseignement supérieur publics devraient devenir rapides et réguliers, mais un autre défi sera d'améliorer l'efficacité de la gestion des fonds dans chaque établissement. Les motivations pourraient inclure des mécanismes d'allocation budgétaire basés sur la performance tels que des formules basées sur les résultats financiers, les contrats de performance et les projets de financement de fonds concurrentiels.
- **Procéder à un examen des dépenses publiques** dans le domaine de l'enseignement supérieur afin d'être en mesure d'améliorer l'efficacité interne et externe du système. Cela aidera à tirer des indications sur les allocations, l'équité, l'efficacité et les questions fiduciaires, et fournira des informations et des outils clés pour mieux comprendre comment la dépense publique peut soutenir les objectifs stratégiques du gouvernement dans ce sous-secteur.

A moyen terme

- **Augmenter les niveaux de financement pour le secteur public.** Compte tenu de l'état actuel du système public de l'enseignement supérieur de Madagascar, toute amélioration nécessitera une augmentation soutenue du financement. Cela nécessitera l'engagement du gouvernement, mais aussi un changement d'attitude des bailleurs de fonds, qui ont complètement négligé le secteur depuis des décennies. Le financement concurrentiel pourrait être introduit en premier, avant qu'on tente une diversification des sources de financement. Le partage des coûts avec les bénéficiaires (frais de scolarité) devrait être envisagé, ainsi que la fourniture de la formation continue par les employeurs publics et privés (selon l'indication dans le document de stratégie de 2008 sur la réforme de l'enseignement post-fondamental). Soutenir les établissements d'enseignement supérieur pour diversifier leur financement répondra à leurs besoins immédiats pour les investissements dans les bâtiments et l'équipement, en particulier dans les universités publiques, par exemple, dans les salles de cours, les bibliothèques et les laboratoires. Cependant, on devrait d'abord définir la clarté juridique et réglementaire dans le domaine du partage des coûts et d'autres activités de mobilisation de ressources (frais de scolarité, conseil du corps professoral, les accords contractuels avec l'industrie pour les services rendus, etc.) qui s'appliqueraient à tous les établissements publics.
- **Réviser les politiques d'aide aux étudiants.** Les bourses sont actuellement attribuées à la plupart des étudiants, mais ne couvrent pas leurs frais de subsistance. Des bourses plus importantes pourraient être ciblées sur les étudiants issus de milieux socio-économiques pauvres et/ou qui ont les meilleurs résultats académiques. Des bourses pourraient également être accordées à des étudiants dans les établissements privés. La mise en place d'un système de prêts aux étudiants pourrait être envisagée. On doit évaluer la faisabilité de l'arrêt des services de logement, étant donné le coût et la mauvaise qualité de ces services. Les municipalités ou les entreprises privées devraient être mieux placées que les universités pour fournir des services sociaux aux étudiants. Les réformes dans ces domaines doivent être politiquement soutenables ; toutefois, la réduction de la pauvreté est essentielle pour la croissance et assurer un meilleur accès à l'enseignement supérieur pour les étudiants pauvres mais brillants et non seulement pour les élites stimule la croissance globale et par conséquent est dans l'intérêt de tout le monde.

- **Mobiliser des sources alternatives de financement.** Des réglementations claires devraient être établies pour la mobilisation des ressources par les institutions publiques (frais de scolarité, consultation au sein de la faculté, accords contractuels avec les entreprises industrielles, etc.). Si l'économie et les entreprises formelles en particulier se développent, le secteur privé devrait jouer un rôle croissant dans le financement des établissements publics et privés.

3. Trouver des remèdes à la faiblesse de la gouvernance

A moyen terme

- **Donner aux institutions publiques une plus grande autonomie de gestion.** Alors que les universités jouissent d'une entière autonomie académique, elles ne contrôlent pas les postes d'enseignement, ni les aspects clés de leur budget. Il faut leur donner progressivement une plus grande autonomie dans ces domaines, avec de fortes incitations pour améliorer leur performance.
- **Définir une nouvelle stratégie de l'enseignement supérieur en rapport avec un plan de développement national,** et concentrer l'action du Ministère de l'Enseignement Supérieur sur la stratégie plutôt que sur la gestion quotidienne. La nouvelle stratégie de l'enseignement supérieur ferait partie du plan de secteur de l'éducation au sens large.

Annexes

Tableaux

Tableau 1: Tendances en matière d'inscriptions dans l'enseignement supérieur à Madagascar

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Secteur public (milliers)	29.5	28.9	29.3	32,8	38.9	41.5	46.3	50.1	50.6	53.2	57.2	64.3
Secteur privé (milliers)	2.6	3.0	2.6	2,7	3.3	3.4	3.9	8.2	11.4	15.2	17.4	21.2
Total (milliers)	32.2	31.9	31.9	35,5	42.1	44.9	50.2	58.3	62.1	68.5	74.6	85.5
Etudiants par 100000 habitants	199	191	186	201	233	242	262	293	310	325	344	385
Proportion des étudiantes (%)	46.2	45.3	45.6	41,9	47.3	46.7	46.5	47.0	47.2	47.5	47.9	48.2
Proportion du secteur privé (%)	8.2	9.3	8.0	7,5	7.7	7.6	7.7	14.0	18.4	22.2	23.4	24.8

Source: Données du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, Randriamanambintsoa(2012, p. 80).

Tableau 2: Tendances en matière d'inscriptions par établissement, secteur public

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Universités												
Antananarivo	15 237	14 288	14 985	17 529	20 625	22 121	23 584	25 074	23 349	22 692	23 030	24 567
Antsiranana	781	875	810	882	1 173	1 280	1 407	1 573	1 531	1 709	2 063	2 089
Fianarantsoa	1 869	1 889	2 107	2 507	2 829	3 027	3 986	4 005	4 139	5 026	6 057	6 427
Mahajanga	1 398	1 485	1 443	1 580	1 894	1 931	1 810	2 209	2 248	2 188	2 224	2 553
Toamasina	1 865	2 115	2 167	2 553	3 447	4 384	5 523	6 138	7 124	8 513	10 296	11 653

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Toliara	1 016	934	1 075	1 264	1 707	2 003	2 768	3 354	3 667	4 190	4 223	4 739
Instituts Supérieurs de Technologie (IST)												
Antananarivo	320	349	354	380	548	574	627	650	719	803	852	917
Antsiranana	79	93	131	157	161	166	211	246	305	305	238	281
Ambositra												151
Centre National de Télé-Enseignement de Madagascar (CNTEMAD)												
CNTEMAD	6 966	6 891	6 245	5 939	6 457	5 978	6 319	6 857	7 530	7 777	7 987	10 914

Source: Données du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, Rakoto (2012, pp. 21-23).

Tableau 3: Enseignants permanents dans les établissements publics et privés 2000 - 2011

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Secteur public												
Enseignants permanents	949	950	937	951	963	962	989	1055	1125	1144	1257	1319
Rapport étudiant-enseignant permanent	31.1	30.4	31.3	34.5	40.4	43.2	46.8	47.5	45.0	46.5	45.5	48.8
Rapport personnel administratif et technique- enseignant permanent	3.8	3.7	3.8	3.8	3.7	3.7	3.5	3.2	3.2	3.0	2.8	2.4
Secteur privé												
Enseignants permanents	207	149	110	75	114	174	200	420	549	634	659	710
Rapport étudiant-enseignant permanent	12.7	19.9	23.3	35.5	28.6	19.7	19.4	19.5	20.8	24.0	26.5	29.9
Rapport personnel administratif et technique-enseignant permanent					1.6	1.1	1.0	1.2	1.1	1.1	1.1	1.1

Source: Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (octobre 2012).

Tableau 4: Répartition des enseignants à travers les établissements d'enseignement supérieur publics (2012)

	Professeur Titulaire	Professeur	Maitre de Conférence	Professeur Assistant	Rapport étudiant / enseignant
Université d'Antananarivo	74	97	357	188	35
Dép. de Droit, Economie, Gestion, Sociologie	3	7	30	10	182
Département des Sciences Humaines	5	8	50	61	36
Département des Sciences	33	29	124	35	19
Ecole de Médecine	14	29	7	3	68
Ecole Polytechnique	11	13	74	52	13
Ecole Supérieure des Sciences Agronomiques	4	8	31	5	13
Ecole Normale Supérieure	4	3	41	22	14
Université d'Antsirana	2	7	41	50	21
Département des Sciences Humaines		1	2	13	18
Département de la Santé et des Sciences Médicales	1	2	16	13	25
Ecole Polytechnique	1	3	16	15	13
Ecole Normale Supérieure de Science et de Technologie (ENSET)		1	6	8	18
Unité de Formation en Gestion (UFG)			1	1	89
Université de Fianarantsoa	2	8	49	43	74
Dép. de Droit et des Sciences Sociales	2	1	7	17	161
Département des Sciences		4	13	9	32
Département des Sciences Humaines			3	1	108
Ecole de Médecine			6		24
Ecole Nationale de la Technologie de Communication et de l'Information		1	7	5	50
Ecole Normale Supérieure		1	6	5	40
Institut des Sciences Environnementales et de la Technologie			7	4	28
Centre de Formation Professionnelle Qualifiante		1		2	115
Université de Mahajanga	6	10	52	22	31
Département des Sciences	2	4	24	17	26
Ecole de Médecine	1	5	12	3	36
Ecole de Dentisterie	3	1	15	2	10
Ecole de Tourisme			1		202
Université de Toamasina	1	3	42	36	143
Dép. de l'Economie et de Gestion			19	17	266
Département des Sciences Humaines	1	2	18	19	42
Ecole de Médecine		1	5		38
Université de Toliara	6	4	81	61	32

	Professeur Titulaire	Professeur	Maitre de Conférence	Professeur Assistant	Rapport étudiant / enseignant
Département des Sciences Humaines		1	29	18	45
Département des Sciences	5		24	30	12
Ecole de Médecine			4		38
Ecole Normale Supérieure		1	4	4	18
Institut des Sciences Halieutiques et Marines	1	1	18	3	7
Dép. de Droit, Economie, Gestion, Sociologie		1	2	6	167
Instituts Supérieurs de Technologie	2	3	26	63	18
IST Antananarivo	2	2	18	42	16
IST Antsiranana			5	14	15
IST Ambositra		1	3	7	27
Institut National de Technologie et Science Nucléaires	1	1	5	4	2
Total général	93	132	648	463	42

Source: Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (2012).

Tableau 5: Tendances relatives au nombre de diplômés des six universités publiques

Année	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>DEUG (diplôme d'études universitaires générales)</i>	2 972	2 776	2 848	3 751	4 664	5 156	5 156	5 476	6 079	6 344
<i>Licence</i>	1 820	1 976	1 964	1 955	2 339	3 376	3 493	3 541	4 438	4 666
<i>Maîtrise</i>	837	800	1 011	1 296	1 147	1 695	1 746	1 645	1 556	1 979
<i>CAPEN, CAPET, ingéniorat</i>	378	255	261	522	450	306	317	534	536	768
<i>Master's, DEA</i>	279	175	177	203	314	484	672	369	506	695
<i>Diplômes d'Etat en médecine et chirurgie dentaire</i>	608	408	337	427	212	230	263	233	250	211
<i>DNR, DESS, DI</i>	26	33	57	112	80	75	364	88	69	143
<i>DE, Agrégé, HDR</i>	4	3	2	14	10	4	36	34	12	48
Total	6 924	6 426	6 657	8 280	9 216	11 326	12 047	11 920	13 446	14 854

Source: Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (octobre 2012).

Références

- Andriamampianina, L. 2012. *Étude en vue de la mise en place du fonds compétitif et d'innovation pour l'amélioration de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique. Collecte de documents et données et élaboration des manuels de procédures. 3ème rapport d'activités.* Antananarivo, Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique.
- Andrianaivotscheno, R. 2012. *Rapport étape n°3 : Finalisation du choix et de la conception du système d'accréditation et d'assurance qualité et la finalisation des textes et procédures pour sa mise en œuvre, dans le cadre de la migration vers le système LMD : validation des rapports et produits finaux.* Antananarivo, Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique.
- Bashir, S. 2008. *Madagascar. Post Primary Education. Developing the Workforce, Shaping the Future: Transformation of Madagascar's Post-Basic Education.* Washington, DC, World Bank. (AAA27-MG.)
- Doré, G. 2012. *Étude pour l'amélioration des services offerts aux étudiants de l'enseignement supérieur malgache. Rapport final.* Antananarivo, Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique.
- Gioan, P. A. 2012. *Étude en vue de la mise en place du fonds compétitif et d'innovation pour l'amélioration de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique. Rapport final.* Antananarivo, Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique.
- Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique. 2013. *La stratégie nationale de la recherche scientifique à Madagascar.* Antananarivo, Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique.
- Rakoto, D. B. 2012. *Collecte de documents et de données et élaboration de manuels de procédures dans le cadre de l'étude pour l'amélioration des services aux étudiants. Rapport final.* Antananarivo, Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique.
- Ramamonjisoa, J. 2012a. *Deuxième rapport sur le développement des programmes alternatifs du type IST.* Antananarivo, Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique.
- _____. 2012b. *Premier rapport sur le développement des programmes alternatifs du type IST.* Antananarivo, Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique.
- Ramanoelina, P. 2014. *L'éducation, l'enseignement supérieur : situation actuelle ; réflexions ; pistes d'orientation.* Antananarivo, Université d'Antananarivo. (Powerpoint presentation.)
- Randriamanambintsoa, M. 2012. *Rapport sur l'exécution de l'étude sur amélioration des données statistiques de l'éducation post fondamentale.* Washington, DC, World Bank.
- Razafimbelo, J. 2012. *État des lieux de l'enseignement supérieur à distance (public et privé). Rapport final.* Antananarivo, Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique.

Sack, R. and Ravalitera, F. 2011. *Tertiary Education in Madagascar. A Review of the Bologna Process (LMD), its Implementation in Madagascar, the Status of Recent World Bank Analyses and Recommendations, and Suggestions for the Immediate Future.* Washington, DC, World Bank.

Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique. *Annuaire statistiques du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique 2006 à 2012.* Antananarivo, Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique.

Liste des Acronymes

Enseignement Supérieur	
CNH	Conseil national d'habilitation
CNTEMAD	Centre National de Télé-Enseignement de Madagascar
DTS	Diplôme de Technicien Supérieur
DTSS	Diplôme de Technicien Supérieur Spécialisé
ICT	information and communication technologies
IST	Instituts Supérieurs de Technologie
LMD	Licence- Master-Doctorat
LTP	lycées techniques et professionnels
MADES	Appui à la rénovation de l'enseignement supérieur
OMEF	Observatoire Malgache de l'Emploi et de la Formation professionnelle
ONEF	l'Observatoire National de l'Emploi et de la Formation
ONG	Organisation non Gouvernementale
PARRUS	Partenariat et Recherche dans le secteur RUR
PHRD	Fonds de développement de politique et des ressources

17. La santé et la nutrition

I. Résumé et Vision 2024

La vision pour 2024 pour les secteurs santé et nutrition est d’avoir un meilleur accès équitable à des services de qualité qui promeuvent le bien-être de la population en tant que principal facteur d’une meilleure santé et d’une plus grande productivité de la population. Les prestations de services seront développées de manière équitable pour assurer un meilleur accès de la population à des services de santé et de nutrition de qualité. La prestation de services sera plus résiliente grâce au renforcement focalisé des mécanismes aux niveaux primaire et communautaire. Les systèmes de santé et de nutrition seront souples pour faire face aux priorités épidémiologiques changeantes grâce à des prises de décisions basées sur des preuves. L’appui des bailleurs et les ressources de l’État bénéficieront de mécanismes pour optimiser l’efficacité des allocations. Le secteur privé jouera un rôle beaucoup plus important, complémentaire de celui du secteur public. De plus, il y aura une collaboration plus efficace entre les secteurs pour faire face aux questions de nature multisectorielle qui jouent un rôle décisif dans l’amélioration des résultats en matière de santé et de nutrition. Les citoyens auront un plus grand rôle dans la demande de services. Ayant mis en place une feuille de route à long terme, le pays évoluera progressivement vers une approche de couverture sanitaire universelle.

Cet avenir est réalisable car Madagascar sort de la dernière crise sans que les systèmes de santé et de nutrition ne soient complètement détruits. Ceci est partiellement dû aux financements des bailleurs pour atténuer certains des impacts négatifs de la crise sur la prestation de services pendant la crise. La détérioration rapide de la prestation des services essentiels résulte principalement de la diminution des ressources internes et externes. En outre, des ressources fiscales imprévisibles et l’absence de leadership affirmé ont contribué à des situations d’inefficacité au niveau de la planification stratégique et des dépenses. Avec le budget interne disponible pour la santé et la nutrition, le gouvernement ne paie, en général, que les salaires au niveau central et régional. La gestion et la gouvernance des secteurs santé et nutrition ont aussi été affaiblis à tous les niveaux. Le leadership stratégique et le contrôle des systèmes de prestation de services publics ont été endommagés et la redevabilité a chuté, ce qui a compromis la qualité de la prestation des services. Ces problèmes ont réduit l’accès aux services essentiels et la disponibilité des intrants, et augmenté le fardeau des dépenses pour les familles. Les dépenses des familles en matière de santé ont augmenté au moment même où la pauvreté atteignait des niveaux alarmants. Le défi est de préserver la disponibilité des services publics du côté de l’offre tout en faisant face aux obstacles à la demande, à savoir les barrières financières et géographiques à l’accès, surtout pour les pauvres.

La présente note cherchera à définir pourquoi il est important d’améliorer les résultats en matière de santé et de nutrition dans ce pays. Ces résultats sont étroitement liés à la croissance et la prospérité partagées, à une fourniture inclusive des services, ainsi qu’à la gouvernance. Vu les indicateurs clés de résultats, tels que les résultats dans le domaine de l’éducation et la productivité à plus long terme, l’amélioration des résultats de santé et de nutrition devrait demeurer au cœur des priorités du gouvernement central. Madagascar possède des systèmes déjà en place pour offrir des services à sa population. La résilience des mécanismes de prestation de services peut être améliorée en autonomisant les niveaux déconcentrés des secteurs santé et nutrition, en renforçant ou en redynamisant les mécanismes de gouvernance et de redevabilité sociale pour améliorer la transparence et l’efficacité des allocations de ressources, et en mettant en œuvre des mécanismes novateurs pour améliorer les résultats en matière de santé. L’accès équitable aux services peut être priorisé grâce à des politiques et des actions, et grâce au secteur privé en tant que partenaire dans la prestation de services de santé. Le gouvernement et les bailleurs peuvent améliorer la coordination et l’harmonisation en renouvelant leur engagement envers les principes du SWAP et en instituant les mécanismes nécessaires pour assurer une meilleure collaboration. Bien que l’appui accru des

baillleurs soit vital à court terme, l'État peut viser à accroître les financements internes pour la santé et la nutrition à moyen et plus long termes. La mise en œuvre de ces actions constitue les fondations qui permettront aux systèmes de santé et de nutrition de Madagascar de prendre le chemin d'une approche soins de santé universels sur le long terme.

II. Vue d'ensemble

Tout d'abord, il est important de préciser qu'au cours des quatre dernières années, il a été difficile de recueillir des données fiables dans le secteur de la santé. La présente note s'appuie sur trois études récentes : l'Enquête en Grappe à Indicateurs Multiples régionale pour Madagascar (MICS4)²¹⁹, l'étude sur les Formations Sanitaires 2012²²⁰ et la récente enquête sur les OMD à Madagascar²²¹. L'Enquête nationale auprès des ménages sur le suivi des indicateurs des OMD (ENSOMD), réalisée de septembre 2012 à octobre 2013, a été réalisée pour recueillir des données permettant d'évaluer les progrès du pays vers la réalisation des OMD.

a. *Etat de santé de la population*

Madagascar a réalisé des progrès significatifs sur certains indicateurs de santé et de nutrition, surtout avant la crise. Néanmoins, les OMD liés à la santé ont peu de chances d'être atteints étant donné la stagnation des progrès et l'inversion des tendances positives (voir Annexe 1). La santé de l'enfant s'est améliorée, avec une baisse significative de la mortalité chez les enfants de moins de cinq ans, qui est passée de 163 décès pour 1000 naissances vivantes en 1997 à 72 pour 1000 en 2008/09. Néanmoins, cet indicateur a stagné au niveau national depuis 2007 (62 décès pour 1000 naissances vivantes en 2012). La prévalence de la malnutrition chez les enfants de moins de cinq ans est l'une des plus importantes au monde : 53% souffrent d'un retard de croissance (ils sont petits pour leur âge) et 5,8% sont chétifs (trop maigres pour leur taille).²²² Au cours des dernières années, les taux de malnutrition sévère ont augmenté de plus de 50% depuis 2012 dans certaines des régions les plus exposées à l'insécurité alimentaire, c'est-à-dire dans le Sud-Est, le Sud-Ouest, et le centre du pays. Les ratios de mortalité maternelle sont également restés relativement élevés et stables au cours des cinq dernières années : de 469 décès pour 100.000 naissances vivantes en 2003 à 478 pour 100.000 naissances vivantes en 2012. En 2010, près de 40% de la charge totale de morbidité dans le pays était subie par les femmes enceintes et les enfants de moins de cinq ans.²²³

L'espérance de vie à Madagascar (environ 60 ans) est supérieure à la moyenne des pays d'Afrique subsahariennes(SSA), probablement grâce à un climat favorable et une prévalence du VIH exceptionnellement faible. Madagascar est considéré comme une anomalie en ce qui

²¹⁹L'enquête Madagascar MICS4, financée par la Banque Mondiale et l'UNICEF, a été menée en 2012 par l'Institut National de Statistiques dans le Sud du pays. L'enquête s'est concentrée sur quatre régions du Sud de Madagascar : Androy, Anosy, Atsimo Andrefana, et Atsimo Atsinanana avec un échantillon représentatif de 2.897 foyers. L'enquête a collecté des données sur les membres des foyers, les caractéristiques de la maison, des informations sur les femmes âgées entre 15 et 49 ans et les enfants de moins de cinq ans. Les résultats des enquêtes MIC régionales offrent des informations sur les conditions des femmes et des enfants et sont en grande partie orientés vers les besoins de suivi des progrès vers les Objectifs de Développement du Millénaire et d'autres engagements convenus au niveau mondial. En outre, les résultats de l'enquête seront utilisés pour mieux planifier les interventions pour les quatre régions.

²²⁰L'Enquête Nationale sur les Centres de Santé 2012, la troisième depuis 2003, a recueilli des informations sur i) l'infrastructure et l'équipement des centres de santé, ii) la qualité des services de santé et iii) l'utilisation des services de santé à travers une étude de sortie. En outre, l'étude fournit des informations détaillées sur les ressources humaines et les pouvoirs de prise de décision actuels des différents niveaux administratifs: central, régional, district, hôpital et centres de santé. L'enquête porte sur un échantillon de 231 centres de santé publics et privés ainsi que 1 018 ménages et 80 groupes communautaires.

²²¹C'est une enquête OMD qui a été réalisée, car l'Enquête Nationale Démographique et de Santé ne peut pas être financé par l'USAID dans le contexte actuel du pays.

²²² UNICEF 2012.

²²³ Base de données de la charge de morbidité mondiale.

concerne l'épidémie de VIH/SIDA. Malgré une prévalence élevée des infections sexuellement transmissibles (IST), en particulier, une prévalence de la syphilis dans la population générale de 6,3%, des changements de partenaires sexuels (5% des hommes), et un faible usage du préservatif (seulement 8% des hommes disent avoir utilisé un préservatif lors de leur dernière relation sexuelle), la prévalence du VIH/SIDA dans l'ensemble de la population est de moins de 1%. Néanmoins, la prévalence du VIH dans l'ensemble de la population adulte (15 - 49 ans) montre une augmentation constante, de 0,02% en 1989 à 0,13% en 2007 et 0,5% en 2012.²²⁴

Près de 40 pour cent de tous les décès sont encore attribuables à des maladies infectieuses et parasitaires évitables, y compris les maladies tropicales négligées (MTN).²²⁵ Près de 26.182 personnes ont contracté la tuberculose en 2012,²²⁶ ce qui représente un bond de plus de 26% par rapport à 2009 et environ 0,49 pour cent des cas de tuberculose sont multi résistante²²⁷. Le paludisme n'est pas aussi répandu que dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne et son incidence a diminué au cours des dernières années en raison des activités de prévention, mais il y a eu des pics dans le nombre de cas au cours des dernières années. Les MTN sont répandues dans la majeure partie du pays avec une morbidité anormalement élevée chez les pauvres.

b. Etat de la fourniture de soins de santé

La couverture des services de santé de base, en particulier les services essentiels de santé maternelle et infantile, est très faible et s'est encore détériorée depuis la crise. L'accès aux soins prénatals de qualité et des soins anténatals est un défi permanent (qui est probablement en train de s'aggraver à Madagascar) avec seulement 38 % des naissances qui ont lieu dans un centre de santé. Parmi celles-ci, seulement 44% sont assistés par du personnel qualifié.²²⁸ Ce taux est inférieur à la moyenne des pays en développement, où environ 58% de tous les accouchements se font en présence de professionnels de la santé, et plus de 50% des naissances surviennent dans les centres de santé. Les politiques démographiques visant à réduire la fécondité en encourageant les pratiques de planification familiale ont entraîné une augmentation notable de l'utilisation de méthodes modernes de contraception, soit une augmentation de plus de 15 % avant 2009, mais le taux de prévalence de la contraception est encore très faible (33 %).

La couverture vaccinale est l'une des principales variables prédictives du taux de mortalité infantile ; elle peut également être utilisée comme un indicateur indirect de la disponibilité des soins de santé de base dans un pays. Selon l'EDS 2008/2009, la couverture vaccinale complète pour les enfants de 12 à 23 mois à Madagascar en 2008 était de 62%. Les données de la récente étude sur les OMD indiquent une diminution de la couverture vaccinale complète (51,1%), tandis que les données du MICS régional indiquent une nouvelle baisse de la couverture vaccinale totale (environ 33,4%)%. Cette diminution de la couverture est également confirmée par les données de routine recueillies auprès des établissements de santé, en particulier pour le BCG au cours des cinq dernières années (figure 1).

²²⁴ ONUSIDA (2012)

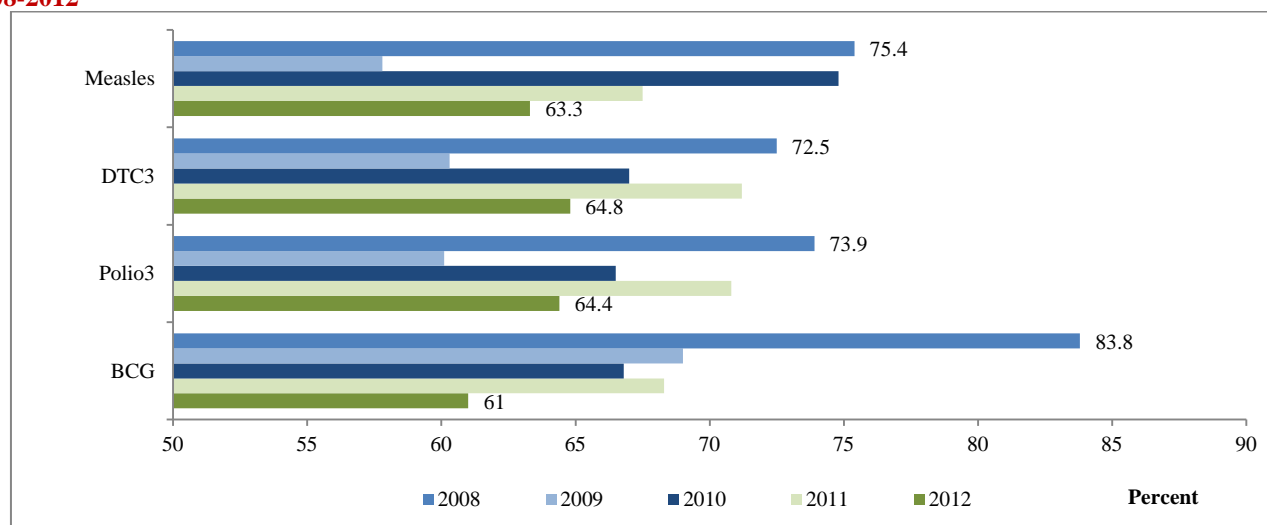
²²⁵ Plus de 1 milliard de personnes, soit un sixième de la population mondiale, souffrent d'une ou de plusieurs maladies tropicales négligées (MTN). Les MTN sont un groupe de maladies infectieuses qui sont la source de terribles souffrances à cause de leurs conséquences défigurantes, débilitantes, et parfois mortelles. Elles sont dites négligées car elles ont été éradiquées dans les pays développés et persistent uniquement dans les pays pauvres et les zones de conflits. La stigmatisation sociale est une conséquence majeure des MTN. En plus de causer des souffrances physiques et psychologiques, ces maladies dévastatrices entravent la capacité d'une personne à travailler, empêchent les enfants d'aller à l'école, et empêchent les familles et les communautés de prospérer.

²²⁶ Ministère de la Santé 2012.

²²⁷ Organisation mondiale de la santé.

²²⁸ Enquête MDG 2012/2013

Figure 1: Couverture vaccinale pour le DTC, polio et la rougeole chez les enfants âgés de moins d'un an, 2008-2012



Source: Annuaire de statistiques de Santé, 2008-2012

Depuis 2009, des tendances à la baisse des indicateurs clés de la performance du système de santé ont également été observées. Par exemple, le taux de satisfaction des prescriptions, un indicateur clé de la disponibilité des médicaments, a fortement diminué, passant de 69 % à 59 % au niveau des établissements, et le taux d'utilisation dans les centres de santé de base a diminué d'au moins 20%.

c. Cadre Institutionnel et politique

La santé maternelle et infantile, la nutrition et la lutte contre les maladies transmissibles et le VIH/SIDA sont des objectifs clés de la stratégie de réduction de la pauvreté du pays : le Madagascar Action Plan 2007 - 2011. Dans ce cadre, et avant la crise, le gouvernement a mis en place les éléments nécessaires pour une approche sectorielle intégrée (SWAp) pour relever les défis dans le secteur de la santé. L'élaboration et l'adoption, dans une approche de collaboration, du Plan National de Développement du Secteur Santé et de la Protection Sociale 2007-2011 (PDSSPS) et du Cadre de Dépenses à Moyen Terme, ainsi que l'élaboration d'un projet initial de plan de développement des ressources humaines, ont aidé le secteur à progresser sur l'harmonisation des actions pour atteindre les objectifs clés des PDSSPS, qui portait également sur l'amélioration de la santé maternelle et infantile. En 2007, le ministère de la Santé a organisé des revues semestrielles du secteur de la santé avec la participation de toutes les parties prenantes (représentants de la société civile, du secteur privé, des ministères concernés et des partenaires au développement), offrant la possibilité d'évaluer l'avancement du programme national.²²⁹ Ces efforts, associés à d'autres actions pour une meilleure coordination et l'harmonisation, ont été couronnés par la signature de l'initiative mondiale du « Partenariat international pour la santé + » par le Gouvernement Malgache en tant que pays membre en mai 2008²³⁰, avec 22 partenaires acceptant la signature du pacte de santé en faveur de cette initiative et acceptant de se coordonner selon les principes généraux de l'approche sectorielle.²³¹

²²⁹Toutefois, les enquêtes n'ont pas été menées depuis 2009 en raison de la crise

²³⁰ Les directives internationales réunissant tous les partenaires au développement autour d'une stratégie nationale de santé chiffrée, un cadre de suivi-évaluation (SE), et un processus de revue conjointe, améliorant ainsi l'harmonisation, axés sur les résultats et la redevabilité mutuelle pour atteindre les OMD liées à la santé.

²³¹ L'approche sectorielle (SWAp) est une approche de développement international qui "rassemble les gouvernements, les donateurs et autres parties prenantes dans n'importe quel secteur. Elle est caractérisée par un ensemble de principes de fonctionnement plutôt qu'un ensemble spécifique de politiques ou d'activités. L'approche implique, sous la direction du gouvernement, le progrès à terme vers l'élargissement du dialogue politique, l'élaboration d'une politique sectorielle unique (qui aborde les questions des secteurs privé et public) et un programme réaliste de dépenses communes, des modalités de suivi communes, ainsi que des procédures

Une stratégie sectorielle intérimaire pour la santé a été mise en place. Elle développait les principaux objectifs des PDSSPS pour les concentrer sur la santé maternelle et infantile et la protection des autres groupes vulnérables, mettant l'accent sur l'objectif à court terme de préservation de la fourniture de services essentiels et de protection de l'accès, ainsi que de l'utilisation des services de santé essentiels. Le processus d'élaboration de la stratégie intérimaire a mis en lumière certains des défis actuels au niveau institutionnel, y compris le manque de leadership du Ministère de la Santé, la faiblesse des fonctions de planification, un mauvais alignement et des problèmes de coordination entre les donateurs et le Ministère de la Santé ainsi qu'au sein de l'ensemble des bailleurs de fonds. Le gouvernement vient de commencer les préparatifs pour le développement de la nouvelle stratégie du secteur de la santé (2014-2018), qui constitue une bonne occasion d'aligner le secteur avec les objectifs clés de la santé qui seront exposées dans la Stratégie.

En 2005, l'Office National de Nutrition (ONN) a été créé et rattaché directement à la Primature (décret n° 2004-1072 du 30 novembre 2004). Il devait assurer la coordination de toutes les interventions multisectorielles liées à la nutrition à Madagascar. Cette institutionnalisation a augmenté la visibilité et la priorisation du programme de nutrition du pays. L'ONN comprend deux divisions opérationnelles, dont l'une est chargée de la mise en œuvre du Programme National de Nutrition Communautaire (PNNC SEECALINE). Après plusieurs années d'appui des bailleurs, le gouvernement avait progressivement augmenté depuis 2004 sa part de soutien au Programme National de Nutrition Communautaire, et avait décidé de le prendre totalement en charge financièrement à la fin de l'année 2009. . A mesure que la crise s'installait, cet engagement n'a pas pu être respecté. Malgré ces défis, le secteur nutrition a mis au point une nouvelle Stratégie Nationale de Nutrition qui s'étend de 2012 à 2015. Les résultats d'une étude d'impact à long terme, à séries multiples, du Programme National de Nutrition Communautaire (1998-2011) ont contribué à la stratégie et ont fait reconnaître le besoin de recentrer les priorités sur les 1000 premiers jours de la vie de l'enfant, ainsi que sur la nutrition maternelle. Le Gouvernement malgache a également lancé officiellement la mise à l'échelle nationale du Mouvement pour le Renforcement de la Nutrition (Scaling Up Nutrition ou SUN) le 12 Septembre 2013 (dans le cadre du mouvement mondial SUN) et présenté son programme de mise en œuvre pour accélérer les progrès sur la réduction du taux de malnutrition dans le pays. L'Office National de Nutrition assume la coordination multisectorielle des interventions liées à la nutrition dans le pays, y compris le Programme National de Nutrition Communautaire mis en œuvre dans les sites de nutrition par l'Unité PNNC et dont la Banque mondiale est le principal bailleur de fonds.

III. Défis principaux

Enjeu 1: Financement de la santé: Entre 2004 et 2008, une forte croissance économique et un regain d'intérêt pour les secteurs sociaux ont conduit à l'augmentation des ressources du secteur santé provenant de sources nationales et étrangères, même si le secteur se débattait encore avec une allocation budgétaire globale insuffisante et une priorisation sous-optimale de l'enveloppe budgétaire. Le budget alloué au Ministère de la Santé a augmenté à la fois en valeur réelle (de 11% entre 2004 et 2009), et en %agedu budget (bien que Madagascar ait dépensé moins sur la santé par rapport à d'autres pays d'Afrique subsaharienne²³²). Malgré tous les efforts de décentralisation et d'amélioration du financement des administrations régionales, le budget est resté en grande partie attribué à l'administration centrale, avec peu de ressources transférées directement aux services travaillant sur le terrain. Outre les salaires, seulement 38% du budget de fonctionnement total (hors salaires) a été affecté au niveau régional.

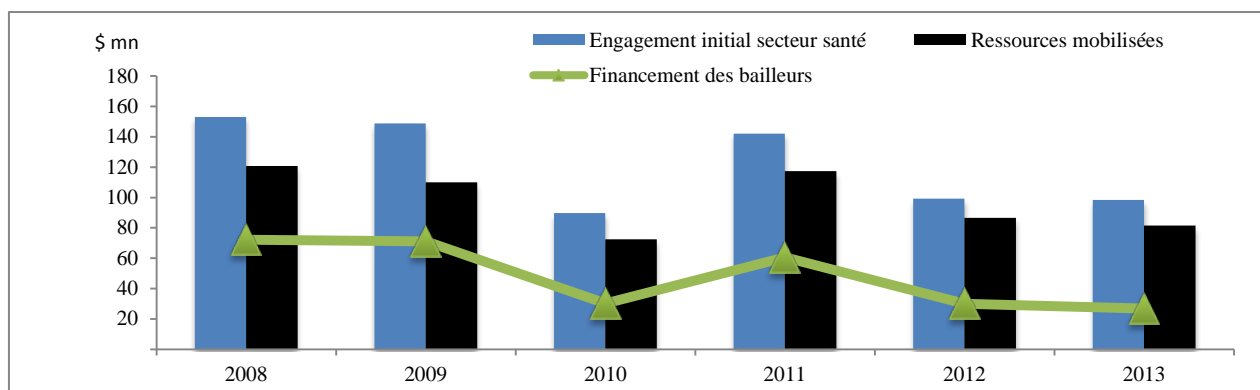
plus coordonnées de financement et de passation des marchés." (Organisation mondiale de la santé, Rapport mondial sur la santé 2000).

²³² Sharp, Maryanne; Kruse, Ioana. 2011. Santé, nutrition et population à Madagascar 2000-09. Banque mondiale.

Actuellement, le financement du secteur de la santé souffre de deux problèmes principaux :

- a. **Une enveloppe globale très faible, assortie d'une mauvaise prévisibilité des financements :** Comme illustré à la figure 1, le secteur luttait contre un déficit global de financement à partir de 2008. Un faible financement national de la santé, associé à une forte baisse du financement extérieur, qui a toujours représenté plus de 50% du budget de la santé, a conduit à la réduction de l'enveloppe budgétaire pour le secteur. Le financement réel réalisé comparé aux engagements budgétaires initiaux variait de 74 % en 2009 à 87 % en 2012, avec une baisse progressive de l'enveloppe de financement globale (figure 2). Comme le soulignent les prévisions budgétaires trimestrielles du Ministère de la Santé, la prévisibilité du financement est une question préoccupante. Les engagements ne sont pas honorés, sans aucun avis ou dans un délai très court.

Figure 2. Baisse des financements nationaux et internationaux pour le secteur santé (en USD)



Source : Ministère de la Santé

Suite à la crise, la plupart des donateurs ont suspendu le financement du secteur et ont stoppé la préparation de nouveaux engagements en 2009/2010. L'essentiel des financements²³³ en 2011 a repris pour des raisons humanitaires, uniquement et en grande partie à travers des institutions spécialisées et Organisations Non Gouvernementales (ONG) en contournant le système national de santé publique. Outre l'aide ponctuelle, non remboursable, à emploi spécifique du Fonds Mondial en 2011 (20 millions USD sur une période de cinq ans), l'enveloppe budgétaire extérieure a diminué de façon constante depuis 2008 (figure 2). Le financement des donateurs dans le cadre de l'ensemble des ressources du secteur de la santé est passé de 60% en 2008 à 33% en 2013.

- b. **Inefficacité des dépenses de santé:** D'après une analyse récente des ressources nationales du secteur, menée par le Ministère de la Santé, les allocations destinées aux salaires représentaient 77% des dépenses en 2013, et d'autres coûts administratifs continuent d'être prioritaires par rapport aux investissements dans la prestation des interventions médicales, les achats de matériels médicaux clés et les besoins en infrastructure du secteur, ce qui indique des contraintes majeures dans la fourniture de services de santé.²³⁴ D'autres facteurs contribuant à l'inefficacité des dépenses de santé

²³³En 2009, l'AFD a avancé un nouveau financement qui avait été initialement prévu comme un effort de financement regroupé complémentaire à une opération de l'IDA qui a été retiré de la Commission suite à la crise. La Banque mondiale a suspendu ses décaissements dans le cadre du portefeuille en mars 2009, mais a repris certaines opérations pour des raisons humanitaires. Depuis 2011, un nouveau financement pour le secteur de la santé a été financé par l'AFD, la Banque mondiale et l'UE. Les ressources de l'AFD et de la Banque mondiale sont gérées par l'UGP du ministère et l'UE finance le secteur en grande partie par les ONG. USAID offrent ses financements uniquement par le biais des ONG.

²³⁴Bachrach, P., Analyse du financement du secteur de la santé depuis 2004: modalités proposées de développement et de distribution du budget de l'Etat pour 2014. Analyse financé par le Fonds japonais, novembre 2012

comprennent: a) la faiblesse institutionnelle, notamment les changements d'organigramme fréquents du Ministère et la lenteur de la mise en œuvre d'une décentralisation efficace (pas moins de cinq Ministres de la Santé ont été nommés depuis 2009) b) le manque d'informations à jour sur le secteur, notamment des informations plus détaillées concernant les infrastructures, le personnel, les finances et la performance globale du secteur et c) une mauvaise planification des stratégies et des ressources pour l'ensemble du secteur.

Une question particulièrement importante à souligner sur le financement de la santé dans le contexte de Madagascar est celle des dépenses de santé non remboursées. La diminution de l'accès aux services de santé²³⁵ dans les zones rurales et le manque de produits de base permettant d'offrir des interventions au médicales primaires sont quelques-uns des facteurs qui contribuent à la hausse des coûts de soins de santé primaires pris en charge par les individus et les ménages. L'expérience d'autres pays montre que des dépenses de santé non remboursées, même relativement modestes, entraînent souvent l'endettement et peuvent conduire à la pauvreté. Les dépenses de santé non remboursées gardent les pauvres dans la pauvreté et peuvent faire sombrer les quasi-pauvres en dessous du seuil de pauvreté.²³⁶ Une étude menée sur 15 pays d'Afrique a révélé que, en moyenne, 30% des ménages finançaient leurs dépenses de santé non remboursables par des emprunts et la vente de biens.²³⁷ Les implications de cette découverte sont particulièrement pertinentes à Madagascar étant donné que la majorité de la population vit dans une pauvreté extrême. En 2008, les dépenses non remboursables représentaient 21% des dépenses de santé, mais leur part est passée à plus de 35% en 2011.²³⁸ L'expérience d'autres pays montre que, lorsque les dépenses non remboursées dépassent 20% des dépenses des ménages, cela peut conduire à l'augmentation du nombre de ménages vivant dans la pauvreté.²⁴⁰ En outre, la nécessité de dépenser plus peut également signifier que les ménages retardent les soins ou ne se font pas du tout soigner lorsque cela est nécessaire. Cela est très probablement le cas pour Madagascar où les consultations externes et prénatales ont diminué de plus de 20% entre 2008 et 2011.

Enjeu 2. L'inégalité de la délivrance des services de santé a deux dimensions essentielles dans le contexte de Madagascar: a) l'accessibilité financière et b) l'accessibilité géographique.

- a) **Accessibilité financière:** Les résultats médiocres et inégaux en matière de santé trouvent leurs racines dans les disparités en termes de revenus des ménages. Les dépenses non remboursées pour les services de santé ont augmenté alors qu'un plus grand nombre de ménages s'enfoncent dans la pauvreté. En conséquence, la population est plus vulnérable et court un plus grand risque de tomber et de rester dans la pauvreté en payant pour des services de santé.²⁴¹ Ces enjeux ont un impact plus important sur la prestation des services de santé que sur les services de nutrition étant donné que le Programme National de Nutrition Communautaire atteint tous les quintiles de populations cibles en offrant gratuitement des interventions nutritionnelles directes aux femmes enceintes / allaitantes et les enfants de moins de cinq ans. Les résultats de la récente enquête OMD ont montré que les obstacles financiers et la distance sont les principaux obstacles à l'accès aux soins de santé de qualité.²⁴² A l'exception du coût des prescriptions, les services de soins de santé

²³⁶ Sambo *et al* "Financement de la santé dans la région Afrique: 2000-2009 analyse de données " Archives Médicales internationales 2013, 6:10

²³⁷ Leive A, Xu K: Faire face aux dépenses de santé non remboursées: données empiriques provenant de 15 pays. *Bulletin de l'Organisation mondiale de la Santé* 2008, 86(11): 849-856

²³⁸ OMS 2012

²³⁹ Op cit.

²⁴⁰ Ibid.

²⁴¹ EPM 2010.

²⁴² L'enquête a révélé que la plupart des femmes (84 %) ont identifié au moins un obstacle important pour le traitement ou les conseils médicaux. Parmi les raisons les plus citées figurent la disponibilité de l'argent pour le

primaires sont offerts gratuitement au niveau des établissements. Cependant, en pratique l'utilisation des services de santé implique également des frais non remboursables, tels que les approvisionnements et le transport.

Une analyse plus profonde de l'équité, utilisant les résultats de l'enquête MICS régionale, montre que les interventions en matière de santé maternelle et infantile, comme les soins prénatals et la vaccination, atteignent effectivement plus de quintiles de la population (annexe 2). Dans un effort pour aborder certains des enjeux entourant les obstacles financiers à l'accès aux services de santé, un Fonds d'Équité de la Santé a été créé par le gouvernement pour fournir des médicaments gratuits aux plus pauvres. Dans le cadre du mécanisme de recouvrement des coûts au niveau des centres de santé, un petit pourcentage de fonds (provenant de la vente de médicaments) est placé dans un fonds d'équité destiné à offrir un accès gratuit aux médicaments pour les populations les plus vulnérables, sans ajouter de fardeau au budget de la santé. De par sa conception, sa solvabilité est directement liée au taux d'utilisation des centres de santé par la population. Il existe de grandes variations de la viabilité financière des Fonds d'Équité, même au sein d'un district, et la couverture globale est très faible. Cependant, la viabilité financière n'est pas le plus grand défi dans l'efficacité du Fonds d'Équité ; en fait, les fonds sont sous-utilisés car le ciblage des personnes éligibles est très difficile et est lié à des nuances culturelles concernant l'identification des personnes que l'on peut considérer comme pauvres.²⁴³

- b) Accessibilité géographique:** des barrières géographiques existent et sont susceptibles de s'aggraver. De nombreuses communautés sont isolées de façon saisonnière pendant plusieurs mois de suite, de sorte que des populations entières – et pas seulement les pauvres – ont un accès limité aux centres de santé. Même les communautés isolées dotées d'un centre de santé souffrent pendant la saison des pluies car les transferts vers les hôpitaux sont impossibles, le ravitaillement en médicaments est plus lent, et les visites de supervision sont pratiquement inexistantes. Avant la crise, l'OMS a indiqué que seulement 60% de la population malgache avait accès aux services de santé. En 2013, environ 856 centres de santé de base ont fermé en raison des effets de la crise. Ceci a conduit à une surcharge de travail dans les établissements de santé qui continuent à fonctionner, avec un nombre d'utilisateurs par centre de santé qui a augmenté de près de 47 % dans les zones rurales. Ainsi, l'accès aux centres de santé est probablement encore plus limité actuellement. En outre, près de 78 % des centres n'ont pas la capacité de transporter les patients à l'hôpital pour un traitement plus poussé. L'enjeu de l'accès géographique est particulièrement préoccupant étant donné les liens avec la mortalité et la morbidité maternelles.

L'allocation et l'organisation des ressources humaines ne sont pas non plus équitables. Le nombre de personnel qualifié et formé semble suffisant mais il existe des problèmes de répartition : les centres de santé en milieu rural n'ont pas de personnel approprié, ce qui contribue davantage aux inégalités dans l'accès aux services de santé.²⁴⁴ Les données du ministère de la Santé révèlent qu'environ 640 centres de santé ruraux ont fermé depuis 2007 en raison d'un manque de personnel. Parmi les CSB fonctionnels, plus de 30% ne

traitement (69 % et jusqu'à 88 % dans certaines régions), la distance au centre de santé (42 %), la disponibilité du service (37 %) et des médicaments (40 %).

²⁴³ L'analyse de la pauvreté et de l'impact Social de 2008 a révélé que l'un des principaux problèmes est la stigmatisation sociale liée à l'identification comme pauvre. Un autre inconvénient est que les personnes dans le besoin sont généralement pas bien informées sur le système ou la façon d'accéder des Fonds d'Équité. Alors que 95 000 bénéficiaires potentiels ont été identifiés, seulement 14 pour cent d'entre eux ont reçu le soutien de ce mécanisme. Bien que les communautés soient responsables d'identifier l'admissibilité au Fonds d'Équité, il n'existe aucun mécanisme de redevabilité des communautés pour l'utilisation de ces fonds.

²⁴⁴ Source: Bachrach, P., Analyse du financement du secteur de la santé depuis 2004: modalités proposées de développement et la distribution du budget de l'Etat pour 2014. Analyse financée par le Fonds japonais. novembre 2012

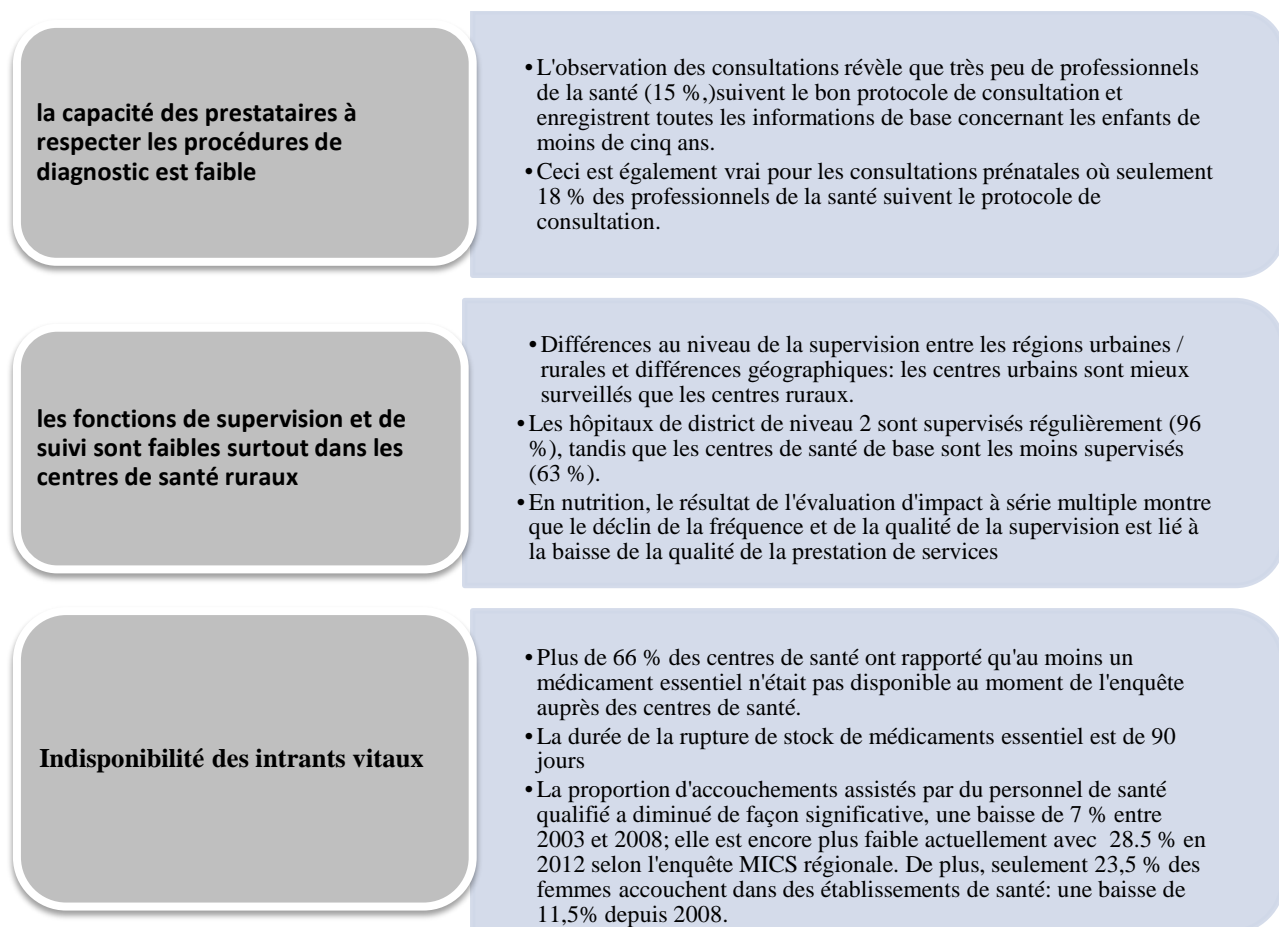
sont pas conformes aux exigences fixées par le ministère en termes de personnel. Il y a trois fois plus de médecins dans les zones urbaines que dans les zones rurales. Dans le secteur public, la plus forte concentration de médecins se trouve dans les centres urbains de la province d'Antananarivo. En moyenne, un centre de santé public en milieu urbain a douze employés dont trois médecins et cinq employés ayant reçu une formation médicale. Par contre, les centres de santé publics en milieu rural sont dotés en moyenne de *seulement* deux personnes qui ne sont pas forcément médecins. Les efforts de recrutement de médecins généralistes et d'infirmières pour les zones rurales ont eu un succès limité et il y a eu une réduction de 50 pour cent dans le nombre de sages-femmes entre 2007 et 2011.²⁴⁵ En outre, le ratio d'infirmières et sages-femmes par rapport aux médecins est très faible (compris entre 1,9 et 2,0 entre 2007 et 2011).²⁴⁶ Un problème supplémentaire est que près de 50% du personnel médical public est âgé de plus de 50 ans et partira à la retraite dans moins de dix ans. Les politiques actuelles de ressources humaines du secteur santé ne prévoient pas les effets de cette future contrainte sur la prestation de services.

Enjeu 3: Qualité des Services de santé. La qualité des services de santé est mauvaise, surtout dans les régions rurales du pays. Bien qu'il existe de nombreux services et composants du système qui sont de qualité médiocre, la prestation des services de santé primaires peut être quantifiée autour de quelques indicateurs clés et ceux-ci reflètent les principaux enjeux du système de santé à Madagascar: a) la capacité des prestataires à respecter les procédures de diagnostic, b) la faiblesse des fonctions de supervision et de suivi et c) la disponibilité des intrants essentiels.

²⁴⁵ Le nombre de sages-femmes était de 2.810 en 2007 et 1.449 en 2011. Source: Bachrach, P., Analyse du financement du secteur de la santé depuis 2004: modalités proposées de développement et la distribution du budget de l'Etat pour 2014. Analyse financée par le Fond japonais. novembre 2012

²⁴⁶ Les résultats de l'étude des Centres de Santé 2012 révèlent l'importance du rôle des sages-femmes dans le secteur public, réduisant la charge de travail du personnel médical qualifié à 92 patients par mois dans les zones urbaines, et 108 patients par mois dans les zones rurales.

Figure 3. Mauvaise qualité des services dans les établissements de santé



IV. Recommandations et conclusion

La crise politique a eu un effet négatif sur le secteur de la santé, et les progrès effectués ont été compromis par des coupes importantes dans les programmes et les initiatives au cours des cinq dernières années. Ceci est évident étant donné que le pays a stagné dans sa progression vers la réalisation des OMD. Dans ces circonstances, il est essentiel d'identifier et de prioriser les actions et les réformes clés dans le court et moyen terme. Le gouvernement et les partenaires doivent fournir de toute urgence des services de santé et de nutrition essentiels aux populations les plus vulnérables tout en œuvrant pour améliorer la performance des systèmes dans le moyen et long terme. La définition des priorités pour le court et moyen terme est critique surtout dans une situation où l'enveloppe budgétaire est limitée. Dans ce contexte, il faut saisir l'opportunité de mieux aligner le secteur et de plaider en faveur d'une augmentation des ressources auprès des bailleurs, pour défendre sur un nouveau plan stratégique pour la santé. Ainsi, les recommandations formulées dans cette note sont destinées à contribuer à l'élaboration de la nouvelle stratégie du secteur de la santé et du plan opérationnel, qui est une priorité essentielle à court terme. Si elles sont appliquées, ces recommandations serviront également à orienter le système de santé vers l'objectif à long terme d'un système de santé universel. Le secteur de la nutrition dispose d'une stratégie et d'un plan d'action dont les priorités sont clairement définies pour les cinq prochaines années. Il faudra continuer à se concentrer sur l'élargissement de l'accès aux services de nutrition et l'amélioration de la qualité de la prestation des services en direction des populations vulnérables.

La récente évolution de la situation politique du pays offre une occasion unique aux secteurs sociaux de réclamer des ressources supplémentaires indispensables provenant de sources de financements

externes et internes, tout en s'efforçant de faire en sorte que les financements disponibles soient maximisés pour obtenir de meilleurs résultats dans le secteur de la santé et la nutrition. Trois priorités devraient influencer la prise de décision sur les dépenses: (i) assurer un accès équitable à des interventions médicales et nutritionnelles vitales, en particulier pour les populations vulnérables, (ii) améliorer la qualité de la prestation des services de santé et de nutrition et (iii) renforcer et réorienter le système pour fournir de manière équitable des services de santé et de nutrition de qualité.

- i) **Assurer un accès équitable aux services de santé et de nutrition** avec des efforts visant à offrir des services essentiels de santé et de nutrition à fort impact pour les mères et les enfants dans les zones rurales.

a. **Éliminer les obstacles financiers limitant l'accès (à court et à moyen terme)**

À court terme, l'élimination des obstacles financiers à l'accès aux services de santé et de nutrition est cruciale et peut encourager l'utilisation des services. Par exemple, le secteur de la nutrition à Madagascar offre un ensemble d'initiatives nutritionnelles directes et rentables, offertes gratuitement dans les sites de nutrition communautaire ; elles ont réussi à atteindre tous les quintiles de la population. Plusieurs initiatives et expériences existantes peuvent être mises à l'échelle et / ou renforcées:

- *Supprimer les frais non remboursables au niveau des centres de santé afin de stimuler l'utilisation des services.* Par exemple, en 2008, l'introduction de kits d'accouchement sans risques (pour les accouchements normaux et les césariennes) dans les centres de santé en milieu rural a permis la gratuité des accouchements et une augmentation du nombre de femmes accouchant dans les centres. La fourniture de ces kits a été réintroduite récemment grâce au financement d'urgence IDA dans cinq régions du pays pour éliminer les obstacles financiers à l'accès aux services. L'utilisation de ces kits peut être élargie à d'autres régions du pays
- *Renforcer les mécanismes de filet de sécurité tels que le **Fonds d'Équité pour la Santé** pour améliorer l'accès des plus vulnérables aux services de santé.* Dans l'ensemble, la gestion des fonds d'actions peut être améliorée, et en particulier, en ce qui concerne le ciblage des bénéficiaires et la redevabilité des gestionnaires de fonds. Une évaluation en profondeur du modèle de fonds d'équité peut contribuer à la refonte du mécanisme pour le rendre plus efficace dans l'amélioration de l'accès aux soins.

b. **Réduire les obstacles géographiques (à court et à moyen terme)**

- *Financer les activités et les approches de sensibilisation existantes.* Par exemple, les centres de santé dans les zones rurales peuvent être dotés de ressources suffisantes pour mettre en œuvre le programme de "*Stratégie Avancée*" au niveau des centres de santé. Il s'agit de fournir aux communautés, dans un rayon de 5 km, des services de santé essentiels assurés par un personnel bien formé. Dans certaines régions du pays, grâce au financement des partenaires, le rayon d'action a été étendu à 15 km, afin d'augmenter l'accès aux services. L'extension de cette activité sur d'autres régions est une option à considérer pour accroître l'accès aux services.
- *Investir dans la fonctionnalité des centres de santé de niveau 1 en milieu rural.* Étant donné le nombre de centres de santé qui ont été fermés au cours des cinq dernières années, le gouvernement devrait accorder la priorité à des activités visant à créer en zones rurales davantage de centres fonctionnels

dotés du minimum d'équipement pour réaliser des interventions d'urgences pour les populations vulnérables. Il est nécessaire de mettre en place un plan chiffré et réalisable afin d'orienter et de prioriser les investissements pour la réhabilitation et l'expansion dans ce secteur.

- c. ***Protéger et renforcer les interventions fondées sur des données probantes au niveau communautaire (à moyen terme).*** Comme indiqué dans le Rapport Mondial sur le Développement, relatif aux conflits et à la fragilité, le renforcement des mécanismes primaires et communautaires peut favoriser la résilience dans la prestation de services. A Madagascar, où la malnutrition et le retard de croissance touchent près de la moitié des enfants de moins de cinq ans, le programme national de nutrition communautaire mis en œuvre dans les sites de nutrition appelés «Seecaline » s'est avéré très efficace dans la prévention de la malnutrition à tous les stades critiques du cycle de la vie de la population et plus particulièrement dans la réduction de l'insuffisance pondérale chez les enfants souffrant de malnutrition. Le programme a continué à fonctionner malgré la crise en raison de la forte adhésion de la communauté (encadré 1) soutenue par l'engagement continu des Gouvernements successifs. Ce programme de nutrition communautaire atteint tous les quintiles de la population avec des services de nutrition gratuits pour les enfants de moins de cinq ans. Il peut être mis à l'échelle rapidement, compte tenu des expériences positives des approches et stratégies mises en œuvre jusqu'ici dans la lutte contre la malnutrition ainsi que des bonnes pratiques au niveau global. Ce type d'approche communautaire peut également remédier à la pénurie de ressources humaines tout en répondant à la nécessité de toucher les populations vulnérables dans les zones rurales reculées. Des initiatives passées telles que le projet de l'USAID, « Commune Championne », a produit d'excellents résultats dans la réduction de l'incidence de la diarrhée et du paludisme, l'augmentation du taux de vaccination des enfants, des consultations prénatales et la promotion des activités de planification familiale. Des stratégies telles que la formation d'agents de santé communautaires pour administrer des contraceptifs injectables et piloter des interventions de soins d'urgence obstétricaux et néonataux au niveau communautaire devraient être encouragées et mises à l'échelle, le cas échéant.

Encadré 1: Interventions du Programme National de Nutrition Communautaire

Le programme a bénéficié d'une étude d'impact à long terme, à séries multiples dont les résultats renforcent la conception et la mise en œuvre du Programme National. La période entre la conception et le deuxième anniversaire de l'enfant offre une «fenêtre d'opportunité» critique pour améliorer les chances de survie, la croissance et le développement de l'enfant, après l'âge de deux ans, la malnutrition aura causé des dommages irréversibles. Par conséquent, il est crucial d'investir pendant cette période. À l'heure actuelle, environ le tiers des enfants de moins de cinq ans sont inscrits dans le Programme National de Nutrition Communautaire du Gouvernement, qui comprend des activités de surveillance de la croissance et de promotions régulières pour sensibiliser les mères sur l'importance de la malnutrition. L'agent communautaire de nutrition (ACN) réaffirme les messages clés de nutrition: l'importance de l'allaitement maternel exclusif (au moins jusqu'à six mois), le moment et la composition de l'introduction d'aliments complémentaires, et les pratiques d'alimentation appropriées et les soins aux enfants en cas de maladie, l'utilisation des services de soins de santé primaires et la supplémentation par des micronutriments. Par ailleurs, tout en pesant les enfants, le programme fournit des conseils individuels aux mères sur l'état nutritionnel de l'enfant, et organise des visites à domicile avec les mères des enfants ayant des difficultés à prendre suffisamment de poids. Des démonstrations culinaires sont fournies pour promouvoir des pratiques de sevrage appropriées, et encourager les mères à préparer des recettes basées sur des produits disponibles localement pour promouvoir une alimentation diversifiée. Des séances mensuelles spéciales sont également organisées pour les femmes enceintes, en mettent l'accent sur l'importance des consultations prénatales dans les centres de santé, d'une alimentation variée et améliorée pendant la grossesse, et des suppléments alimentaires post-partum comme le fer, l'acide folique et la vitamine A. Les résultats de l'évaluation montrent que le programme a été un succès dans la lutte à long terme contre la malnutrition aiguë. Les enfants inscrits au programme avant 2003 ont également obtenu de très bons résultats aux tests cognitifs dix ans plus tard. En outre, les résultats du programme ont contribué à définir l'ordre de priorité dans la Stratégie Nationale sur la Nutrition ainsi que d'informer la prochaine génération de recherche opérationnelle sur la nutrition dans le pays.

ii) Amélioration de la qualité des services de santé

- a. **Assurer la disponibilité des produits de base et des médicaments essentiels au niveau primaire (à court et moyen terme).** La disponibilité des produits et médicaments essentiels pour les soins primaires dans les zones rurales est essentielle. La santé maternelle et néonatale, par exemple, est étroitement dépendante de la disponibilité de l'équipement et des matériels nécessaires pour fournir des Soins Obstétricaux Néonataux d'Urgence dans tous les centres de santé de base. En outre, il est essentiel que le ministère envisage d'investir dans l'entretien de la fonctionnalité des établissements de santé existants en particulier dans les zones rurales afin qu'ils puissent être équipés pour fournir un niveau basique de soins.
- b. **Investir dans la supervision et le suivi aux niveaux inférieurs (à court et moyen terme).** Un facteur clé pour améliorer la qualité des services de santé est la supervision et le contrôle aux niveaux décentralisés du système de santé. L'élaboration d'une politique de supervision claire est essentielle et définira les rôles et responsabilités des superviseurs. Elle permet également d'établir comment les ressources de supervision seront allouées. En outre, des ressources devraient être allouées à au recyclage régulier des superviseurs et du personnel médical. La formation doit tenir compte de l'utilité de la supervision systématique ainsi que des avantages de la collecte de données précises au niveau du centre de santé. Des mesures simples comme le développement de listes de contrôle, la publication des données des établissements de santé et l'introduction de boîtes à suggestions, aideront le personnel ainsi que les patients à mieux comprendre la disponibilité des services.²⁴⁷ En ce qui concerne les zones enclavées, le ministère peut envisager d'adopter des mesures incitatives pour les superviseurs affectés dans les zones d'accès difficile, et de travailler avec les ONG et le secteur privé pour soutenir les activités de supervision.
- c. **Renforcer les plans adéquats pour alimenter les actions prioritaires d'amélioration de la qualité (moyen terme):**
 - *Mettre à jour et mettre en œuvre le Plan National de Développement des Ressources Humaines*, qui a porté sur l'opérationnalisation des centres de santé ruraux enclavés et sur l'intégration de la formation continue et des promotions de l'ensemble du personnel de santé, qui n'a pas été finalisée à ce jour. Ce plan sera essentiel dans l'élaboration d'un plan pour assurer le déploiement de personnel qualifié dans les zones reculées ainsi que dans la formation et le renforcement des capacités d'agents de santé et de nutrition communautaires supplémentaires. (à moyen terme).
 - *Développer et mettre en œuvre un Plan National de Qualité parallèlement au Plan Stratégique National de Santé.* Elaboration d'un Plan National de Qualité sur trois à cinq ans pouvant prioriser les actions critiques pour le secteur dans l'amélioration de la qualité des prestations des services de santé.

iii) Renforcer et réorienter le système pour fournir des services de santé de qualité de manière équitable.

- a. **Renforcer la transparence et la redevabilité par rapport aux résultats.** Dans un contexte budgétaire à fortes contraintes, il devient essentiel de faire le lien entre les résultats et le financement, afin d'accélérer les progrès dans les domaines où Madagascar connaît des problèmes persistants, comme la mortalité maternelle et la

²⁴⁷Rohde, Jon. "La supervision formative pour améliorer les soins de santé primaires intégrés." *MSH Publication hors série n ° 2* (2006.)

malnutrition. Des projets pilotes de financements axés sur les résultats²⁴⁸, planifiés et en cours à Madagascar pour le renforcement des systèmes de santé grâce à une meilleure redevabilité par rapport aux résultats améliorent la fourniture des services de santé. Ces projets comprennent le recrutement d'ONG de mise en œuvre sur la base des performances, le paiement de primes de résultats aux centres de santé et au personnel, de primes d'éloignement pour le personnel qualifié dans les milieux ruraux. Les leçons de ces projets pilotes doivent être tirées par le biais d'un processus contrôlé pouvant soutenir le Gouvernement dans l'affinement et la mise à l'échelle des approches efficaces.

L'expérience de l'application des mécanismes de redevabilité sociale a mis en évidence leur efficacité dans la réduction de l'absentéisme, l'amélioration du traitement des patients, et l'augmentation de l'utilisation des services de santé. Il peut être envisagé de mettre à l'échelle les fiches d'évaluation communautaires dans la totalité du secteur de la santé. Des mécanismes de redevabilité sociale supplémentaires tels qu'un système de bons pour assurer la gratuité des médicaments pour la mère et les enfants et les TIC et améliorer la transparence budgétaire sont actuellement mis à l'essai dans le pays. En outre, la supervision par une tierce partie et la vérification externe par les ONG sont utilisées dans le secteur de la santé, et ont prouvé leur efficacité dans la promotion de la redevabilité des prestataires des services de santé et de nutrition.

- b. ***Améliorer l'efficacité des dépenses et prioriser le financement des interventions pour la fourniture de services de santé (à court terme).*** L'élaboration de la nouvelle stratégie nationale du secteur de la santé et du plan opérationnel chiffré offre une occasion unique de mieux aligner le financement avec les priorités stratégiques. Il est essentiel que le budget soit plus équitablement alloué vers les priorités du secteur (telles que la santé maternelle) et les budgets de fonctionnement, hors salaires, des infrastructures et les services sur le terrain (fonctionnement de la chaîne du froid, les ressources pour la supervision et le suivi). Une plus grande attention à l'amélioration de l'exécution du budget à tous les niveaux est également nécessaire. Les audits internes et externes ainsi que des contrôles fiduciaires internes qui ont été introduits avant la crise doivent être rétablis. En parallèle, une analyse des comptes nationaux de la santé, similaires à celle effectuée en 2007, peut être envisagée afin de comprendre comment le secteur a alloué ses ressources.
- c. ***Renforcer la coordination et l'harmonisation entre tous les acteurs concernés (à court et moyen terme).*** Comme indiqué, le financement extérieur a toujours représenté près de la moitié du budget du gouvernement et a été la principale source de financement pour les investissements dans les secteurs sociaux. À court terme, ce sera probablement la principale source de financement pour le secteur. À cet égard, le développement de la stratégie nationale du secteur de la santé peut guider la coordination et l'harmonisation des efforts dans le secteur. Les groupes de donateurs sectoriels se réunissent régulièrement et demeurent un mécanisme efficace dans le pays pour coordonner l'appui technique et financier. Cette coordination implique que les partenaires de développement utilisent principalement les mêmes agences de mise en œuvre, partagent les coûts de mise en œuvre, financent des activités similaires, et coordonnent les régions prises en charge afin de couvrir toutes les régions de la façon la plus complète possible. Les

²⁴⁸ Pour essayer de renforcer les systèmes de santé par l'amélioration de la redevabilité aux résultats et améliorer la prestation des services de santé, plusieurs pays d'Afrique utilisent de plus en plus l'approche de financement axée sur les résultats (RBF) dans leurs programmes de santé. Le principe est que, en liant le financement aux résultats, on obtient des améliorations dans les systèmes de santé et les indicateurs de santé sur les résultats, ainsi que de la redevabilité dans le secteur de la santé.

baillleurs de fonds et les partenaires devraient également adopter une vision à long terme pour soutenir les secteurs sociaux à Madagascar, ce qui contribuera à la durabilité du système face aux chocs exogènes. Cela nécessitera une coordination étroite avec tous les ministères ainsi que les ONG, la société civile et les partenaires internationaux pour assurer une approche harmonisée ainsi que la mise en œuvre efficiente et efficace des interventions. Dans ce contexte, le Ministère de la Santé, avec l'appui des partenaires du secteur de la santé, doit mettre en place un processus de collaboration pour le développement de la Stratégie Nationale d'ici l'année prochaine avec un plan opérationnel chiffré et hiérarchisé. Tout d'abord, il convient de souligner que les mécanismes de suivi doivent être renforcés. Le dialogue politique sur les progrès réalisés et l'évaluation des principaux facteurs déterminants des résultats de santé doit être guidé par un mécanisme de suivi trimestriel. Dans ce contexte, il est également important que les Revues Conjointes du Secteur de la Santé reprennent, pour faciliter l'identification des blocages et des contraintes de capacité des prestations de services. Ces revues sont également un mécanisme de suivi des progrès accomplis vers la réalisation des OMD à moyen terme.

- d. ***Améliorer la planification et la prise de décisions fondée sur des données probantes (à moyen terme).*** Il est essentiel de poursuivre le renforcement des capacités de suivi-évaluation à tous les niveaux du secteur afin d'assurer une planification et une allocation efficientes et efficaces des ressources. Cela implique des investissements dans le suivi systématique ainsi que le renforcement du lien entre la collecte des données et la production de conclusions d'une part, et la prise de décisions d'autre part. Il est également essentiel que le Système de Gestion des Informations Sanitaires soit renforcé pour permettre de meilleures mesures de l'impact des actions et interventions prioritaires et d'avoir des informations précises pour la prise de décision fondée sur des données probantes.²⁴⁹ Comme décrit plus haut, les résultats d'une étude d'impact à long terme, à séries multiples du Programme National de Nutrition Communautaire (1998-2011) ont contribué à la stratégie de nutrition et ont appuyé la priorisation des 1000 premiers jours de la vie de l'enfant ainsi que la nutrition de la mère. De même, des paquets intégrés de santé avec un bon rapport coût / efficacité ont été mis à l'échelle sur la base de données nationales montrant que la concentration sur les interventions critiques mène à l'amélioration des indicateurs de santé de la mère et de l'enfant. La prise de connaissance, le pilotage et la documentation systématique des données sont essentiels pour assurer une fourniture efficace des services dans un environnement ayant des contraintes de ressources. Le gouvernement et les partenaires mènent plusieurs activités de recherche sur les opérations dans les secteurs de la santé et la nutrition, ce qui continuera à offrir une occasion essentielle de s'assurer que la production de données est utilisée dans le dialogue politique.

Conclusion

Le développement du nouveau plan sectoriel pour la santé offre une opportunité au Gouvernement et aux partenaires de reconcentrer leurs efforts sur l'amélioration des indicateurs de la santé dans le pays. Etant donné le niveau élevé de pauvreté et de morbidité, il est important de maintenir l'attention sur les populations vulnérables (les femmes enceintes et allaitantes et les enfants de moins de cinq ans) dans les zones rurales et enclavées du pays à travers des interventions pour la santé à large impact et à bon rapport coût / efficacité. Compte tenu de l'environnement aux ressources limitées, il est essentiel que le secteur mette l'accent sur l'aspect équitable de la prestation de

²⁴⁹Sharp, Maryanne; Kruse, Ioana. 2011. Définition des priorités dans le secteur de la santé pour plus d'efficacité de la Banque mondiale.

services. Parallèlement, il est nécessaire d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques et de trouver des moyens d'établir des partenariats avec diverses parties prenantes et de renforcer la redevabilité entre les prestataires et les patients.

Sur la base des résultats des études en cours actuellement (étude d'impact du LNS, ...), le développement du prochain plan d'action et d'un plan opérationnel pour le secteur nutrition s'avère nécessaire afin de prioriser la mise à l'échelle des interventions à fort impact et le ciblage des bénéficiaires, d'améliorer le système de collecte de données et la qualité des prestations de services au niveau des intervenants à tous les niveaux, de focaliser la lutte contre la malnutrition chronique des enfants de moins de 5 ans et de renforcer la lutte contre l'insécurité alimentaire des ménages vulnérables durant la prochaine décennie 2016-2025.

Annexe 1. Stagnation des progrès vers les OMD

OMD concerné	Indicateurs de santé	EDS 2003/04	EDS 2008/09	Rapport OMD Madagascar 2013
4	Taux de mortalité infantile / 1,000 naissances vivantes	58	48	42
4	Taux de mortalité chez les enfants de moins de cinq ans / 1,000 naissances vivantes	94	72	62
4	Taux de vaccination contre la rougeole	59	70	62
5a	Ratio de mortalité maternelle / 100,000 naissances vivantes	469	498	478
5a	Naissances ayant eu lieu dans un centre de santé (%)	32	35	37.9
5a	Accouchements assistés par du personnel de santé qualifié (%)	51	44	44.3
5b	Couverture des soins prénatals - au moins une visite (%)	80	86	Pas disponible dans le rapport OMD. Uniquement disponible pour 1-3
5b	Couverture des soins prénatals - quatre visites ou plus (%)	40	49	51.1
5b	Taux de prévalence des méthodes contraceptives modernes (pourcentage de femmes mariées)	18	29	53.1
5b	Taux de fécondité des adolescentes (naissances pour 1000 femmes âgées de 15-19 ans)	150	148	163
5b	Besoins non satisfaits de planification familiale - femmes mariées souhaitant espacer ou limiter les naissances et n'ayant pas accès aux services de planification familiale (%)	24	19	18
6	Taux de prévalence de la tuberculose / population de 100,000 personnes (Source: OMS 2012 Profile de la Tuberculose à	359	417	442
6	Personnes vivant avec le HIV, 15-49 ans (percent) (Source: ONUSIDA 2012 Profile de Madagascar)	<1%	<1%	0.50%

Annexe 2: Analyse de l'équité utilisant l'enquête en Grappes à Indicateurs Multiples régionale 2012 (MICS4)

L'enquête Madagascar MICS4, financée par la Banque Mondiale et l'UNICEF, a été menée en 2012 par l'Institut National de Statistiques dans le Sud du pays. L'enquête s'est concentrée sur quatre régions du Sud de Madagascar : Androy, Anosy, Atsimo Andrefana, et Atsimo Atsinanana avec un échantillon représentatif de 2.897 foyers. L'enquête a collecté des données sur les membres des foyers, les caractéristiques de la maison, des informations sur les femmes âgées entre 15 et 49 ans et les enfants de moins de cinq ans. Le sud est une région particulièrement vulnérable aux catastrophes naturelles telles que les cyclones et les sécheresses. De plus, dans les quatre régions où la MICS a été menée, plus de 80% de la population vit en dessous du seuil de pauvreté. Étant donné ce contexte, il est clair que les foyers dans les quatre régions ont particulièrement souffert au cours des cinq dernières années.

Ci-dessous des données sélectionnées et des interventions sur la santé de l'enfant provenant des récentes études MICS dans le sud de Madagascar. Ces indicateurs ont été choisis pour avoir une meilleure compréhension des inégalités dans l'utilisation des services de soins médicaux.²⁵⁰

Tableau 1. Couverture des interventions sur la santé maternelle et infantile selon les quintiles de revenus.

Interventions dans la santé maternelle et infantile	q1 (Les plus pauvres)	q2	q3	q4	q5 (Les plus riches)	Total
vaccination complète	23.2	24.7	33.8	37.9	50.9	33.4
Traitement de la diarrhée	31.2	28	27	43.1	39.7	33.2
Traitement médical des infections respiratoires aiguës	63.8	53.1	56.8	63.6	78.5	61.6
Utilisation de moustiquaire par les enfants	61.4	56.2	62.2	66.4	68.5	62.4
Soins prénatals qualifiés	63.3	68.4	76.7	81.1	91.2	74.6
Soins prénatals qualifiés (4 visites et +)	34.5	37.9	40.6	48.8	63.7	43.3
Assistance d'accoucheuses qualifiées	10.6	15.2	25.7	39	71	28.5
Utilisation moustiquaire par les femmes enceintes	55	68.5	68.3	64.2	68.5	64.9

Interventions dans le domaine de la santé de l'enfant

Le taux de mortalité chez les enfants de moins de cinq ans dans la région Sud, qui est de 102 selon les MICS, est largement supérieur au taux enregistré pour la totalité du pays (62) selon le dernier rapport MDG 2012. Le taux de mortalité infantile est particulièrement élevé dans les régions Anosy(105) et Atsimo Atsinanana (120). La mortalité infantile était également plus élevée dans les régions rurales et les foyers les plus pauvres. De plus, les résultats de l'enquête ont montré que les enfants avaient de plus grands risques de mourir lorsque leurs mères sont jeunes (moins de 20 ans) et si les enfants de la même fratrie étaient nés à court intervalle. Les enfants nés à moins de deux ans d'intervalle courent un risque de décès deux fois plus important que ceux nés à un intervalle de quatre ans ou plus (96 % contre 46 %).

Parmi les quatre interventions de santé de l'enfant figurant dans le tableau 1, la couverture était plus grande dans les quintiles les plus riches (Q4 et Q5). Les données transnationales d'un certain nombre d'enquêtes sur les ménages indiquent que les enfants pauvres sont plus exposés aux risques de maladies liées à l'eau et l'assainissement, la pollution de l'air intérieur, le surpeuplement, les

²⁵⁰ Banque mondiale, Equité de la Santé et de la Protection Financière Fiche Madagascar 2012

mauvaises conditions de logement, et une forte exposition aux vecteurs de maladies. En outre, les enfants pauvres sont moins susceptibles d'avoir accès à des interventions de santé ou d'être emmenés aux centres de santé lorsqu'ils sont malades.²⁵¹

Tableau 2. Couverture DTC3 et taux d'abandon DTC3

Quintile	DTC 1	DTC 2	DTC 3	Taux d'abandon DTC 1- DTC 3
q1 (Les plus pauvres)	59.1	43	34.5	41.6
q2	62.1	50.2	35.6	42.7
q3	74.1	67.5	48.3	34.8
q4	67.3	58.2	48.6	27.8
q5 (Les plus riches)	87.8	82	71.3	18.8
Total	69.4	59.3	46.7	32.7

La couverture vaccinale est l'une des principales variables de prédiction du taux de mortalité infantile et elle peut également être utilisée comme un indicateur indirect de la disponibilité des soins de santé primaires dans les pays en développement. Selon l'EDS 2008/2009, la couverture vaccinale complète chez les enfants de 12 à 23 mois en 2008 était de 62 %. Les données des MICS régionales de 2008 montrent une différence substantielle par rapport aux couvertures antérieures. La couverture vaccinale totale est faible avec 33,4 %, les enfants du quintile le plus riche ont la couverture la plus élevée avec 50,9 %. Les différences les plus importantes sont dues au niveau d'éducation: seulement 27,5 % des enfants de mères sans instruction ont été complètement vaccinés, contre 35,4 % pour les enfants de mères qui ont terminé leur éducation primaire et 48,2 % pour ceux des mères ayant fait des études secondaires ou supérieures.

Faible accès et faible utilisation

La couverture Diphtérie-Tétanos-Coqueluche (DTC3) constitue une bonne mesure du potentiel du système de santé pour vacciner complètement les enfants avec les trois doses de la série ainsi que la satisfaction des patients²⁵². La couverture totale de DTC3 n'est que de 46,7 % (voir le tableau 2), ce qui est bien en deçà de l'objectif de 80 % fixé au niveau du district et 90% au niveau national²⁵³. La faible couverture DTC1 indique le faible accès tandis que le taux d'abandon élevé pour le DTC3 met en évidence des problèmes liés à l'utilisation. La couverture DTC1 est la plus faible parmi les ménages les plus pauvres et augmente avec le quintile de revenu, ce qui montre que l'accès aux centres de santé augmente avec le revenu du ménage. La couverture DTC3 est la plus élevée (71,3%), pour les ménages les plus riches, mais est inférieure à 50% pour les autres ménages. De toute évidence, même les ménages qui ont accès aux services de santé ne les utilisent pas.

Le taux d'abandon global DTC1-DTC3 pour les quatre régions a été de 32,7 %, avec les taux d'abandon les plus élevés (plus de 40 %) dans les deux quintiles de revenu les plus faibles. Ces taux sont loin de l'objectif de 10 % pour Madagascar.²⁵⁴ Ces résultats indiquent que les ménages pauvres ont un accès limité et une mauvaise utilisation des services de santé et que l'ensemble du système a un suivi très limité sur les enfants des ménages les plus pauvres.

Interventions pour la santé maternelle

²⁵¹ Ibid.

²⁵² Gavi Alliance – Indicateurs des Objectifs du Système de Santé (<http://www.gavialliance.org/results/goal-level-indicators/health-systems-goal-indicators/#sthash.DtfzL1et.dpuf>).

²⁵³ Plan pluriannuel complet Programme élargi de vaccination: Mise à jour du PPAC 2011-2015. Mise à jour 20 Décembre, 2012.

²⁵⁴ Ibid.

Interventions dans la santé maternelle et infantile	q1 (Les plus pauvres)	q2	q3	q4	q5 (Les plus riches)	Total
vaccination complète	23.2	24.7	33.8	37.9	50.9	33.4
Traitement de la diarrhée	31.2	28	27	43.1	39.7	33.2
Traitement médical des infections respiratoires aiguës	63.8	53.1	56.8	63.6	78.5	61.6
Utilisation de moustiquaire par les enfants	61.4	56.2	62.2	66.4	68.5	62.4
Soins prénatals qualifiés	63.3	68.4	76.7	81.1	91.2	74.6
Soins prénatals qualifiés (4 visites et +)	34.5	37.9	40.6	48.8	63.7	43.3
Présence d'accoucheuses qualifiées	10.6	15.2	25.7	39	71	28.5
Utilisation moustiquaire par les femmes enceintes	55	68.5	68.3	64.2	68.5	64.9

La couverture de soins prénatals offerts par du personnel qualifié (médecins, infirmières, sages-femmes ou assistants médicaux) est relativement élevée (75 %). Cependant, les femmes les plus pauvres ont eu beaucoup moins accès à des soins prénatals qualifiés que les femmes relativement plus riches (voir le tableau 1). Moins de la moitié (43,3 % des femmes interrogées) avaient des visites prénatales systématiques (4 + visites). Les femmes les plus riches dans les deux quintiles supérieurs sont allées à des centres de santé pour des soins prénatals beaucoup plus fréquemment que les femmes les plus pauvres. Il est clair que la capacité à payer le traitement et les médicaments ainsi que la distance par rapport aux centres de santé sont des obstacles importants pour la plupart des femmes enceintes à Madagascar.²⁵⁵

La plupart des décès néonataux surviennent au cours de la première semaine de vie et le taux de morts-nés est de 32 mort-nés pour 1000 naissances, dont 24 à 37% se produisent au cours de la grossesse.^{256,257} Darmstadt e. a.²⁵⁸ [1] a démontré que lorsque les soins prénatals communautaires délivrés dans les centres de santé sont utilisés dans des conditions idéales et dans une population avec une couverture de cliniques anténatales de 99%, et lorsque ces services de soins sont accompagnés d'une assistance médicale qualifiée à l'accouchement, il est possible de réduire la mortalité néonatale de plus de 70%. Il est nécessaire d'avoir un investissement continu dans les activités de sensibilisation, la formation du personnel médical, une meilleure supervision des centres de santé ainsi que le Fonds d'Équité pour la Santé afin d'améliorer l'accès aux services de soins pré- et postnatals pour toutes les femmes enceintes.

Conclusion

Une analyse plus poussée des indicateurs et des données supplémentaires est nécessaire pour avoir une meilleure idée des inégalités en matière de santé, non seulement dans la région du Sud, mais pour l'ensemble de Madagascar. Les résultats d'une analyse d'équité plus approfondie seront utilisés pour mieux planifier les interventions en faveur des pauvres pour les quatre régions.

²⁵⁵ Les résultats de l'enquête OMD5 a révélé que la plupart des femmes (84 %) ont identifié au moins un obstacle important au traitement ou aux conseils médicaux. Parmi les raisons les plus fréquemment citées figurent la disponibilité de l'argent pour le traitement (69 % et jusqu'à 88 % dans certaines régions), la distance au centre de santé (42 %), la disponibilité du service (37 %) et des médicaments (40 %).

²⁵⁶ Lawn JE, Cousens S, Zupan J: 4 millions de décès néonataux: Quand? Où? Pourquoi? *Lancet* 2005, 365:891-900

²⁵⁷ Stanton C, Lawn JE, Rahman H, Wilczynska-Ketende K, Hill K: taux de mort-nés: estimations de naissances dans 190 countries.

²⁵⁸ Darmstadt GL, Bhutta ZA, Cousens S, Adam T, Walker N, De Bernis L: Interventions efficaces fondées sur des preuves: combien de bébés nouveau-né pouvons-nous sauver? *Lancet* 2005, 365:977-988.

Bibliographie

- Abou Zahr, C. et Wardlaw, T. (2003). Mortalité maternelle en 2000: Estimations développées par OMS, UNICEF et UNFPA. Genève : OMS
- Bachrach, P., Analyse du financement du secteur santé depuis 2004 : Proposition de termes d'élaboration et de distribution du budget de l'État en 2014. Analyse financée par le Fonds Japonais. Novembre 2012
- Bhutta ZA, Ahmed T, Black RE, Cousens S, Dewey K, Giugliani E, Haider BA, Kirkwood B, Morris SS, Sachdev HPS, Shekar M, pour le Groupe d'Études de la Malnutrition maternelle et Infantile. Qu'est-ce qui fonctionne ? Intervention pour la malnutrition et la survie maternelle et infantile. Lancet: 371: 417-40.
- Bulletin de l'Alimentation et de la Nutrition, Nutrition maternelle, infantile et des jeunes enfants : Maximiser les impacts sur l'état de la croissance et des micronutriments des enfants en se concentrant sur la nutrition maternelle, les pratiques de prestation et l'amélioration de l'alimentation des nourrissons et des jeunes enfants. Volume 30, numéro 2 (supplément), Juin 2009.
- Hernandez-Corea, JC Mortalité maternelle et facteurs de risques au Département d'Économie Communautaire Western Michigan University
- Kashima S, Suzuki E, Okayasu T, Jean Louis R, Eboshida A, et al. (2012) Association entre proximité du centre de santé et mortalité des jeunes enfants à Madagascar. PLoS ONE 7(6): e38370.
- INSTAT 2012 Enquête sur l'État des Formations Sanitaires EEFS
- Leive A, Xu K: Faire face aux dépenses de santé des ménages : preuves empiriques de 15 pays. Bull World Health Organ 2008, 86(11): 849-856
- Sharp, Maryanne; Kruse, Ioana. 2011. Santé, Nutrition, et Population à Madagascar 2000-09. Banque Mondiale. © Banque Mondiale.
- Sharp, Maryanne; Kruse, Ioana. 2011. Définition des priorités dans le secteur santé pour qu'il soit plus efficace Banque Mondiale. © Banque Mondiale.
- Sud de Madagascar, Enquête en Grappes à Indicateurs Multiples (Multiple Indicator Cluster Survey – MICS) 2012 INSTAT, UNICEF, Banque Mondiale
- Sambo et al. Financement de la Santé dans la Région Afrique : 2000–2009 analyse de données, Archives internationales de médecine 2013, 6:10
- Enquête Nationale de Suivi des Objectifs du Millénaire pour le Développement de Madagascar INSTAT 2012/2013 Rapport National sur l'OMD4-Mortalité infantile, OMD5 – Mortalité maternelle ; OMD6 : Combattre le VIH-SIDA, la Tuberculose et le Paludisme
- OMS 2012 Profil de la Tuberculose à Madagascar
- ONUSIDA 2012 Madagascar : Profil du pays

Liste des Acronymes

Santé et Nutrition	
DTC	Diphtérie-Tétanos-Coqueluche
EDS	Enquête Démographique et de Santé
MDG/OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
MICS	grappes à indicateurs multiples
MICS4	Indicateurs Multiples régionale pour Madagascar
MTN	maladies tropicales négligées
PDSSPS	Plan National de Développement du Secteur Santé et de la Protection Sociale
PNCC	Programme National de Nutrition Communautaire
SUN	Scaling up Nutrition / Renforcement de la Nutrition
UNICEF	Organisation des nations Unies pour l'Enfance Fonds de Développement Local

18. La protection sociale

I. Résumé et Vision 2024

La vision de la Protection Sociale pour Madagascar en 2024 est d'établir un système efficace de filets sociaux de sécurité qui réduise considérablement l'extrême pauvreté et qui renforce la résilience des pauvres aux catastrophes naturelles. La pauvreté extrême demeure exceptionnellement élevée à Madagascar et à moins que la protection sociale soit une priorité dans la lutte contre la pauvreté, le développement social et économique du pays sera sévèrement limité. Près des deux tiers de la population sont considérés comme extrêmement pauvres, et plus de 80 pour cent de la population sont considérés comme vulnérables. Aujourd'hui, Madagascar ne dispose ni d'un cadre stratégique pour la protection sociale, ni de programmes efficaces, à grande échelle et coordonnés, qui puissent protéger les populations les plus pauvres de la misère et du désespoir. Les programmes de protection sociale en place sont certes nombreuses, mais elles sont insuffisantes au regard des besoins et ne sont pas coordonnés.

La Protection Sociale peut apporter une contribution significative à la réduction de l'extrême pauvreté et de la vulnérabilité aux catastrophes naturelles à Madagascar. En fournissant aux plus pauvres les moyens de stabiliser leurs conditions économiques, d'envoyer leurs enfants à l'école et de bénéficier de services de santé, le secteur est essentiel pour la Stratégie de Croissance et la Réduction de la Pauvreté à Madagascar. Les politiques et les programmes de protection sociale visent à réduire la vulnérabilité causée par la pauvreté et à éliminer les risques qui menacent directement la vie et le bien-être des personnes. Ceci inclut les filets sociaux de sécurité (par le biais de programmes de transferts monétaires et d'argent contre travail), l'assurance sociale (assurance maladie, les pensions, etc.) et les services sociaux pour des groupes cibles spécifiques (par exemple les handicapés, les orphelins). Comme le montrent les expériences de nombreux pays, la Protection Sociale contribue également à la croissance économique, à travers des programmes de transfert, de travaux publics, et d'assurance santé qui favorisent l'égalité et la croissance économique.

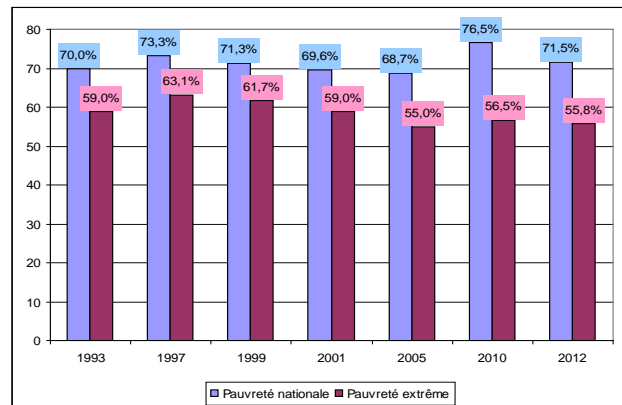
Malgré l'immensité des besoins, la Protection Sociale n'est pas bien développée à Madagascar, et les programmes en cours couvrent seulement une faible partie de la population et des besoins. En se basant sur une politique de protection sociale définie collectivement, et en mettant en place des filets sociaux de sécurité efficaces et efficaces pour les plus pauvres, Madagascar pourrait rapidement franchir un pas important en réduisant fortement la pauvreté, la vulnérabilité et l'inégalité au cours de la décennie. Ceci comprendrait des mesures permettant d'assurer un revenu de base pour les familles extrêmement pauvres, et d'améliorer la résilience aux chocs de la population pauvre, ainsi que leur accès aux services sociaux de base.

La présente note porte sur la contribution de la Protection Sociale à la croissance et à la prospérité partagées en identifiant les actions clés à entreprendre à court et à moyen terme pour s'acheminer vers l'implantation de filets sociaux de sécurité efficaces pour les plus pauvres à Madagascar. Les mesures à court terme comprennent (i) la définition du leadership politique dans ce domaine multisectoriel pour revitaliser la coordination et l'harmonisation, (ii) l'expansion des programmes Argent contre travail, et (iii) la mise en place d'un filet de sécurité de base par le biais d'un programme de transfert monétaire conditionnel qui pourrait aider les familles à reconstruire leur capital humain et leurs capacités productives, basé sur un système de ciblage et un registre de bénéficiaires communs. Les mesures à moyen terme devraient inclure (i) le développement d'une stratégie de protection sociale cohérente, (ii) la mise en œuvre de filets de sécurité efficaces, et (iii) le suivi, l'évaluation et la priorisation des interventions de protection sociale.

II. Vue d'ensemble

La pauvreté chronique persiste et demeure élevée à Madagascar. Lutter contre cette pauvreté serait ardu, le pays doit privilégier toutes les mesures qui concourent à cet objectif. La protection sociale doit faire partie des priorités du programme de développement de Madagascar. En effet, la pauvreté a toujours touché au moins deux tiers de la population malgache au cours des deux dernières décennies (Figure 1). Pendant les quelques périodes où la pauvreté a baissé, les variations étaient trop modestes pour faire reculer significativement le nombre de pauvres dans le pays. Selon les dernières estimations, l'incidence de la pauvreté est passée de 76,5% en 2010 (EPM 2010) à 71,5% en 2012 (ENSOMD 2012, résultats provisoires). Cette baisse équivaut à un passage de 15,4 millions à 15,2 millions de pauvres, soit une réduction de seulement 200.000 individus environ. La situation est doublement alarmante car cette pauvreté est constituée essentiellement de l'extrême pauvreté, c'est-à-dire l'impossibilité d'accéder au panier alimentaire minimal de 2133Kcal/jour. Cette situation affecte près de six individus sur dix à Madagascar. Autrement dit, environ sept à huit individus pauvres sur dix sont dans l'extrême dénuement.

Figure 1 : Evolution de la pauvreté et de la pauvreté extrême.



Source : INSTAT EPM1993, EPM 1997, EPM 1999, EPM 2001, EPM

La vulnérabilité aux chocs socio-économiques et aux catastrophes naturelles est également très répandue à Madagascar. Si 76,5% de la population vivait dans la pauvreté en 2010, 81,2% sont classés comme vulnérables (Razafimanantena, 2011). Sont considérés ici comme vulnérables les individus présentant une probabilité de plus de 50% de tomber dans la pauvreté à court terme. Cette vulnérabilité touche principalement les zones arides du sud, les zones cycloniques, les ménages ruraux, les familles nombreuses, les familles avec plusieurs enfants en bas âge ou les ménages dont le chef est sans instruction ou est agriculteur.

L'importance des chocs subis par les ménages malgaches illustre bien cette vulnérabilité. Près du tiers d'entre eux déclarent avoir subi au moins un choc en 2012. Cette proportion atteignait 50% en 2010 en raison de la crise politique déclenchée en 2009. Les pauvres sont les plus exposés aux chocs puisque cette proportion monte à 58,8% en 2010 pour les extrêmement pauvres. Les chocs liés aux catastrophes naturelles (67% : sécheresse, inondation, cyclone, pluie tardive, invasion acridienne,) et les problèmes économiques (15%) sont ceux qui affectent le plus les ménages (EPM 2010).

Face à l'étendue de la pauvreté et de la vulnérabilité, la protection sociale est vitale pour Madagascar. En effet, les mesures individuelles prises par les ménages sont insuffisantes pour améliorer leur bien-être ou pour retrouver leur niveau de vie d'avant les chocs. D'ailleurs, d'après l'EPM 2010, trois quarts des ménages victimes de chocs n'ont pas pu récupérer après les dégâts subis, même un an après. Sans soutien plus avancé fourni par la protection sociale, les ménages ne pourront pas faire face aux conséquences des risques socio-économiques.

En effet, la protection sociale constitue le maillon principal de la réduction de la vulnérabilité et de la pauvreté. Par définition, elle comprend toutes les interventions publiques ayant pour objet d'une part d'assister les plus démunis et les plus vulnérables et d'autre part d'aider les individus, les ménages et les communautés à mieux gérer les risques (World Bank, Social Protection, Discussion Paper 9904, Holzmann and Jorgensen). Plus simplement, son objectif est de diminuer la vulnérabilité

vis-à-vis de la pauvreté et d'éliminer les risques qui menacent directement la vie des populations. Elle est donc indispensable pour Madagascar. Malgré cette forte nécessité, elle n'est pas suffisamment développée dans le pays, le système actuel ne couvre qu'une infime partie des besoins et présente des faiblesses marquées (Banque mondiale, 2012).

La protection sociale peut également contribuer à la croissance économique. En effet, l'expérience de plusieurs pays a montré que quand ils sont bien conçus, les programmes de protection sociale (cash transfert, argent contre travail, nutrition, assurance santé, etc.) permettent de favoriser la croissance économique²⁵⁹ : i) en aidant les ménages à mieux investir dans leur avenir en réduisant les imperfections des marchés (accès au crédit, intrants, etc.); ii) en réduisant les risques de perte de capital humain et permettant ainsi d'avoir des forces de travail plus productives ; et iii) en réduisant les inégalités.

Ainsi, malgré les lacunes dans le secteur, en mettant en place une protection sociale efficace et de qualité, Madagascar pourra réduire considérablement d'ici une décennie la pauvreté, la vulnérabilité et les inégalités. Le pays pourra améliorer la résilience de la population aux chocs et les populations les plus pauvres pourront accéder sans restriction financière aux services sociaux de base. La présente note tente d'identifier les actions à entreprendre à court et à moyen terme, pouvant conduire progressivement vers cette vision.²⁶⁰

a. Les dépenses de protection sociale

Malgré la hausse de la vulnérabilité, le budget de la protection sociale a régressé depuis le début de la crise en 2009. En effet, les dépenses de protection sociale qui étaient estimées à près de 179 millions \$US en 2008 sont passés à 144,8 millions US en 2009 puis à 97,7 millions US en 2010. Ainsi, si le poids de la protection sociale était de près de 1,9% du PIB en 2008, il ne représente plus que 1,1% en 2010. Cette forte baisse s'explique par la régression des dépenses en protection sociale du gouvernement (- 60% sur la période), elle-même due à la restriction budgétaire causée par la crise politique²⁶¹. La baisse est si importante que même les aides, dont le montant est passé de 26 millions \$US en 2008 à 37 millions \$US en 2010, n'ont pu la compenser que partiellement. Certains ONG disposent de financement propre mais leurs appuis ont également chuté à 5,1 millions \$US en 2010 (Kone, 2011). D'ailleurs, ces interventions semblent limitées puisque leurs dépenses sont estimées à seulement 5% environ des dépenses totales de protection sociale à Madagascar.

Tableau 1 : Montant Estimé des Dépenses de Protection Sociale Effectuées par le Gouvernement, les Bailleurs de Fonds et les ONG (millions \$US)

	2007	2008	2009	2010
Dépenses de Protection Sociale Effectuées par				
Le Gouvernement	91,3	145,0	96,9	55,8
Les Bailleurs de Fonds	n.d.	26,0	40,7	36,8
Les ONG	6,8	8,0	7,2	5,1
Total	n.d.	179,0	144,8	97,7
Note				
Total, en pourcentage du PIB		1,9%	1,7%	1,1%

Source : Ravelosoa (2011), Ralaivelo (2011a) et Kone (2011) dans « Madagascar. Après Trois Ans de Crise : Evaluation de la Vulnérabilité et des Politiques Sociales et Perspectives d'Avenir », Banque Mondiale, 2012, page 33.

²⁵⁹ Voir par exemple Harold Alderman & Ruslan Yemtsov, 2013. « How Can Safety Nets Contribute to Economic Growth ». World Bank. Policy Research Working Paper 6437, mai 2013.

²⁶⁰ Le Bureau International du Travail a également réalisé un inventaire des dispositifs et prestations existantes en vue de la mise en place d'un socle national de protection sociale à Madagascar.

²⁶¹ Voir par exemple le Rapport Economique et Financier 2012-2013, Vice Primature chargée de l'économie et de l'industrie (2013).

b. Les programmes de protection sociale

b.1. Le système formel de sécurité sociale

- *Le système public de sécurité sociale*

Madagascar dispose de programmes de couverture de sécurité sociale. Mais leurs domaines d'intervention demeurent limités (par exemple, l'assurance chômage est exclu) et ne couvrent qu'une infime partie de la population du secteur formel ; les personnes du secteur informel et surtout les pauvres sont exclus de ce système. (a) La Caisse de Prévoyance de retraite des fonctionnaires est en charge des risques vieillesse, de l'invalidité et du décès des fonctionnaires et des militaires. (b) La Caisse Nationale de Prévoyance Sociale (CNaPS) est destinée aux travailleurs du secteur privé. Elle comporte trois branches : la branche des maladies professionnelles et des accidents de travail ; la branche des risques vieillesse, invalidité et prestation des survivants en cas de décès et la branche des prestations familiales. La CNaPS compte environ 528000 affiliés, soit environ 5% des actifs. (c) L'assurance maladie des agents de l'Etat : les fonctionnaires et les agents non encadrés de l'Etat bénéficient d'un régime de soins médicaux, d'hospitalisation, d'évacuation sanitaire.

- *L'assurance santé dans quelques entreprises privées formelles.*

Il convient de noter que certains employés du secteur privé formel bénéficient de soins médicaux à travers les services médicaux du travail (**Organisation Sanitaire Tananarivienne Inter Entreprises ou OSTIE**), etc.)²⁶². Mais les personnes bénéficiaires de ces couvertures sociales sont d'une proportion limitée en regard de l'ensemble de la population. Selon l'enquête emploi (2012), seulement 1% des actifs occupés bénéficient d'une couverture en soins maladies. Pourtant selon le code du travail, les entreprises privées formelles ont le devoir d'assurer une sécurité sociale à leurs employés²⁶³.

b. 2.2 Les programmes de filets de sécurité

Selon Ravelosoa (2011), avec une part de 40%, les transferts sociaux (en nature ou en espèce) dans le secteur de l'éducation²⁶⁴ constituaient le plus grand domaine programmatique de dépenses de filets de sécurité sur la période 2007-2010²⁶⁵. Les dépenses liées au secteur santé et nutrition venaient en seconde position (28%), suivies de l'aide aux groupes vulnérables spécifiques (12%). Les programmes d'emploi temporaire et les catastrophes naturelles sont les plus petits financièrement et constituent une moindre portion du portefeuille de protection sociale (de l'ordre de 10% chacun).

- *L'éducation*

On identifie quatre groupes de programmes liés à la protection sociale dans le secteur éducation.

- (i) **La distribution de kits scolaires gratuits en début d'année scolaire.** Ce programme est censé réduire les dépenses scolaires des parents et encourager la scolarisation des enfants. Cependant, le programme a été perturbé par la crise. Aucun kit n'a été distribué au début de l'année scolaire 2010/11 à cause d'une réduction drastique du budget alloué au

²⁶² Voir par exemple Ralaivelo (2013) pour les différents organismes.

²⁶³ Les entreprises privées formelles sont obligées d'assurer sécurité sociale de leurs employés conformément à la loi n° 2003_044 du 24 juillet 2003. Renforcés par les deux décrets : Décret n°2011-626, du 11 octobre 2011, portant application de la Loi n°2003-044 du 28 juillet 2004 portant Code du Travail, relatif à la lutte contre le VIH/sida en milieu du travail ; Décret n°2011-631, du 11 octobre 2011, modifiant certaines dispositions du Décret n°2003-1162 du 17 décembre 2003, organisant la Médecine d'Entreprise.

²⁶⁴ Il s'agit uniquement des dépenses d'éducation (ou de santé) liées à la protection sociale.

²⁶⁵ Ce calcul ne concerne que les programmes de filets de sécurité. Par conséquent, il exclut la sécurité sociale formelle. Voir Ravelosoa (2011) pour plus de détail.

Ministère de l'Éducation, introduite dans le budget révisé adopté en septembre 2010. Cependant, 3,7 millions d'enfants des écoles primaires publiques ont pu bénéficier de kits scolaires en 2012/2013.

(ii) **Les caisses écoles** qui étaient initialement censés compenser les écoles pour la suppression des frais d'inscription et empêcher la multiplication de dépenses scolaires informelles. Elles sont censées réduire la contribution financière des ménages et améliorer la rétention scolaire. En raison de la crise, ces fonds ont rencontré beaucoup de difficultés. Ils ont été considérablement réduits à la suite des coupes budgétaires post-crise : l'allocation par élève est tombée de 3 000 Ar pour l'année scolaire 2009/10 à 800 Ar pour 2010/11.

(iii) **Les programmes d'alimentation scolaire** constituent une motivation supplémentaire pour les ménages vivant dans l'insécurité alimentaire pour envoyer leurs enfants à l'école. Le principal programme est celui du Programme Alimentaire Mondial (PAM) qui fournit des repas scolaires dans la plupart des régions du sud de Madagascar. Ce programme touche près de 215,000 élèves dans 1200 écoles primaires publiques en 2012/2013. Le gouvernement met en œuvre également un programme qui touche près de 60 000 élèves en périphérie d'Antananarivo. Le programme de CARE International touche près de 30,000 élèves de la région Atsinanana tandis que les cantines gérées par les enseignants et les associations des parents d'élèves FRAM touchent environ 1,000 écoles primaires publiques. Enfin, quelques ONG offrent aussi des repas scolaires : les missions norvégiennes, l'association Zaza Madagasikara, etc. (Ralaivelo, 2013).

(iv) **Les transferts en espèces et les bourses.** Les expériences de transferts conditionnels ou non en espèces sont limitées. On peut citer les bourses pour les jeunes filles vulnérables.

Dans l'ensemble, ces programmes ont contribué à l'amélioration de la scolarisation des enfants. Cependant, à cause de la restriction budgétaire, la crise a eu des impacts significatifs sur leur mise en œuvre. Le manque d'argent est perçu comme la principale raison de l'abandon scolaire à Madagascar (INSTAT, 2013b). En effet, depuis 2009, on constate une régression des effectifs des élèves dans les écoles primaires publiques. Enfin, comme le ciblage de ces programmes repose sur la scolarisation, les ressources sont involontairement déviées au détriment des ménages et des communautés les plus pauvres. Ainsi, les plus pauvres qui ne vont pas à l'école ne profitent pas des programmes cités plus haut. Un des rôles de la protection sociale est de permettre, notamment aux plus pauvres, l'accès aux services sociaux de base et en particulier à l'éducation.

- *La santé*

On peut identifier trois programmes de protection sociale dans le secteur santé.

(i) **L'exemption de recouvrement des coûts dans les CSB.** Le système de recouvrement de coût concernant les médicaments et les consommables médicaux²⁶⁶ a été réinstauré en 2004 à Madagascar. Il est conçu comme fonds d'équité permettant de prendre en charge gratuitement les plus démunis et les premiers soins d'urgence. Ce programme est intéressant dans la mesure où l'aspect financier constitue un des principaux motifs de non fréquentation des services de santé²⁶⁷. Le programme cible les 1% les plus pauvres. Il est financé à un taux de 3.5/135 prélevé sur les entrées de ventes des PHAGECOM (*Pharmacies à gestion communautaire*), soit 2,6% du chiffre d'affaires réalisé sur les médicaments. Sa mise

²⁶⁶ Ce système porte le nom de FANOME (Financement pour l'approvisionnement non-stop en médicaments ou Fandraisan'Anjara No mba OMEko),

²⁶⁷ Voir par exemple Thiam M., Razafiarison J.C., 2011. Disponibilité, accessibilité et utilisation des services sociaux de base dans deux régions du sud de Madagascar : Androy et Anosy. Vice-Primature Chargé de l'Economie et de l'Industrie (VPEI). Fonds des Nations Unies pour la Population (UNFPA). Antananarivo, décembre 2011.

en œuvre dépend de l'existence de la liste des démunis établie au niveau des communautés²⁶⁸. Mais la honte d'être affichés comme pauvres (en raison de la carte des bénéficiaires) fait que ce programme n'atteint pas son objectif de 1% de la population totale et les fonds sont sous-utilisés. De plus, le système de ciblage adopté tend à exclure ceux qui ne se sont pas inscrits auprès des *fokontany* (les sans-abri et autres groupes marginalisés). Par conséquent, le ciblage communautaire doit être complété par des activités d'informations publiques en direction des patients potentiels. A moyen terme, on pourrait par exemple élever le niveau de fonds retenus sur les fonds recouverts au moyen d'une modeste augmentation de la marge sur les ventes de médicaments pour améliorer progressivement la couverture des besoins sanitaires des plus pauvres au niveau du CSB.

(ii) **Le fonds d'équité au niveau des hôpitaux pour les plus démunis.** Celui-ci a été mis en place en 2007. Il est alimenté en partie par l'Etat, auquel s'ajoutent 1,6% des recettes des médicaments et 5% des recettes des consultations de l'hôpital. Les bénéficiaires des fonds d'équité sont limités. La demande est importante, mais la lourdeur de la procédure constitue un frein à l'utilisation des fonds d'équité. Par ailleurs, les sommes requises pour permettre aux groupes les plus pauvres de la population d'avoir accès aux soins médicaux sont beaucoup plus importantes au niveau des hôpitaux qu'au niveau des centres de santé de base en raison des prestations fournies. Ainsi, ce programme nécessite un important financement de la part du gouvernement et / ou des donateurs. Une autre difficulté observée est le financement des dépenses de nourriture pendant les séjours hospitaliers et les subventions pour les frais de transport, sans lesquels les populations les plus isolées auront des difficultés pour accéder aux fonds d'équité.^{269 270}

(iii) **Quelques mutuelles de santé** sont à l'œuvre et ciblent les individus qui ne sont pas en mesure d'obtenir une assurance maladie par les mécanismes du secteur formel. Leur couverture est toutefois faible : près de 3000 familles fin 2010. De plus, il est peu probable que ces mutuelles atteignent les plus démunis et les plus vulnérables, étant donné qu'elle concentre son attention sur ceux qui peuvent s'endetter par du microcrédit.

- **La nutrition**

La malnutrition est un phénomène répandu avec un coût économique à court et long terme. Elle compromet le développement des enfants. Les moins de 5 ans sont particulièrement vulnérables. Elle est depuis longtemps une préoccupation de Madagascar, ce qui explique l'importance des programmes nutritionnels en place. D'ailleurs, le secteur de la nutrition a développé une nouvelle stratégie nationale en 2012 qui s'étend jusqu'en 2016, dans laquelle les interventions sont recentrées sur les 1000 premiers jours de la vie de l'enfant et la nutrition maternelle²⁷¹. Les interventions sont axées sur la prévention et sur les réponses à la malnutrition. L'Office National de Nutrition assume la coordination multisectorielle des interventions nutritionnelles dans le pays. Les principaux programmes en cours s'adressent aux jeunes enfants, femmes enceintes et allaitantes²⁷².

²⁶⁸ Selon le manuel de mise en œuvre du FANOME, les assemblées générales des *fokonolona*, constituées des représentants locaux des églises, déterminent qui sont les résidents les plus pauvres sur la base du contexte et des réalités locaux. Le Ministère de la santé a préparé des directives pour déterminer l'éligibilité. Pour être éligible, une personne doit remplir 4 des 6 critères suivants: être sans abri, sans revenu, sans activité professionnelle, être handicapé ou souffrir d'une maladie invalidante, âgé de plus de 60 ans, famille de plus de sept membres.

²⁶⁹ M. Rajoelison-Rakotomalala, *Analyse des coûts au sein des CHD 2*, Projet de renforcement du service de santé dans la province de Mahajanga, GTZ, 2003.

²⁷⁰ Selon Ravelosoa (2011), on évalue la part de ces coûts indirects à 30% de la facture totale des soins médicaux des ménages. Par ailleurs, il semble que près de 85% des patients concernés viennent d'un rayon de 30 kilomètres, ce qui indique que l'accès est une contrainte pour ceux qui vivent plus loin.

²⁷¹ Madagascar a également lancé officiellement l'intensification nationale du Mouvement pour la nutrition (SUN) le 12 Septembre 2013 et présenté sa feuille de route pour sa mise en œuvre.

²⁷² Les programmes de nutrition scolaire sont déjà développés dans la section éducation.

(i) **Le programme de nutrition communautaire de l'Office National de la Nutrition (ONN), du gouvernement malagasy, de la Banque Mondiale.** Les interventions comprennent un suivi de la croissance, une surveillance nutritionnelle, un volet information, éducation et communication pour le changement de comportement aux niveaux communautaires dans les sites SEECALINE²⁷³. Le programme diffuse les messages clés sur la nutrition, l'importance de l'allaitement maternel exclusif (au moins jusqu'à six mois), l'importance des suppléments en micronutriments (fer, acide folique, vitamine A,...), fait des démonstrations culinaires pour une alimentation locale mais diversifiée. Le programme effectue également des actions de déparasitage et de distribution de folate de fer pour les élèves des écoles primaires publiques.

(ii) **Le programme de nutrition de l'UNICEF en collaboration avec l'ONN et le ministère de la Santé.** Ce programme vise les enfants de moins de 5 ans et les femmes enceintes ou allaitantes. Les interventions comprennent une surveillance nutritionnelle, le suivi de la croissance, le volet fortification alimentaire et la communication pour changement de comportement aux niveaux communautaires et dans les centres de santé. Le programme traite également au niveau communautaire les cas de malnutrition aiguë et au niveau des hôpitaux le cas de malnutrition grave (chez les enfants âgés de 6 mois à 5 ans). Les programmes couvrent les médicaments, les frais d'hospitalisation et autres pour les enfants souffrant de malnutrition aiguë avec complication (nourriture y compris celle de la mère qui garde l'enfant à l'hôpital pendant son hospitalisation, frais de fonctionnement des centres de prises en charge).

(iii) **Le Programme de nutrition et de sécurité alimentaire de l'UE et du GRET.** Le volet nutrition vise à améliorer de façon durable les conditions de vie dans le Sud-Est de Madagascar en vue de réduire la malnutrition au sein des populations les plus vulnérables. Ce programme vise les femmes enceintes et allaitantes, les enfants de moins de trois ans ainsi que les enfants de 6 à 14 ans. Quant au volet sécurité alimentaire, le programme participe à l'amélioration de la sécurité alimentaire dans la région du grand Sud de Madagascar par l'appui aux filières.

(iv) **Le Programme de nutrition communautaire et d'aide alimentaire du GRET (avec la participation de plusieurs partenaires, France, UE, etc.).** Le premier volet contribue à la réduction durable de la malnutrition chez les jeunes enfants des zones rurales de Madagascar. Le second volet porte sur l'amélioration de l'état nutritionnel des enfants malgaches, par la mise à disposition sur le marché d'aliments adaptés et accessibles à tous et l'éducation nutritionnelle des populations, et s'adresse à des ménages des zones urbaines. Les deux volets visent les enfants de moins de 14 ans, les femmes enceintes et les femmes allaitantes.

(v) **La nutrition et sécurité alimentaire de l'USAID à travers le programme SALOHI** (Strengthening and Accessing Livelihoods Opportunities for Household Impact) dans le Sud-Est de Madagascar²⁷⁴. Les activités du programme s'articulent autour de 3 objectifs : l'amélioration de l'état nutritionnel et l'état sanitaire des enfants de moins de cinq ans, le renforcement de la capacité de survie des ménages en situation d'insécurité alimentaire et l'augmentation de la résilience communautaire. Le programme inclut la distribution de nourriture, les suppléments alimentaires et la vitamine A, ainsi que le traitement des maladies liées à la malnutrition. Les bénéficiaires sont principalement les enfants de moins de 3 ans et les femmes enceintes et allaitantes.

²⁷³ SEECALINE signifie Surveillance et Education des Ecoles et des Communautés en matière d'Alimentation et de Nutrition Elargie.

²⁷⁴ Les activités sont mises en œuvre par CRS, CARE, ADRA et LAND O LAKES. C'est un programme visant à réduire l'insécurité alimentaire dans 7 régions de Madagascar, 21 districts, 120 communes et 544 communautés.

(vi) **Le programme du PAM pour les enfants malnutris, les femmes enceintes et allaitantes, les orphelins et enfants vulnérables, l'appui aux tuberculeux, aux porteurs du VIH/SIDA et à leurs familles.** Ce programme est concentré dans la région sud de Madagascar. Il s'agit d'appui en apport nutritionnel, vitamine A et en fer et sur les pratiques sanitaires et les soins à prodiguer aux nouveaux nés et aux enfants.

Ces programmes, malgré leurs dimensions modestes, sont pertinents. Ils sont justifiés par les niveaux élevés de malnutrition et par la contribution que les aliments complémentaires peuvent faire en tant que mesure préventive nutritionnelle pour les jeunes enfants et les femmes enceintes et les mères allaitantes, en particulier pendant la période de soudure (Hodges, 2011). Pour favoriser la synergie entre les interventions dans la protection sociale, ces programmes de nutrition pourraient être combinés avec d'autres filets de sécurité sociale.

- *Les travaux à haute intensité de main d'œuvre (HIMO)*

Plusieurs programmes de travaux HIMO sont en cours à Madagascar. Ces programmes s'adressent aux ménages les plus démunis des zones à forte insécurité alimentaire ou vulnérables aux catastrophes naturelles. Ils visent le renforcement de la capacité de survie des ménages à travers la réhabilitation ou construction de petites infrastructures. Les principaux intervenants sont :

(i) **Le programme « Argent et/ou Vivres et/ou Semences Contre Travail » de l'ONN** par la création et/ou la réhabilitation d'infrastructures hydro-agricoles ou la réalisation de petites infrastructures d'intérêt communautaire (eau, assainissement...). Le programme intervient dans les zones où la malnutrition globale des enfants de moins de cinq ans est élevée et dans les communes vulnérables aux aléas des risques et catastrophes naturelles (période de soudure, cyclone, inondation, sécheresse...).

(ii) **Le programme FID à travers son programme Argent Contre Travail** apporte une réponse rapide aux effets néfastes de l'augmentation des prix de produits vivriers et aux dommages causés par les catastrophes naturelles à travers une augmentation de l'accès à l'emploi temporaire des personnes vulnérables et des plus démunies.

(iii) **Les travaux communautaires du PAM visent à remédier aux problèmes d'infrastructures** et à améliorer la capacité des communes à atténuer les effets des catastrophes naturelles. Ce programme est mis en place dans les zones à forte insécurité alimentaire et/ou vulnérabilité alimentaire.

(iv) **Le projet SALOHI de l'USAID** vise le renforcement de la capacité de survie des ménages en situation d'insécurité alimentaire à travers la réhabilitation ou la construction d'infrastructures sanitaires (eau et assainissement).

La mise en œuvre de ces activités suit des procédures similaires, mais la coordination entre les programmes est limitée. Le système de rémunération appliqué par tous ces programmes est celui de l'«Argent et/ou Vivres et/ou Semences Contre Travail». La rémunération moyenne est d'environ 1\$US pour 5 heures de travail par jour et la durée moyenne de l'emploi par bénéficiaire de 25 jours. Ces programmes ont touché près de 170,000 bénéficiaires directs en 2009 et 322,000 en 2010. Selon les estimations (Banque Mondiale, 2012), en supposant 150,000 bénéficiaires par an, une taille moyenne des ménages de sept personnes parmi les bénéficiaires, ces programmes atteignent près de 1 million d'individus, soit près de 6,4% des individus pauvres ou 8,7% des individus extrêmement pauvres. Les revenus procurés par ces programmes sont utilisés par les ménages principalement pour leur consommation. Les mécanismes de ciblage sont à plusieurs niveaux, d'abord géographique²⁷⁵ puis la sélection des individus au niveau de la communauté. Les critères de ciblage varient selon les programmes mais tous ciblent les populations très vulnérables. Cependant, ils excluent ceux qui sont dans l'incapacité de travailler comme les handicapés, les personnes âgées, les femmes enceintes.

²⁷⁵ D'abord sélection des zones géographiques les plus vulnérables, puis sélection au sein de chaque zone géographique, au sein des communautés les plus vulnérables.

Tableau 2 : Nombre de bénéficiaires des Programmes de Travaux Publics à Haute Intensité de Main d'Œuvre (2007-10)

	2007	2008	2009	2010
IDA : Programme argent-contre-travail (mis en œuvre par le FID)	14 850	12 450	2 930	222 995
PAM : Vivres-contre-travail (IPSR)	66 939	45 276	92 665	68 301
PAM : Vivres-contre-travail (programme de pays)	9 646	6630	14 685	12 005
USAID : Vivres-contre-travail (SALOHI)	0	0	16 400	16 400
ONN : Argent/vivres/semences-contre-travail	54 060	47 468	45 777	2 354
Total	145 495	111 824	172 457	322 055

Source : Ravelosoa (2011) et FID dans « Madagascar. Après Trois Ans de Crise : Evaluation de la Vulnérabilité et des Politiques Sociales et Perspectives d'Avenir », Banque Mondiale, 2012. Nos propres calculs.

- *Les réponses aux catastrophes naturelles*

Dans un environnement aussi sujet aux catastrophes naturelles que celui de Madagascar, les mécanismes de réponse pour atténuer les chocs naturels sont très importants. Les interventions les plus importantes sont :

(i) **Les opérations de secours et d'urgence** coordonnées par le Bureau national de gestion des risques et des catastrophes (BNGRC). Celui-ci sert de point de convergence des aides apportés par tous les partenaires en cas d'urgence. Le rôle de ce bureau consiste à veiller à ce que cette aide arrive en temps opportun. L'objectif est de rétablir aussi rapidement que possible les conditions existant avant la catastrophe.

(ii) **Argent/Vivre contre travail, Aide alimentaire ou distribution de semence directe pour les groupes les plus gravement touchés** : fournis par le Programme Alimentaire Mondial (PAM), l'ONG CARE, le FID et le programme SALOHI de l'USAID. Ces institutions fournissent des programmes similaires : leur but est de fournir de la nourriture aussi rapidement que possible aux groupes les plus gravement touchés, tout en remettant sur pied les infrastructures.

(iii) Les interventions multisectorielles de l'UNICEF : éducation, santé, nutrition, assainissement, etc.

(iv) **Le système de surveillance et de lutte anti-criquets** par le Centre national anti-acridien (CNA).

- *Les appuis aux groupes vulnérables spécifiques*

Il existe un certain nombre d'interventions à petite échelle pour des groupes vulnérables spécifiques, dont la plupart étaient réalisées sous la responsabilité du Ministère de la Population et des Actions Sociales (MPAS), parfois en collaboration avec d'autres institutions (Ministère de l'éducation, Ministère de la justice, Ministère de l'Intérieur, UNICEF). Les principaux programmes sont :

(i) **Les droits et protection des enfants.** Dont (i) les réseaux de protection des enfants qui ont été créés pour lutter contre la maltraitance, la violence, l'exploitation et les pires formes de travail des enfants. (ii) Le Programme national pour l'enregistrement des naissances soutenu par le Ministère de l'intérieur²⁷⁶ pour garantir le droit des enfants d'accéder aux services de

²⁷⁶ Programme dénommé Ezaka Kopia ho an'ny Ankizy (EKA).

base comme l'éducation; (iii) le Programme IPEC BIT qui œuvre dans la lutte contre le travail des enfants ;

(ii) L'Alphabétisation des adultes et des jeunes en déperdition scolaire avec le ministère de l'Education ;

(iii) Les programmes de soutien à l'intégration socioéconomique pour les handicapés ;

(iv) Le programme de réinsertion sociale et professionnelle de la population vulnérable ou marginalisé (sans-abri, chômeurs, migrants, les jeunes déscolarisés et/ou en quête d'emploi, etc.) ;

(v) Le renforcement de la sécurité alimentaire et l'accompagnement social des groupes vulnérables, notamment dans les régions du Sud de Madagascar : à travers la fourniture de semences, de matériels agricoles, d'outillages et d'insecticide pour la création d'une exploitation agricole.

III. Défis principaux

a. Couvrir les besoins en protection sociale des plus vulnérables.

Couvrir les besoins en protection sociale est un véritable défi car les besoins sont extrêmement élevés alors que les ressources sont très limitées. Avec un taux de vulnérabilité de 81% (EPM2010) et une pauvreté extrême de 57% (EPM 2010), les besoins en protection sociale sont énormes à Madagascar²⁷⁷. Même en concentrant les efforts sur les individus, ménages ou zones présentant le plus grand nombre de critères de vulnérabilité, les besoins restent encore considérables. A titre illustratif, Razafimanantena (2011) a estimé à près de 3,6 millions (soit 18% de la population) le nombre d'individus présentant au moins cinq critères individuels de vulnérabilité²⁷⁸ et à 7,8 millions (soit 39% de la population totale) le nombre d'individus présentant au moins trois critères de vulnérabilité au niveau des ménages.²⁷⁹ Compte tenu des contraintes au niveau des ressources et des capacités de mise en œuvre, il est nécessaire de cibler ceux qui ont le plus besoin d'appui. Hodges (2011) et la Banque Mondiale (2012) recommandent de concentrer en première priorité les efforts sur les zones rurales et en particulier le sud de Madagascar ; sur les victimes des catastrophes naturelles comme le cyclone²⁸⁰ et les enfants atteints de la malnutrition (voir tableau en annexe). Mais même à ce niveau de priorisation, le ciblage approprié des bénéficiaires est essentiel pour consacrer les dépenses de protection sociale aux plus pauvres et aux plus vulnérables.

b. Mise en place d'un cadre institutionnel solide pour la protection sociale.

Le Ministère de la Population et des Affaires Sociales (MPAS) est l'institution en charge de la politique du gouvernement dans le domaine de la protection sociale. Mais son rôle dans la protection sociale est limité. Ce ministère a été créé à nouveau en 2009 après sa dissolution en janvier 2007 où il a été inséré au sein du Ministère en charge de la Santé et du Planning Familial²⁸¹.

²⁷⁷ Le coût de l'élimination de la pauvreté extrême à Madagascar est évalué à 380 millions \$US par an, soit l'équivalent de 4,3% du PIB, voir Banque Mondiale (2012).

²⁷⁸ Les critères de vulnérabilité individuelle : malnutrition sévère ; risque de mortalité infantile ; abandon scolaire ; chômage ; chômage urbain ; main-d'œuvre agricole ; incapacité de travail (handicap) ; malnutrition chronique ; secteur informel.

²⁷⁹ Les critères de vulnérabilité au niveau des ménages : ménage de plus de 7 personnes ; Existence d'Enfant de 6 à 15 ans non scolarisé ; Existence d'Enfants de moins de 5 ans ; Monoparental féminin ; Chef de ménage non instruit ; Chef de ménage agriculteur ; Inaccessibilité à l'eau potable ; Vivant en milieu rural ; Vivant dans les zones cycloniques du côte-est ; Vivant dans les zones arides du sud.

²⁸⁰ Rakoto et al. (2012) confirment les divers aspects de la vulnérabilité de cette catégorie de population.

²⁸¹ Durant la période janvier 2007- mars 2009, le ministère était réduit à une direction générale. La dissolution du Ministère de la Population a entraîné une réallocation des interventions de protection sociale entre différents

Selon le décret 2009-530, confirmé par le décret 2010-0815, le Ministère de la Population et des Affaires Sociales (MPAS) est chargé de l'exécution de la politique du Gouvernement en matière de population et des affaires sociales ainsi que de l'action humanitaire afin d'assurer la protection sociale et l'intégration de la population, en particulier les groupes vulnérables et marginalisés dans le processus de développement économique et social. Toutefois, que ce soit avant ou après sa dissolution, le rôle du Ministère dans le soutien de la protection sociale a été toujours très limité. Le Ministère se consacrait à des interventions à petite échelle en faveur des groupes vulnérables. Cette agence centrale n'est pas impliquée dans le suivi ou l'évaluation des programmes de protection sociale des différents intervenants. La faiblesse de ses ressources humaines et financières explique en partie cette situation. Le budget de ce ministère, déjà limité, a même régressé fortement en raison des restrictions budgétaires causées par la crise politique (Hodges, 2011).

La faiblesse institutionnelle du Ministère en charge de la protection sociale se traduit par l'absence de coordination au niveau national. Pourtant, de par sa nature multisectorielle et en raison de la multiplicité des intervenants, la protection sociale nécessite une solide coordination pour atteindre ses objectifs. Cependant, même si la coordination au niveau global fait défaut, elle est présente au niveau sectoriel : c'est le cas pour la nutrition, les catastrophes naturelles, l'éducation, etc. Par ailleurs, des groupes de discussion ont été mis en place par les bailleurs de fonds dans le but d'examiner et de coordonner certains programmes. C'est un cadre utile pour la discussion et la coordination entre les bailleurs de fonds et autres acteurs, mais dont le pouvoir de décision est limité et ne peut pas se substituer à des actions du gouvernement (Banque Mondiale, 2011). Concernant le groupe de travail sur la protection sociale, il n'était pas très actif durant la période de transition²⁸² ; cependant les activités ont été relancées pour préparer la venue du nouveau gouvernement.

En raison de la multiplicité des intervenants, l'implication de plusieurs secteurs/ministères et de la diversité des actions, la coordination est une question centrale pour la protection sociale. Or, la coordination serait difficile sans un cadre institutionnel clair et solide. La mobilisation politique est indispensable pour mettre en place ce cadre (sans devoir attendre l'élaboration d'une stratégie de protection sociale), pour définir la protection sociale et son champ d'application et pour la reconnaissance de la protection sociale comme pilier fondamental de la croissance et de la lutte contre la pauvreté. Enfin, sans dissoudre le ministère en charge de la protection sociale, le rattachement de la protection sociale à la Primature ou à la Présidence pourrait faciliter la coordination, à condition que les responsables disposent des capacités techniques nécessaires pour effectuer la mission. La création d'un conseil ou d'un office national de la protection sociale pourrait être envisagée.

c. Disposer d'une stratégie de protection sociale intégrée dans la stratégie de développement national.

Malgré l'existence officielle d'une agence centrale, Madagascar ne dispose pas de politique ni de stratégie pour guider le développement des programmes de protection sociale dans le pays. Certes, une stratégie nationale de gestion des risques et de protection sociale a été élaborée en 2007. Des actions de plaidoyer et de sensibilisation ont été également effectuées. Cependant, par manque d'appropriation, le document n'a jamais été validé politiquement et le ministère en charge de la protection sociale a même disparu pour être réduit en une Direction générale. On retrouve, néanmoins, quelques éléments de la protection sociale dans le Madagascar Action Plan (ou MAP), le document de référence sur la période 2007-2011 et dans les rapports annuels de mise en œuvre des programmes de l'Etat²⁸³.

Ministères. Une direction a été créée au sein du Ministère de la santé pour traiter les questions relatives à la Protection sociale.

²⁸² A titre illustratif, les activités stratégiques prévues par le Système des Nations Unies dans son Programme Intérimaire 2012-2013 n'ont pas été effectuées.

²⁸³ Voir par exemple, Vice primature chargée de l'Economie et de l'Industrie, 2012. Rapport de mise en œuvre des programmes. Année 2011.

Ainsi, actuellement, en dépit de la hausse de la vulnérabilité depuis le début de la crise de 2009, et malgré la réapparition du ministère, aucune vision ni directive claire sur la protection sociale n'a été adoptée²⁸⁴. Et en raison de la non reconnaissance du gouvernement de transition²⁸⁵, les interventions en matière de protection sociale ont été développées hors de tout cadre d'orientation global, souvent à l'initiative des bailleurs de fonds. Par conséquent, les programmes de protection sociale se sont retrouvés disséminés entre divers ministères et agences et dépendent du financement et des priorités des organismes donateurs (Banque Mondiale, 2012).

L'élaboration d'une stratégie de protection sociale d'une part et la prise en compte de la problématique de la protection sociale dans la stratégie de développement du pays et dans les stratégies sectorielles d'autre part, constituent un autre défi pour Madagascar. Pour y parvenir, la Primature pourrait jouer un rôle de premier plan dans l'élaboration de la stratégie de protection sociale. Le pays pourrait profiter de la mise en place de la nouvelle administration pour élaborer cette stratégie. Dans cette optique, il serait important d'attirer l'attention sur le fait que d'une part la stratégie de protection sociale est un complément efficace de la croissance et plus particulièrement de la stratégie de réduction de la pauvreté (et non un substitut). D'autre part, il faudrait souligner que les ressources allouées à la protection sociale ne se feront pas au détriment des actions essentielles de réduction de la pauvreté.

²⁸⁴ La mission du Ministère comprend : (i) la mise en place d'un cadre d'application des orientations générales en matière de politique de population dans les domaines de la protection, de développement et des affaires sociales touchant les groupes marginalisés et vulnérables ; (3) la conception, la mise en œuvre et le suivi des stratégies de protection et développement social de la population, en particulier des groupes marginalisés et vulnérables ;

²⁸⁵ Suite au changement de pouvoir anticonstitutionnel de Mars 2009, les modalités de collaborations entre les partenaires techniques et financiers et Madagascar ont changé puisque le régime en place n'a pas été reconnu par la communauté internationale. Ceci depuis mars 2009 jusqu'à la signature de la feuille de route en septembre 2011.

IV. Recommandations et conclusion

a. Recommandations à court terme

(i) Engager les entités Gouvernementales, les ONG, les Partenaires au Développement et toutes les autres parties prenantes pour revitaliser la Protection Sociale. Cette initiative, éventuellement présidée par la Primature ou la Présidence, pourrait identifier les programmes prioritaires de protection sociale que l'on pourrait mettre à l'échelle et commencer à coordonner et suivre les programmes clés.

(ii) Mettre rapidement à l'échelle les programmes Argent contre travail pour donner aux plus pauvres des opportunités de revenus à court terme. Madagascar a une longue expérience en matière de programmes d'argent contre travail soutenus par plusieurs partenaires au développement. Ces programmes sont parfaits pour apporter à court terme un soutien aux plus pauvres vivant dans des situations de détresse, et aussi construire des actifs communautaires productifs qui peuvent aider les communautés à se développer au fil du temps.

(iii) Développer un mécanisme de ciblage pour atteindre les groupes prioritaires et pour une meilleure allocation des dépenses. Dans un contexte de pauvreté généralisée, la majorité de la population aspire à bénéficier d'une assistance publique. Ainsi, il est nécessaire de mettre en place des mécanismes pour s'assurer que les ressources des programmes soient consacrées à la population ciblée. Cette activité est une condition préalable pour le pilotage et / ou l'expansion de tout programme de protection sociale. Les principaux mécanismes de ciblage utilisés à l'heure actuelle à Madagascar comprennent des ciblage par catégorie, des ciblage géographiques, de l'auto ciblage et des ciblage communautaires (Banque Mondiale, 2012). Il serait nécessaire de compléter et/ou d'améliorer le système en cours par le développement de critères visuels observables (*proxy means test*-PMT) au niveau des ménages. L'utilisation de critères communs pour identifier les ménages vulnérables peut réduire les frais administratifs globaux, et contribuer également à des prestations de services plus intégrées au niveau des ménages, voire même à une meilleure intégration de la politique sociale dans son ensemble (Madagascar, 2007). Enfin, en complément de ce mécanisme au niveau des ménages, il est conseillé, lorsque les données le permettent, de mettre à jour la carte de pauvreté élaborée en 2002.

(iv) Veiller à ce que des fonds soient disponibles pour les réponses d'urgence aux effets dévastateurs des catastrophes naturelles sur les ménages pauvres. Le FID a été l'une des principales institutions de ces dernières années qui a fourni un soutien rapide et efficace aux ménages et aux communautés en cas de catastrophes naturelles à travers des activités de cash for work et la reconstruction des infrastructures de base (exemple : bâtiment d'école anticyclonique, etc.). Il est conseillé à l'Etat malagasy de maintenir et de renforcer cette capacité institutionnelle dans le pays pour être en mesure de répondre efficacement aux effets dévastateurs des catastrophes naturelles.

b. Recommandations à moyen et à long terme

(i) Concevoir et mettre en œuvre un programme efficace de filets sociaux de sécurité (basé les transferts d'espèces) pour les groupes extrêmement pauvres, en promouvant spécialement le développement humain des enfants de moins de 14 ans pour briser la transmission intergénérationnelle de la pauvreté et de la vulnérabilité. Ces filets sociaux de sécurité devraient assurer un revenu minimum pour la population la plus pauvre et améliorer leur capacité à devenir des membres productifs de la société. Les programmes de transferts en espèces ont prouvé – dans le monde entier – qu'ils sont des instruments efficaces pour la réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité tout en permettant en même temps à la population la plus pauvre d'accéder aux services sociaux (éducation, santé, programmes de nutrition, etc.) et aussi contribuer à leur développement économique (grâce aux épargnes, aux activités productives, etc.). Il est grand temps pour Madagascar de développer une telle approche qui devrait aussi aider à soutenir l'orientation des Partenaires au Développement dont on attend une intensification de leurs contributions au développement du pays.

(ii) Elaborer une stratégie de protection sociale qui priorise les interventions. Cette stratégie doit respecter les principes de : (i) **Participation** : elle doit être élaborée de manière globale et participative ; (ii) **Cohérence** : la stratégie doit être axée sur la réponse aux vulnérabilités et intégrée au programme de développement de Madagascar ; mais les moyens à mettre à la disposition de la protection sociale ne doivent pas priver les secteurs essentiels de réduction de la pauvreté des ressources dont ils ont absolument besoin ; (iii) **Couverture** : la stratégie doit couvrir les besoins des différents groupes vulnérables ; (iv) et **d'intégration** : Madagascar doit s'acheminer vers un système intégré de protection sociale pour optimiser les dépenses et assurer une prestation équitable et élargie des avantages provenant de la protection sociale (filets sociaux de sécurité, régimes de retraite, assurances, etc.) ; l'objectif est d'harmoniser les programmes de manière à réduire la fragmentation et le chevauchement et de favoriser la synergie entre les différents types de programmes. En effet, en raison du caractère multisectoriel et transversal de la protection sociale, la conjugaison, la synergie et la complémentarité entre les programmes sont à rechercher, plus particulièrement avec les secteurs santé et éducation.

Liste des Acronymes

Protection sociale	
BNGRC	Bureau national de gestion des risques et des catastrophes
CNaPS	Caisse nationale de prévoyance sociale
CSB	Centre Sante de Base
ENSOMD	Enquête Nationale sur le Suivi des indicateurs des OMD
EPM	Enquête auprès des Ménages
FID	Fonds d'Intervention pour le Développement
FRAM	Fikambanan'ny Ray Amandrenin'ny Mpianatra (Association des Parents d'élèves)
GRET	Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques
HIMO	Les travaux à haute intensité de main d'œuvre
MPAS	Ministère de la Population et des Actions Sociales
ONN	l'Office National de la Nutrition
OSTIE	Organisation Sanitaire Tananarivienne Inter Entreprises
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PHAGECOM	Pharmacies à gestion communautaire
SEECALINE	Surveillance et Education des Ecoles et des Communautés en matière d'Alimentation et de Nutrition Elargie
UE	Union Européenne

Références

- Banque mondiale (2012). Madagascar. Après Trois Ans de Crise : Evaluation de la Vulnérabilité et des Politiques Sociales et Perspectives d’Avenir. Report No. AAA68-MG. Washington, DC.
- Banque mondiale. 2013. Primary Education in Times of Crisis.
- Banque mondiale. 2013. Mitigating the Impact of the Crisis on Education. Report N°: ACS6584.
- Hodges, A. (2011). Strategic Directions for Social Protection in Madagascar. Rapport complémentaire. Washington, DC : Banque mondiale.
- INSTAT (2006) *Enquête périodique auprès des ménages 2005, rapport principal*. Antananarivo : Institut National de la Statistique, Ministère de l’économie, des finances et du budget, juin.
- (2011a) *Madagascar : évaluation de la protection sociale et défis opérationnels, document de référence : pauvreté, vulnérabilité et sources de risques*. Antananarivo : Institut National de la Statistique, 6 mai.
- (2011b) *Enquête périodique auprès des ménages 2010, rapport principal*. Antananarivo : Institut National de la Statistique, Ministère de l’Economie et d’Industrie, août.
- (2013a) *Enquête nationale sur le suivi des objectifs du millénaire pour le développement de Madagascar 2012-2013 (rapport provisoire)*. Antananarivo : Institut National de la Statistique, octobre.
- (2013b) *Le marché du travail à Madagascar en 2012 dominé par le phénomène de sous-emploi massif*. Enquête Nationale sur l’Emploi et le Secteur Informel. Antananarivo : Institut National de la Statistique, Mai.
- Kone, F. H. (2011) *Etude sur les dépenses des ONG en matière de protection sociale à Madagascar*, Rapport complémentaire inclus dans le Volume 2 de ce Rapport. Washington, DC : Banque mondiale, juin.
- Ralaivelo, M. (2011). *Analyse des Dépenses Publiques en Protection Sociale à Madagascar*, Rapport complémentaire. Washington, DC : Banque mondiale, juin.
- Ralaivelo, M. (2013). *Etude pour la mise en place d’un socle national de protection sociale à Madagascar. Inventaire des dispositifs et des prestations*. Antananarivo : Bureau International du Travail, Août 2013.
- Ravelosoa, J.R. (2011). *Revue des programmes de protection sociale à Madagascar*, Rapport complémentaire. Washington, DC : Banque mondiale, avril.
- Razafimanantena, T.E. (2011). *Pauvreté, vulnérabilité et sources de risque*, Rapport complémentaire. Washington, DC : Banque mondiale, mai.
- République de Madagascar (2007). *Stratégie de Gestion des Risques et de Protection Sociale*, Rapport Principal (Version Provisoire), juin 2007.
- République de Madagascar (2010). *Décret no. 2010-0815 fixant les attributions de la Ministre de la Population et des Affaires Sociales ainsi que l’organisation générale de son Ministère*, 22 septembre.
- Thiam M., Razafiarison J.C., 2011. Disponibilité, accessibilité et utilisation des services sociaux de base dans deux régions du sud de Madagascar : Androy et Anosy. Vice-Primature Chargé de

l'Economie et de l'Industrie (VPEI). Fonds des Nations Unies pour la Population (UNFPA). Antananarivo, décembre 2011.

Ministère de l'éducation. 2013. Plan Intérimaire Sectoriel pour l'Education 2013-2015.

Tableaux

Tableau 1 : Groupes Vulnérables Prioritaires

Groupes Géographiques	Priorité
<ul style="list-style-type: none"> • Populations rurales extrêmement pauvres, avec une attention particulière pour l'extrême sud du pays. Une grande partie de la population rurale est extrêmement pauvre et vulnérable. La population rurale de l'extrême sud du pays est particulièrement vulnérable. Le Système d'Alerte Précoce (SAP) pourrait servir à identifier les départements et les communautés susceptibles d'être les plus touchées. 	***
<ul style="list-style-type: none"> • Individus extrêmement pauvres ayant été touchés par une catastrophe naturelle, comme un cyclone. 	***
<ul style="list-style-type: none"> • Populations extrêmement pauvres des zones périurbaines. Les pauvres des zones périurbaines représentent un groupe important. La vulnérabilité en milieu urbain a toutefois tendance à être moins extrême et moins grave dans l'ensemble que la pauvreté en milieu rural. 	**
Groupes Démographiques et Economiques	Priorité
<ul style="list-style-type: none"> • Enfants atteints de malnutrition. Près de la moitié des enfants de moins de cinq ans souffrent de malnutrition chronique. Le niveau de développement de ces enfants les rend extrêmement vulnérables au risque de vivre dans un environnement défavorable, perpétuant ainsi le cycle de la pauvreté. L'enfance est l'étape de la vie où le rythme du développement physique, cognitif et psychosocial est le plus soutenu et où un développement anormal est le plus susceptible de se produire en cas de pauvreté. 	***
<ul style="list-style-type: none"> • Ménages extrêmement pauvres dirigés par ménages vivant en milieu urbain. En particulier les femmes célibataires. 	***
<ul style="list-style-type: none"> • Enfants ne fréquentant pas le système éducatif. La vulnérabilité est fortement corrélée au manque d'éducation. Cependant, réintégrer les enfants dans le système scolaire après qu'ils en sont sortis est coûteux. 	***
<ul style="list-style-type: none"> • Personnes âgées extrêmement pauvres. Certes, une proportion moins élevée des personnes âgées est pauvre, mais ceci est principalement dû à leur faible espérance de vie. A l'heure actuelle, il n'existe aucun programme d'assistance aux citoyens âgés qui sont exclus du système d'assistance sociale et qui ne peuvent s'appuyer sur des dons de leurs voisins ou famille. 	**
<ul style="list-style-type: none"> • Populations urbaines extrêmement pauvres et individus extrêmement pauvres au chômage. L'analyse de la vulnérabilité identifie ces groupes comme prioritaires. En effet, la vulnérabilité est fortement corrélée avec la pauvreté extrême et le chômage, en particulier chez les femmes vivant en milieu urbain et les jeunes. Bien que ces individus soient probablement inclus dans les groupes prioritaires susmentionnés, ils peuvent également avoir des besoins spécifiques. 	*

Note : *** = Première priorité, ** = Deuxième priorité, * = Troisième priorité.

Source : «Madagascar : Après trois ans de crise : Evaluation de la Vulnérabilité et des Politiques Sociales et Perspectives d'Avenir », Banque Mondiale, 2012 page 61.

