

Diagnostic systématique de pays : Madagascar



Photo : © Felana Rajaonarivelo



GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE



Août 2015

Remerciements

Ce Diagnostic Systématique de Pays a été mené par Keiko Kubota (Economiste principal, IDA) avec une équipe de base composée de Satyam Ramnauth (IFC), les chefs de programmes de l'Unité de Gestion des Pays du Sud-Ouest de l'océan Indien (Julio Revilla, Cristina Santos et Mark Austin), Coralie Gevers (Représentant Résident pour Madagascar). Le tableau ci-dessous répertorie les personnes qui ont contribué par écrit par GP/CCLAT. D'autres personnes ont apporté des opinions d'expert tout au long du processus de DSP.

Global Practice/CCLAT/Unité	Contributeurs
IFC	Magdi Amin et Frank Douamba
Énergie	Isabel Neto et Vonjy Rakotondramanana
Industries extractives	Remi Pelon
Environnement et ressources naturelles	Giovanni Ruta et Maminaina Rasamoelina
Gestion des risques de catastrophes et changement climatique	Doekle Geert Wielinga
Transport	Noro Rabefaniraka
TIC	Charles Hurpy
Urbain	Salim Rouhana
Agriculture	Jan Nijhoff, Ziva Razafintsalamalama et David Treguer
Foncier	André Teyssier
Pêches	Xavier Vincent et Benjamin Garnaud
PPP	Jeffrey Delmon
Genre	Daniel Kirkwood
Éducation	Harisoa Rasolonjatovo
Santé, nutrition et population	Jumana Qamruddin et Voahirana Rajoela
Protection sociale et travail	Andrea Vermehren
Fragilité	Catalina Quintero et Radhika Srinivasan
Macrobudgétaire	Enrique Blanco Armas, Faniry Razafimanantsoa, Abdoulaye Sy et Quentin Gouzien
Pauvreté	Theresa Osborne et Patrick Randriankolona
Gouvernance	Anne-Lucie Lefebvre, Hugues Agossou, Sarah Lavin, Joel Turkewitz, Hajarivony Andriamarofara et A. Rado Razafimandimby
Finance et marchés	Francesco Strobbe et Noro Andriamihaja
Commerce et compétitivité	Michael Engman, Johanne Buba, Mombert Hoppe, Eneida Fernandes et Clive Harris

L'équipe tient à remercier les pairs évaluateurs Raju Singh (Chef de programme, LCC8C) et Lars Sondergaard (Chef de programme, EACTF) pour leurs commentaires perspicaces et constructifs, et à Rondro Rajaobelison et Madeleine Chungkong qui ont supporté l'équipe de manière compétente. Enfin, l'équipe voudrait remercier Mark Lundell (Directeur Pays, Banque mondiale), Oumar Seydi (Directeur, IFC), Mark Thomas (Practice Manager) pour leurs conseils, leur soutien et leurs commentaires tout au long du processus de SCD. La préparation du rapport et le travail d'analyse en amont ont bénéficié de la collaboration étroite avec le Gouvernement, les partenaires au développement et les autres parties prenantes.

Table des matières

Table des matières	3
Liste des Graphiques	3
Liste des tableaux	5
ABRÉVIATIONS.....	6
APERÇU.....	8
Chapitre 1. Une terre pleine d'opportunités inexploitées	11
Chapitre 2. Défis en matière de gouvernance.....	30
Chapitre 3. Problèmes de finances publiques.....	38
Chapitre 4. Le secteur privé	55
Chapitre 5. Rehausser le capital humain.....	73
Chapitre 6. S'attaquer à la pauvreté, améliorer la vie des pauvres en milieu rural.....	90
Chapitre 7. Résumé des défis	115
Annexe 1. Bibliographie	128
Annexe 2. Limites des données.....	135
Annexe 3. Connaissances manquantes à combler pendant la période du CPP	137

Liste des Graphiques

Graphique 1: Richesse totale et ses éléments	11
Graphique 2: Croissance de la consommation par percentile de dépenses	14
Graphique 3 : L'inégalité a fortement décrue entre 2000 et 2005 avant de reprendre légèrement	15
Graphique 4 : Pauvreté et inégalité à Madagascar, 2010	16
Graphique 5: Secteur principal d'emploi du chef de ménage par quintile et année (pourcent).....	17
Graphique 6: Niveau d'instruction et pauvreté, 2001 et 2010	19
Graphique 7: Pyramide des âges-sexes et pauvreté absolue et extrême.....	20
Graphique 8: Composition et changement du capital naturel à Madagascar	22
Graphique 9: Les crises politiques sont-elles déclenchées par les poussées de croissance ?	24
Graphique 10: Décomposition de la croissance selon la demande	25
Graphique 11: Décomposition de la croissance selon le secteur.....	25
Graphique 12: Pays dont le PIB par habitant de 2010 était inférieur à celui de 1960.....	27
Graphique 13: Evolution des indicateurs de gouvernance mondiale 2003-2013	28
Graphique 14: Proportion de routes en bon, moyen ou mauvais état (2012)	32
Graphique 15: Durée du trajet pour atteindre un centre urbain en saison sèche (heures) par quintile de consommation des ménages.....	32
Graphique 16: Progrès dans l'accès à l'électricité en Afrique	32

Graphique 17: Evolution du nombre d'abonnés aux services de téléphonie fixe et mobile et de la pénétration (% de la population)	32
Graphique 18: Le ratio de l'investissement au PIB à Madagascar est plus bas que ceux de ses pairs en Afrique (moyenne 2010-13)....	34
Graphique 19: ... et le serait encore plus s'il n'y avait pas eu de grands investissements miniers au cours des dernières années	34
Graphique 20: Proportion des recettes fiscales par rapport au PIB, pays de l'ASS	39
Graphique 21: Décomposition des recettes fiscales	40
Graphique 22: L'APD par habitant de Madagascar est classé avant-dernier parmi les pays dont le score de CPIA avoisine les 3 en 2013*	46
Graphique 23: Dans l'ensemble, les indicateurs de développement sont plus faibles que ceux des pays à CPIA similaire, mais l'APD par habitant est plus bas pour Madagascar.....	47
Graphique 24: Répartition des dépenses (% du PIB)	47
Graphique 25: Répartition des dépenses à financement interne (moyenne des périodes).....	48
Graphique 26: Scores PEFA dans les pays de l'ASS pour la période 2012-14	50
Graphique 27: Principales contraintes aux opérations et à la croissance relevées par les entreprises formelles.....	57
Graphique 28: Nouvelles entreprises créées * (2012), par rapport à quelques pays de comparaison.....	58
Graphique 29: Les micro-entreprises dominent le secteur informel, même parmi les entreprises existant depuis longtemps	59
Graphique 30: La prestation de services d'électricité est médiocre et sape la performance des entreprises	61
Graphique 31: La productivité de la main-d'œuvre à Madagascar est inférieure à celle des pays de comparaison.....	74
Graphique 32: Madagascar a des salaires bas mais la productivité contrebalance l'avantage tiré des activités à haute intensité de main-d'œuvre	74
Graphique 33: Niveau d'instruction atteint par la population active	75
Graphique 34: Scores d'apprentissage en 1998, 2005 et 2012	75
Graphique 35: Effectifs par niveau d'instruction, 2006/07 - 2013/14	76
Graphique 36: Situation scolaire des enfants et jeunes âgés de 6 à 25 ans	77
Graphique 37: Courbes de Lorenz pour l'utilisation de l'éducation publique, 2005-2010, 2010-2012 et 2005 à 2012	78
Graphique 38: Répartition des enseignants selon leur statut dans les écoles publiques primaires, 2006/07-2013/14	78
Graphique 39: Taux de mortalité maternelle (estimation modélisée pour 100 000 naissances vivantes) 80	80
Graphique 40: Courbes de Lorenz par quintile pour l'utilisation des installations de santé publique, 2005-2012	82
Graphique 41: couverture vaccinale pour le DTC, polio et la rougeole pour les enfants de moins de un an, de 2008 à 2012	82
Graphique 42 : Dépenses payées directement par les ménages, 2005, 2010 et 2012	83
Graphique 43: Incidence des dépenses en cas de catastrophe payées directement par les ménages par quintile de richesse	83

Graphique 44: Déficit en eau et assainissement.....	85
Graphique 45: Superficie de terres exploitées à des fins économiques par an et quintile de consommation (acre) (ménages agricoles uniquement)	92
Graphique 46: Valeur ajoutée par travailleur dans le secteur agricole	92
Graphique 47: Le niveau de diversification de Madagascar, l'agriculture est insuffisant pour son niveau de revenus.....	93
Graphique 48: Participation de la main-d'œuvre et taux de chômage (2012)	94
Graphique 49: Ratio femmes-hommes du taux de participation à la force de travail.....	94
Graphique 50 : Ratio femmes-hommes de rémunération pour un travail similaire	94
Graphique 51: Bénéfice d'exploitation moyen par part d'emploi (secteur informel)	96
Graphique 52: La productivité agricole à Madagascar est faible et en baisse contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays.....	98
Graphique 53: Enclavement - Durée du trajet jusqu'au marché d'aliments (heures) par quintile de consommation des ménages.....	100
Graphique 54: Pertes d'actifs et de revenus à cause des chocs, 2010	101
Graphique 55: Nombre de personnes affectées par les trois aléas naturels majeurs (gauche) et distribution moyenne des catastrophes signalées chaque année à Madagascar (droite).....	102
Graphique 56: Dépendance envers les ressources, disponibilité de ressources et opportunité.....	108

Liste des tableaux

Tableau 1: Estimations des taux de pauvretés révisés de la Banque mondiale.....	13
Tableau 2: Indices d'entropie généralisée/ Mesures d'inégalité de Theil entre les régions v/s au sein des régions	17
Tableau 3: Part de chaque produit dans la production totale par quintile de consommation	18
Tableau 4: Part de cultures vendues par quintile de consommation	18
Tableau 5: Les 10 chocs majeurs signalés par les ménages, 2005 et 2010	21
Tableau 6: Evolution des scores CPIA.....	28
Tableau 7: La corruption dans le secteur de la fabrication	34
Tableau 8: Comparaison des taux d'imposition appliqués à Madagascar à ceux d'autres pays d'Afrique	42
Tableau 9: Taux fixe des redevances minérales dans quelques pays africains.....	44
Tableau 10: Recettes fiscales totales provenant des grandes exploitations minières (millions d'USD)....	45
Tableau 11: Comparaison de la masse salariale (2013)	48
Tableau 12: Contributions économiques des «secteurs prometteurs »	64
Tableau 13: Exposition générale du secteur aux risques de changement climatique	105

ABRÉVIATIONS

AGOA	<i>African Growth and Opportunity Act</i>
AP	Centres de services Agricoles
APD	Aide Publique au Développement
ASS	Afrique subsaharienne
BIANCO	Bureau Indépendant Anti-corruption
CPF	Cadre de Partenariat Pays
CPIA	<i>Country Policy and Institutional Assessment</i>
CRED	Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes
CSBF	Commission de Supervision Bancaire et Financière
EDBM	<i>Economic Development Board of Madagascar</i>
ENSOMD	Enquête Nationale du Suivi des Objectifs du Millénaire pour le Développement
EPM	Enquête Permanente auprès des Ménages
FFKM	Conseil des Eglises chrétiennes de Madagascar
FMI	Fond Monétaire International
FRAM	<i>Fikambanan'ny Ray Aman-drenin'ny Mpianatra</i> (l'association des parents d'élèves)
GRN	Gestion des ressources naturelles
IDA	Association internationale de développement
IDM	Indicateur de Développement Mondial
INSTAT	Institut National de la Statistique
JIRAMA	<i>Jiro Sy Rano Malagasy</i>
MFB	Ministre des Finances et du Budget
MFI	Micro Finance Institutions ou IMF
MICS	<i>Multiple Indicator Cluster Survey</i>
MPME	Micro, Petites et Moyennes Entreprises
MTN	Maladies Tropicales Négligées
OFDA	<i>Office of Foreign Disaster Assistance</i> (Bureau d'assistance en cas de catastrophes à l'étranger)
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OSC	Organisations de la Société Civile
PASEC	Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs de la CONFEMEN
PDDAA	Programme de développement de l'agriculture africaine
PEFA	Dépenses publiques et responsabilité financière
PIB	Produit Intérieur Brut
PICOM	Projet d'Infrastructures de Communications pour Madagascar
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PPP	Parité de Pouvoir d'Achat
PPP	Partenariat Public-Privé
QMM	<i>QIT Madagascar Minerals</i>
RDP	Revue des Dépenses Publiques
SADC	<i>Southern African Development Community</i> (Communauté de développement de l'Afrique australie)
TIAVO	<i>Tahiry Ifamontena amin'ny Vola</i>
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée

UIT Union Internationale des Télécommunications
UNICEF Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
ZF Zone Franche

Diagnostic Systématique de Pays (SCD):
Madagascar

APERÇU

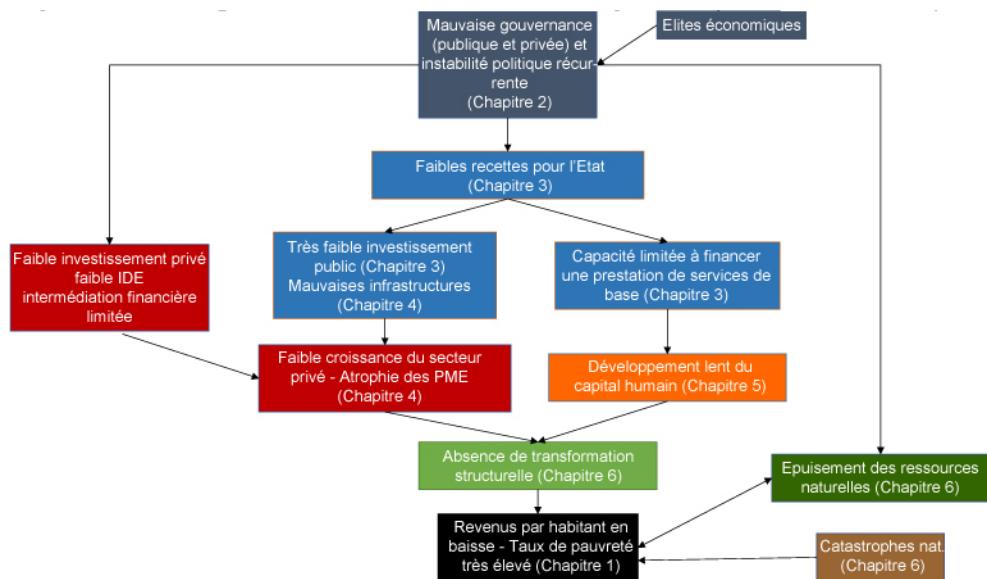
- i. **Madagascar est une nation insulaire dotée d'une biodiversité inégalée et de nombreux atouts naturels, mais une grande majorité de ses 22 millions d'habitants sont pauvres.** C'est un pays doté d'un grand potentiel, mais qui est sujet à des catastrophes climatiques et des crises politiques récurrentes. Parmi les pays pour lesquels des données sont disponibles, il est l'un des huit pays du monde dont le revenu par habitant en 2010 est plus faible qu'en 1960. Son économie est dualiste avec l'agriculture de subsistance et un large secteur informel, qui occupe une grande majorité de la population, et un secteur formel petit mais relativement diversifié. La fin de la crise politique la plus récente et la rédaction du Plan National de Développement par le nouveau Gouvernement dûment élu offrent au pays l'occasion de tourner la page et de se lancer sur la voie d'une croissance inclusive, durable et accélérée.
- ii. **Les pauvres sont déconnectés de l'évolution de l'économie formelle urbaine et des tensions politiques – ce qui réduit au minimum les bénéfices qu'ils peuvent tirer de la croissance, mais les protège également contre les turbulences fréquentes.** Ce document vise à cerner les contraintes les plus critiques et les possibilités pour Madagascar en vue d'accélérer la réalisation de l'objectif de mettre fin à l'extrême pauvreté de manière durable. L'accent est mis principalement sur la réduction de la pauvreté plutôt que sur le thème de la « prospérité partagée » pour les quarante pour cent des plus pauvres de la population, étant donné que la part de la population qui est extrêmement pauvre dépasse largement 40%. L'analyse de la pauvreté est menée dans un contexte de stagnation générale de l'économie rurale, d'absence substantielle de liens entre l'économie rurale et l'économie des zones urbaines, et d'instabilité politique qui provoque une cyclicité sévère dans le développement du secteur urbain et formel. Le bien-être de la population rurale est freiné par le manque d'articulation avec le secteur urbain, mais cette désarticulation amortit également les impacts du ralentissement des secteurs formels et urbains sur le secteur rural.
- iii. **L'augmentation de la productivité de la main-d'œuvre dans l'agriculture et les secteurs informels contribuerait le plus à une croissance plus inclusive** parce qu'elle améliorerait le bien-être *in situ* et entraînerait par ailleurs une transformation structurelle observée dans d'autres pays. Actuellement, la productivité de la main-d'œuvre à Madagascar dans le secteur de l'agriculture et les secteurs informels est faible par rapport à celle d'autres pays. En outre, la population rurale est en augmentation, en partie en raison d'une croissance rapide de la population, aggravée par la migration en provenance des zones urbaines causées par les pertes d'emplois du secteur formel/ de la manufacture suite aux crises politiques les plus récentes. Une meilleure productivité de la main-d'œuvre dans les secteurs où les pauvres travaillent contribuera non seulement à accélérer la croissance rapide, mais aussi à atténuer le fossé entre les 10% des plus riches de la population et le reste, qui sont pauvres ou sont susceptibles de tomber dans la pauvreté.
- iv. **La stabilité politique et une meilleure gestion du capital naturel du pays contribueraient le plus à une croissance plus durable.** La durabilité du développement constitue

un défi à deux dimensions à Madagascar. Tout d'abord, l'économie du pays n'a jamais connu une croissance stable et continue, toutes les poussées de croissance ayant été cassées par des crises politiques récurrentes. Le redressement par la suite n'a pas été suffisant pour regagner le terrain perdu. Deuxièmement, Madagascar épuise ses ressources naturelles pour réaliser la croissance économique. Cet épuisement des ressources résulte des activités des industries extractives formelles, du trafic illégal de ressources naturelles, des excès dans l'accès aux ressources communes (par exemple, les forêts et la pêche) ainsi que de mécanismes de survie des pauvres (par exemple, la culture sur brûlis, la coupe de bois de chauffe, etc.). Sur le long terme, le développement ne sera durable que si l'exploitation du capital naturel non renouvelable s'accompagne d'une accumulation accélérée de capital physique et humain et que si les ressources naturelles renouvelables sont gérées de manière durable.

v. **Il sera nécessaire d'accroître les investissements pour accélérer la croissance, ce qui exigera plus de recettes publiques pour financer les investissements publics et une amélioration de l'environnement des affaires pour attirer l'investissement privé.** Le Gouvernement de Madagascar a trop peu de ressources propres pour accroître substantiellement les investissements et l'aide extérieure, sur laquelle il a compté traditionnellement, fluctue en fonction des événements externes et des crises politiques. Il sera essentiel d'accroître les recettes du Gouvernement et d'améliorer sa capacité à gérer les investissements si l'on veut accélérer la croissance. Le secteur privé a fait l'essentiel des investissements dans le passé et ses acteurs sont trop négativement affectés par l'instabilité politique sous la forme d'incertitudes en général ainsi que ses impacts sur l'économie. L'environnement des affaires à Madagascar agit également comme un frein aux investissements.

vi. **Les défis de l'inclusion, de la durabilité et de la croissance accélérée sont liés entre eux dans une mesure inhabituelle à Madagascar.** De ce fait, ce document est structuré non pas autour des trois types de défis, mais autour de cinq thèmes de gouvernance, des questions de finances publiques, d'une économie propulsée par le secteur privé, la pauvreté et l'environnement, et le capital humain – autant d'éléments essentiels à la réalisation d'une croissance plus rapide, plus inclusive et durable (voir la Graphique A pour le cadre de structuration). Le chapitre 1 présente le contexte du pays. Le chapitre 2 traite de la qualité de la gouvernance, une question primordiale à Madagascar. Elle a une incidence directe sur le rythme, l'inclusivité et la durabilité de la croissance. Tout en reconnaissant l'importance pour Madagascar d'améliorer la gouvernance, une entreprise difficile sur le moyen terme, ce Diagnostic Systématique de Pays fait valoir que le progrès est également possible. Le chapitre 3 explique comment l'amélioration de la gestion des finances publiques et l'augmentation des recettes publiques, en particulier, pourraient être utilisées comme un prisme pour une meilleure gouvernance. Le chapitre 4 traite le rôle et les défis du secteur privé, le principal moteur de la croissance. Le chapitre 5 examine les défis qui se posent pour renforcer le capital humain dans un pays avec une population très jeune et présentant l'un des taux de retard de croissance et de malnutrition infantiles les plus élevés au monde. Le chapitre 6 aborde les visages de la pauvreté, qui sont à prédominance rurale, agricole et informelle. Madagascar n'a pas encore entamé une transformation structurelle et la pauvreté et l'environnement sont étroitement liés dans le pays. Le chapitre examine également les défis qui se posent pour améliorer la gestion des ressources naturelles et protéger les pauvres contre les catastrophes naturelles et les impacts du changement climatique. Le chapitre 7 résume les défis et priorise les réformes.

Graphique A: Cadre conceptuel du diagnostic systématique de pays – cas de Madagascar

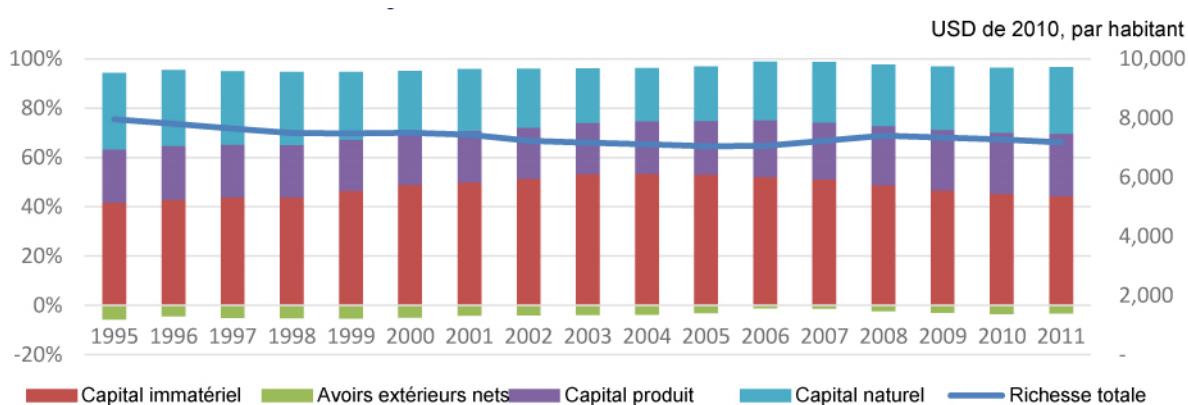


Chapitre 1. Une terre pleine d'opportunités inexploitées

UNE TERRE PLEINE D'OPPORTUNITES

1. **Madagascar est une nation insulaire dotée d'une biodiversité¹ inégalée et de richesses naturelles immenses qui constituent ses plus grands atouts pour le développement.** Entre 1995 et 2011, le capital naturel de Madagascar représentait environ un quart à un tiers de sa richesse totale² (Voir Graphique 1). Cette situation est similaire à ce qui se passe en Afrique Subsaharienne en général où le capital naturel représente environ 30% de la richesse totale. Son capital humain et social (« immatériel » sur le Graphique 1) est également important (48%) mais se situe au-dessous de la moyenne des pays d'Afrique Subsaharienne (56%) parce que la majorité de la main-d'œuvre manque de qualification. En même temps, les actifs matériels (ex : infrastructures, etc.) sont éparpillés et mal entretenus (ex : le pays détient l'une des densités de routes par habitant les plus faibles au monde).

Graphique 1: Richesse totale et ses éléments



Source : Banque mondiale 2015. WDI

2. **Les terres agricoles (terres cultivées) représentent 40% du capital naturel, suivis par les produits forestiers (ligneux et non ligneux), les aires protégées (32%) et les pâturages (26%).** L'énergie et les minéraux, qui en sont encore à la phase d'exploration, représentent 2% de la richesse totale. Ce nombre va forcément s'accroître avec la découverte de nouvelles réserves et l'amélioration de la disponibilité des données. Ces chiffres n'intègrent pas les valeurs de la biodiversité du pays en tant que contributeur à l'avancée de la recherche scientifique.

3. **La stabilité macroéconomique des dernières années, en dépit des troubles politiques, constitue également un atout pour le pays.** L'inflation a plané entre 6 à 7%, le déficit budgétaire

¹ 98% des mammifères terrestres de Madagascar, 92% de ses reptiles, 68% de ses plantes et 41% de ses espèces d'oiseaux nicheurs ne se retrouvent nulle part ailleurs sur la planète selon l'Atlas of Population and Environment (Atlas des Populations et de l'Environnement). American Association for the Advancement of Science/University of California Press (2001). Madagascar figure aussi parmi la douzaine de pays recelant 70% des espèces du monde (Global Environment Outlook 3, 2003).

² Valeur actualisée de la consommation future mesurée en dollars constants 2010.

est resté inférieur à 2% du PIB et le déficit courant s'est amoindri pendant la crise, atteignant -0,3% du PIB en 2014. Les crédits, en particulier ceux dans le secteur des micro-, petites et moyennes entreprises (PME), se font rares et coûtent cher, représentant uniquement 12% du PIB à la fin de l'année 2014, ce qui est bien au-dessous de la moyenne en Afrique Subsaharienne. Le ratio dette publique-PIB de Madagascar est relativement peu élevé (37,3% en 2014) et la dette extérieure correspond aux deux tiers du total. La stabilité macroéconomique est menacée par deux risques majeurs. Premièrement, le faible niveau des recettes fiscales qui ne représentaient que 9,7% du PIB en 2014 et se situait bien en-dessous de la moyenne de 15,6% du PIB des pays à faibles revenus (moyenne 2005-2012). Ce niveau de recettes ne permet pas de financer les investissements publics nécessaires au développement ni une prestation adéquate des services publics. Le second risque se situe au niveau de la faiblesse des réserves internationales due à l'amenuisement des entrées d'aide extérieure lié à la crise politique et à la politique du Gouvernement consistant à subventionner le carburant importé, instituée pendant la crise. La monnaie locale, l'Ariary, s'est dépréciée.

4. Pendant les périodes de stabilité politique, Madagascar a connu une croissance plus marquée. En plus de jouir d'abondantes ressources naturelles, le pays a l'avantage d'avoir une main-d'œuvre bon marché et relativement alphabétisée et son secteur privé formel est restreint mais diversifié. Madagascar a tiré parti de ces atouts lors des périodes de stabilité politique. Entre 2003 et 2008, la croissance économique a atteint 7,4%, sous l'impulsion d'importants investissements miniers et de zones franches industrielles florissantes. Cette période a coïncidé avec l'introduction d'importantes réformes dans plusieurs domaines, y compris le climat d'investissement. Les antécédents du pays lors des périodes de stabilité politique suggèrent que Madagascar a la capacité de se développer quand ses atouts sont utilisés avec efficacité.

5. L'avantage comparatif de Madagascar se situe dans les secteurs qui s'appuient intensément sur sa biodiversité unique, ses riches ressources naturelles et sa main-d'œuvre (non qualifiée) abondante. Les secteurs prometteurs seraient, sans s'y limiter, le tourisme, l'agroalimentaire, la pêche industrielle, les industries extractives et les vêtements (voir Chapitre 4 pour un exposé détaillé). Si le secteur du tourisme est sensible à l'instabilité politique, il a tendance à rebondir rapidement. En 2013, il a enregistré près de 200.000 visiteurs venus voir la faune et la flore uniques du pays. Les dernières statistiques disponibles³ relèvent une durée de séjour moyenne et des taux de retour des touristes de loisirs exceptionnels, à savoir 21 jours et 40%. A condition de relever les défis liés à la gestion des ressources communes, le secteur de la pêche paraît prometteur, la branche industrielle offrant des perspectives de croissance significatives et la branche artisanale offrant un moyen de subsistance à certains des pauvres du pays. Les industries extractives, qu'il s'agisse d'exploitation minière industrielle ou artisanale ou d'exploitation forestière, doivent être adéquatement supervisées et leur exploitation doit se fonder sur des règles permettant de garantir un partage équitable des retours. L'exploitation minière industrielle est naissante et si elle offre des perspectives de croissance importantes, elle s'accompagne aussi de risques de partage inéquitable des dividendes, de problèmes environnementaux et éventuellement de mal hollandais si elle est mal gérée. Le fait que le pays est redevenu membre de l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives constitue un bon départ. La zone franche industrielle du pays compte des entrepreneurs prospères, notamment dans le secteur des vêtements. Ce secteur avait pris un revers quand la suspension des avantages de l'African Growth and Opportunity Act (AGOA) lui a fermé

³ Office National de Tourisme de Madagascar (2012). Réalisation des Enquêtes Visiteurs aux Frontières « Secteur Tourisme » : Etude et Analyse des Résultats.

les portes du marché américain en 2009. Sa résilience s'est toutefois avérée plutôt bonne quand il a trouvé d'autres marchés. Ce secteur devrait rebondir avec la restauration des avantages de l'AGOA.

6. Le pays est également doté d'un important secteur informel offrant un grand potentiel à exploiter : l'agriculture, la pêche artisanale et l'exploitation minière artisanale. Ces sous-secteurs sont loin d'être marginaux et sont le moyen de subsistance d'un large segment de la population. La réorientation de ces sous-secteurs vers une voie viable et le développement de chaînes de valeur devraient être un bon moyen d'améliorer la génération de revenus.

MADAGASCAR N'A FAIT DE PROGRES POUR REDUIRE LA PAUVRETE

7. Malgré le potentiel prometteur du pays, l'écrasante majorité des Malgaches sont pauvres et la plupart de cette majorité vit dans la pauvreté extrême. Environ quatre cinquièmes de la population vivait dans la pauvreté extrême (consommation par habitant inférieure à 1,25 USD de parité de pouvoir d'achat - PPP par jour en 2005) de 2001 à 2012. Sur la même période, le taux de pauvreté absolue (2 USD PPP par personne par jour) de la population a augmenté de 88,9% en 2001 à 92,7% en 2005 pour ensuite baisser légèrement, sans pour autant descendre au-dessous de la barre des 90% jusqu'en 2012 (voir Tableau 1). La forte croissance globale entre 2003 et 2008 coïncide avec une forte croissance de la consommation, en particulier au niveau des segments pauvres de la population (Graphique 2), même si cela ne semble guère avoir influé sur les taux de pauvreté, probablement à cause de l'ampleur de la pauvreté dans les segments les plus pauvres de la population.

Tableau 1: Estimations des taux de pauvretés révisés de la Banque mondiale

Année	2001	2005	2010	2012
Seuil de pauvreté nationale ré-estimé				
Pauvreté extrême	60,5	59,8	58,3	58,2
Pauvreté absolue	70,8	73,2	71,7	70,7
En milieu urbain	34,1	40,8	29,8	35,5
En milieu rural	77,7	79,6	80,1	77,9
Ligne de pauvreté internationale				
Taux de pauvreté à 1,25 USD PPA	77,5	80,7	79,1	78,2
Taux de pauvreté à 2,00 USD PPA	88,9	92,7	90,8	91,2
Ecart de pauvreté (1,25 USD PPA)	41,5	39,2	46,2	45,9

Source : INSTAT, EPM 2001-2010 et ENSOMD 2012

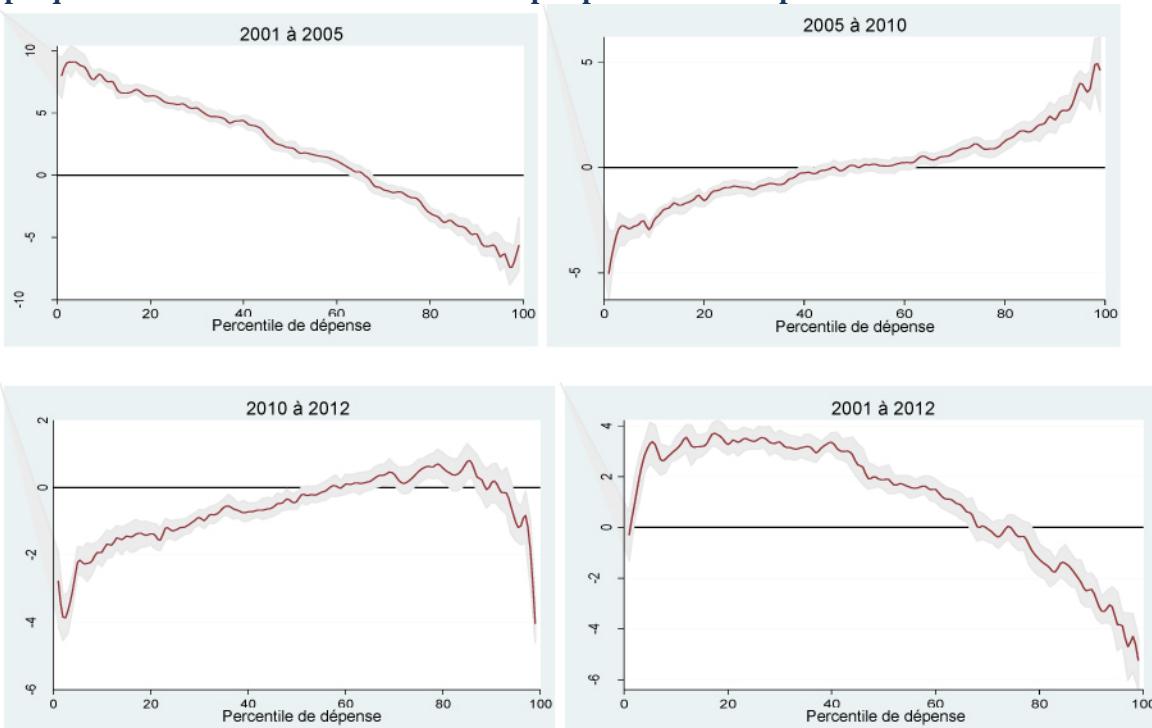
Note : Les chiffres sont légèrement différents et ceci est essentiellement dû aux corrections des poids d'échantillonnage (Voir la prochaine publication, Banque mondiale 2015).

8. Selon toute attente, Madagascar n'atteindra aucun des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Si des avancées ont été faites vers la réalisation de quelques OMD au cours des années 2000, la tendance a été inversée par la forte récession économique de 2009 et la lenteur du redressement qui a suivi. Avec la détérioration de ses résultats en santé et en éducation à compter de 2009, Madagascar s'est vu reléguer au 155^{ème} rang mondial de l'Indice de Développement Humain des Nations Unies en 2014.

9. Or, la consommation des pauvres s'est accrue au cours de la dernière décennie et demie, augmentation qui s'est essentiellement concentrée sur la première moitié de la dernière décennie. Une analyse de l'incidence de la croissance indique que si l'inégalité s'est

amenuisée entre 2001 et 2012, c'est avant tout parce qu'elle a connu une baisse spectaculaire au cours de la première moitié des années 2000, quand la croissance de la consommation s'est cumulée de façon disproportionnée au niveau des pauvres (Graphique 2). Cette tendance s'est inversée lors de la deuxième moitié de la décennie⁴. Entre 2010 et 2012, de même que de 2005 à 2010, la croissance a essentiellement été négative, même si la consommation parmi les segments mieux nantis de la population a également baissé après la crise, avec la fermeture de firmes du secteur formel, les pertes d'emploi dans la fabrication et les effets de la crise sur les entrepreneurs. Néanmoins, si l'on considère la période 2001-2012 dans son ensemble, les gains en consommation ont été positifs, étant donné qu'ils ont été dominés par une forte croissance de la consommation parmi les plus pauvres entre 2001 et 2005.

Graphique 2: Croissance de la consommation par percentile de dépenses



Source : INSTAT, EPM 2001-2010 et ENSOMD 2012

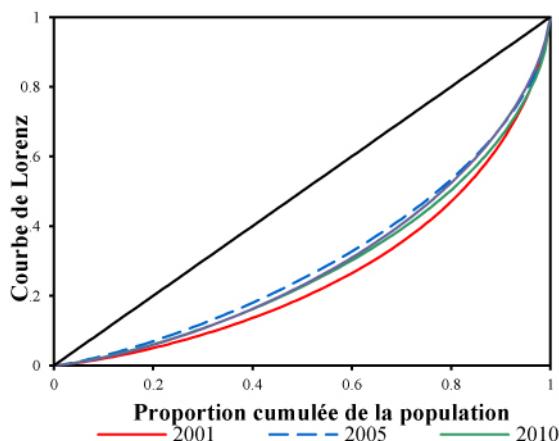
10. Les changements des prix producteur et consommateur au bénéfice des exploitants agricoles expliquent en grande partie la nature pro-pauvre de la croissance jusqu'en 2005. La tendance ascendante de la croissance de la consommation entre 2001 et 2005 s'explique par une diversité de facteurs, notamment la perte d'emploi en milieu urbain dû aux changements de l'environnement commercial international (traité en détails ci-après) et l'effet de l'augmentation des prix consommateur (à la suite d'une flambée des prix des carburants au niveau international) en 2005. Une hausse générale des prix consommateur est perçue comme un choc par 36% des ménages et la chute de la consommation réelle en 2005 a touché de façon disproportionnée les

⁴ La croissance de la consommation des pauvres a néanmoins été faible et insuffisante pour les sortir de la pauvreté, ce qui explique que les taux de pauvreté sont restés stables ou ont augmenté. En moyenne, le changement net de la consommation a été négatif même s'il y a eu une période de reprise en 2002. Il a fallu attendre 2006 pour que les revenus par habitant retrouvent leur niveau de 2001 (avant la crise).

habitants des villes travaillant hors du secteur de l'agriculture. En même temps, le prix des produits agricoles produits par les pauvres a augmenté, occasionnant une hausse de leurs revenus⁵.

11. L'inégalité à Madagascar est similaire à celles des autres pays à faibles revenus. Le coefficient de Gini était de 0,41 en 2012, ce qui est proche de la moyenne des pays à faibles revenus (Source : Indicateurs de développement dans le monde [WDI]). L'écart de pauvreté, planant autour de la fourchette de 40 à 45, est également proche de la moyenne des pays à faibles revenus et son évolution reflète la tendance de la croissance de la consommation par période. L'inégalité à Madagascar n'est toutefois pas due à un fort gain de bien-être au sommet : ainsi que le montre le Graphique 3, le ratio de consommation moyenne pour le décile supérieur au décile inférieur à Madagascar est systématiquement inférieur à la moyenne des pays à faibles revenus pour la période 2007-2011, à savoir 13,4 (Source : WDI). Ceci suggère l'existence d'une inégalité relativement plus marquée entre les 90% inférieurs que dans les autres pays pauvres, c'est-à-dire l'existence de niveaux différents de privation.

Graphique 3 : L'inégalité a fortement décrue entre 2000 et 2005 avant de reprendre légèrement



Source : INSTAT, EPM 2001-2010 et ENSOMD 2012

12. La pauvreté est beaucoup plus répandue en milieu rural et dans le sud-ouest de Madagascar. Près de 80% de la population malgache vit en milieu rural et les taux de pauvreté rurale sont presque deux fois plus élevés que ceux relevés en milieu urbain. La pauvreté extrême est plus marquée dans le sud-est du pays, alors que son incidence est considérablement moindre dans la région de la capitale (Graphique 4, carte de droite, plus l'incidence de la pauvreté est élevée plus les zones sont sombres, le seuil national est utilisé). Par ailleurs, de façon générale, le classement des régions en matière d'incidence de la pauvreté n'a guère changé au fil des années.⁶

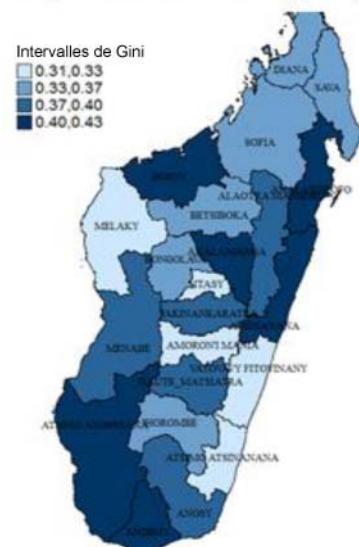
⁵ Le prix producteur médian annuel du paddy de riz, la culture principale du pays, a baissé (en valeur nominale) de 788 Ariary par kilogramme en 2005 à 723 Ariary en 2010.

⁶ La tendance des taux de pauvreté est au retour à la moyenne : Aucune corrélation intra-régionale n'a été relevée entre les taux de pauvreté et l'évolution ultérieure de ce taux, que ce soit entre 2005 et 2010 ou entre 2010 et 2012. Qui plus est, les évolutions des taux de pauvreté sont corrélées de façon négative et statistiquement significative. Ceci semble suggérer que la réalisation d'autres mesures détaillées des changements à court terme au sein et sur l'ensemble des régions ne devrait pas contribuer à la détermination des obstacles majeurs à l'accélération d'augmentations généralisées des revenus.

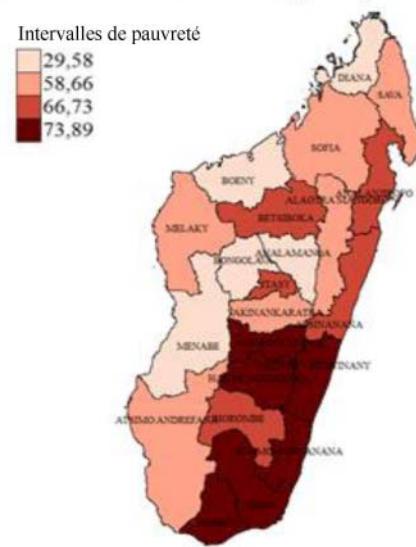
Les améliorations risquent d'être éphémères et avec un taux élevé de chocs aléatoires liés au climat, les fluctuations à court terme de la consommation ne doivent pas être prises pour des tendances à long terme.

Graphique 4 : Pauvreté et inégalité à Madagascar, 2010

Inégalité de Gini à Madagascar, 2010



Pauvreté extrême à Madagascar, 2010



Source : Banque mondiale (2014) Visage de la pauvreté

13. L'inégalité est plus marquée dans les régions où les taux de pauvreté sont moins élevés.

Cette forte inégalité n'est pas due à de plus grandes inégalités au sein des villes de ces régions mais plutôt à un pourcentage plus élevé de la population ayant échappé à la pauvreté dans ces régions (Graphique 4, carte de gauche, plus l'inégalité est marquée, plus la zone est sombre). Si l'inégalité interrégionale s'est accrue de 2005 à 2010 et en 2012, elle ne représente que 13 à 21 % de l'inégalité totale, suivant la mesure d'inégalité utilisée (Voir Tableau 2). De même, seule une petite proportion de l'inégalité peut être expliquée par les différences entre les milieux ruraux et urbains, notamment 13 à 19% en 2012, suivant la mesure d'inégalité utilisée. Par ailleurs, l'inégalité observée au sein des zones rurales du pays est plus marquée que celle observée entre les zones urbaines. Les facteurs spatiaux opposent sans doute des contraintes très sévères à la réduction de la pauvreté dans le pays ; toutefois, il convient d'analyser les degrés relatifs de privation auxquels la population est confrontée à un niveau plus désagrégé (en particulier le manque d'accès aux infrastructures, aux marchés et aux services sociaux), surtout dans le but d'évaluer leurs impacts sur les revenus et la pauvreté.⁷

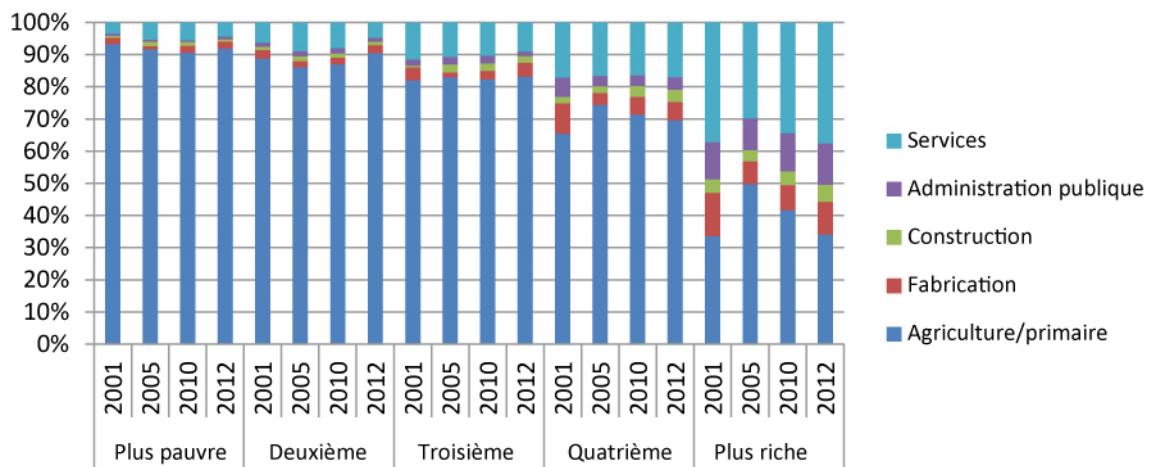
⁷ L'inégalité proprement dite à Madagascar ne constitue un problème que dans la mesure où elle traduit les formes extrêmes de pauvreté. La réduction de la pauvreté peut, dans un premier temps, entraîner une inégalité accrue des revenus.

Tableau 2: Indices d'entropie généralisée/ Mesures d'inégalité de Theil entre les régions v/s au sein des régions

	2005		2010		2012	
	EG (0)	EG(2)	EG (0)	EG(2)	EG(0)	EG(2)
Inégalité totale	25,4	67,6	30,7	98,0	28,6	47,6
Inégalité au sein du groupe	21,4	63,1	24,6	91,1	22,5	41,3
Inégalité entre groupes	3,9	4,5	6,1	7,0	6,1	6,3
Entre en tant que part du total	15,4%	6,6%	20,0%	7,1%	21,4%	13,1%

14. Une grande majorité des ménages des segments pauvres de la population est employée dans le secteur agricole. Ainsi que l'indique le Graphique 5, l'agriculture est le principal secteur d'emploi du chef de ménage dans les 80% inférieurs du pays et seuls le quatrième et le cinquième quintiles de consommation présentent d'important nombres de chefs de ménages travaillant dans les services, la fabrication et la fonction publique. L'emploi du conjoint suit la même tendance. Les secteurs secondaires d'emploi sont d'importantes sources de revenus supplémentaires et c'est particulièrement le cas des services qui emploient des parts significatives du quintile supérieur.

Graphique 5: Secteur principal d'emploi du chef de ménage par quintile et année (pourcent)



Source : INSTAT, EPM 2001-2010 et ENSOMD 2012

15. Les cultures suivent une tendance très similaire sur l'ensemble de la distribution des revenus, à l'exception du paddy, surtout cultivé par les quintiles les plus riches et le manioc, surtout cultivé par les quintiles les plus pauvres. Les cultures à Madagascar suivent des tendances plus ou moins similaires sur l'ensemble de la distribution. Ainsi que le montre le Tableau 3, les quintiles mieux nantis se concentrent davantage sur la production de paddy de riz et moins sur le manioc et les autres cultures, en 2005 aussi bien qu'en 2010, mais les tendances de production ne varient pas de façon radicale entre les différents quintiles. En 2010, comparé à 2005, la proportion de riz en production totale a chuté sur l'ensemble des quintiles alors que celle des fruits a augmenté et dans les quintiles supérieurs, celle des légumes, des cultures de rente et des cultures industrielles a augmenté.

Tableau 3: Part de chaque produit dans la production totale par quintile de consommation

Groupe de produits	2005					2010									
	Quintiles de consommation (1=plus pauvre, 5=plus riche)					1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Paddy	39,9	46,0	49,3	54,6	59,9	35,8	40,0	44,9	45,0	47,2					
Maïs et autres céréales	2,2	2,4	2,7	2,2	2,1	3,8	3,8	3,7	3,8	5,4					
Manioc	28,4	26,7	22,4	21,2	17,3	33,6	24,6	23,1	18,5	16,7					
Patate douce	6,4	7,1	6,3	5,5	4,1	8,0	6,7	4,5	5,9	3,8					
Autres tubercules	2,6	4,1	5,4	4,0	4,0	1,4	2,2	2,0	2,7	1,9					
Légumineuses	2,1	2,2	2,3	2,2	2,0	2,2	2,3	2,9	2,6	2,8					
Légumes	3,0	1,9	1,9	2,2	1,8	1,9	3,1	2,9	4,5	4,2					
Fruits	7,8	5,2	5,2	4,2	4,5	7,0	10,4	8,5	10,1	9,1					
Culture industrielle	6,1	3,5	3,6	3,2	3,3	4,5	5,5	6,3	5,6	7,5					
Cultures de rente	1,4	1,0	0,9	0,8	0,9	1,8	1,3	1,2	1,1	1,3					

Source : INSTAT, EPM 2005-2010

16. La plupart des exploitants agricoles consomment la plus grosse part de leur consommation et ne commercialisent qu'une part relativement petite de leur production, indépendamment du percentile de répartition des revenus considéré. Le niveau de commercialisation des cultures varie de façon constante avec la répartition des revenus et aucune différence majeure n'est observée entre le 40^{ème} percentile de consommation inférieur et les 40-80^{èmes} (Tableau 4). A l'exception des cultures de rente, des légumes et des fruits, les ménages de tous les quintiles consomment eux-mêmes la plus grosse partie de leur production. Ils réagissent apparemment au coût de transaction élevé de l'achat et de la vente de nourriture à Madagascar, ainsi qu'aux changements relatifs des prix pour décider quelles cultures consommer et quelles cultures vendre.

Tableau 4: Part de cultures vendues par quintile de consommation

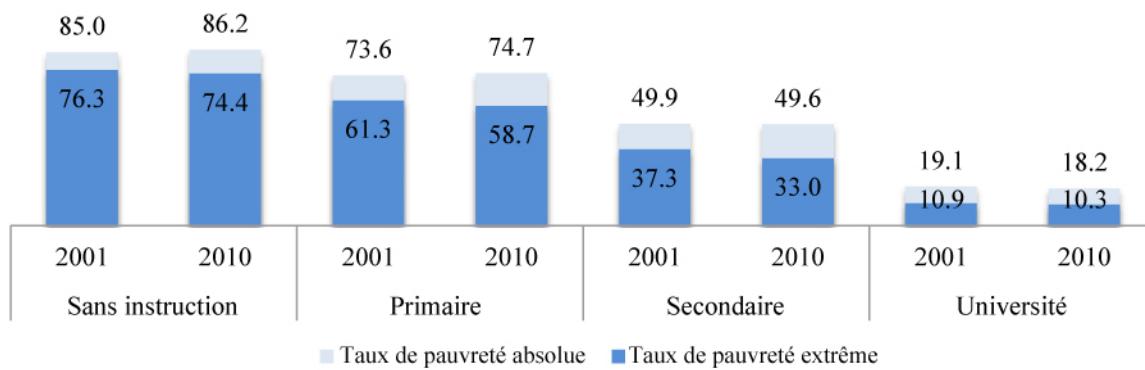
Groupe de produits	2005					2010									
	Quintiles de consommation (1=plus pauvre, 5=plus riche)					1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Paddy	30,8	28,4	27,8	28,1	23,7	24,8	24,0	26,5	27,2	33,2					
Maïs et autres céréales	37,3	37,6	30,6	38,0	36,6	38,0	42,4	42,5	47,8	62,3					
Manioc	29,2	31,7	30,2	28,2	32,6	31,5	36,6	42,2	39,6	47,8					
Patate douce	27,6	22,0	20,2	21,8	28,6	25,2	23,0	18,5	24,8	32,3					
Autres tubercules	35,7	36,3	35,7	42,8	36,9	17,1	26,6	33,9	38,1	37,0					
Légumineuses	47,5	49,6	48,6	52,3	50,4	53,8	57,9	61,0	59,1	65,3					
Légumes	73,3	54,4	58,1	53,1	56,1	60,4	75,8	69,5	75,3	84,1					
Fruits	57,6	58,2	58,7	57,1	52,7	60,6	76,5	67,8	64,3	73,4					
Culture industrielle	25,7	41,8	46,9	48,3	44,9	31,9	39,8	37,3	40,4	62,8					
Cultures de rente	81,2	87,5	83,5	75,5	79,5	82,2	86,8	83,8	83,6	84,5					

Source : INSTAT, EPM 2005-2010

17. Les principales caractéristiques des ménages associées à la pauvreté ont un emploi dans le secteur agricole, ont de faibles niveaux d'instruction et un accès restreint aux avoirs productifs. Les circonstances et caractéristiques associés à une pauvreté plus sévère sont similaires à ceux retrouvés dans les autres pays d'Afrique Subsaharienne : une plus grande concentration des revenus du ménage et de l'emploi dans le secteur agricole, la possession d'une moindre quantité de terres, des résultats académiques plus faibles (voir Graphique 6) et un accès plus limité aux

marchés et aux services publics. Si l'accès des 40% inférieurs à ces actifs productifs et à ces opportunités est plus restreint, c'est essentiellement parce qu'ils ont subi une longue série de privations. Selon une analyse récente effectuée par Stifel et al. (2010), les ménages vivant dans une pauvreté persistante ont moins accès à la terre, vivent dans des endroits plus enclavés et ont un chef de ménage sans instruction. En outre, les disparités flagrantes associées à l'appartenance ethnique sont largement attribuables aux différences de possession d'avoirs entre les groupes. Environ un tiers de la population malgache subit des privations à différents niveaux, notamment la consommation, l'accès à l'éducation, l'usage de l'électricité et la possession d'avoirs de base du ménage (Banque mondiale, 2014). Ainsi qu'il a été noté dans d'autres pays, les fonctions cognitives de ces groupes de population peuvent également être amoindries, ce qui se manifeste parfois par une capacité de prise de décision limitée et une capacité réduite à penser sur le long terme face à un besoin présent pressant. Quand les fonctions cognitives des gens sont affectées ainsi, leur capacité à relever le défi d'améliorer leur situation et celle de leur famille se trouve amoindrie, ce qui va perpétuer le cycle de la pauvreté extrême⁸. Si l'accroissement de la pauvreté extrême constitue un problème de bien-être plus grave, les conditions qualitatives de la pauvreté et éventuellement, ses causes primaires, sont similaires sur toute la répartition de la consommation mais se présentent à des degrés différents au sein de la population.

Graphique 6: Niveau d'instruction et pauvreté, 2001 et 2010



Source : Banque mondiale (2014) Face de la pauvreté

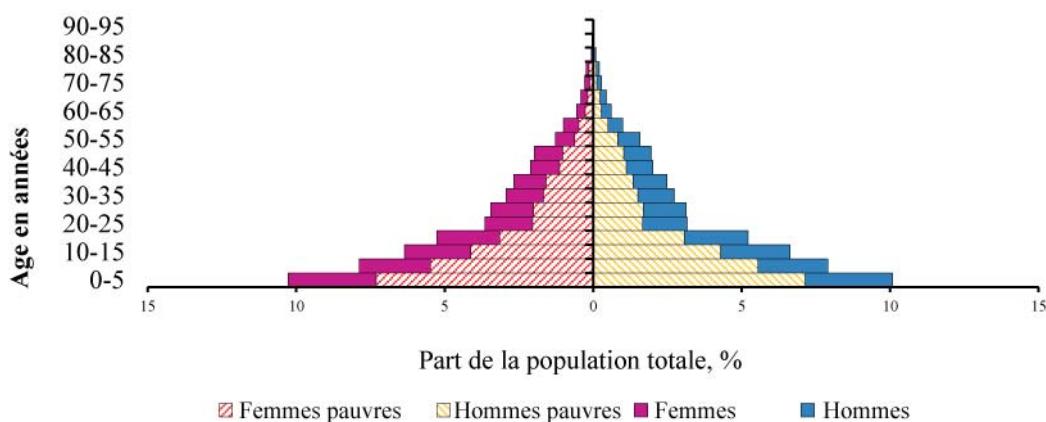
18. Les ménages dirigés par une femme et les ménages comptant un nombre plus élevé d'enfants présentent des taux de pauvreté plus élevés. A part cela, la situation matrimoniale des femmes chefs de ménage est associée à des différences de consommation⁹. L'incidence de la pauvreté est plus élevée dans les ménages dirigés par une femme, qui représentent un cinquième de tous les ménages. Ces ménages sont particulièrement vulnérables parce qu'ils possèdent généralement moins d'avoirs productifs : en moyenne, leur chef de ménage a une année d'instruction de moins, ils cultivent juste la moitié des hectares de terre que les ménages dirigés par un homme et ont 3 à 4 fois moins de gros bétail et presque 2 fois moins de petit bétail. De plus, si les hommes qui se séparent de leur épouse ont tendance à se remarier (selon la coutume ou en vertu de la loi), les femmes sont beaucoup plus nombreuses à rester séparées ou veuves. Les

⁸ Voir Banque mondiale (2015), « Mind, Society, and Behavior » (Esprit, société et comportement), Rapport sur le développement mondial.

⁹ Le rapport sur les inégalités entre les sexes du Forum économique mondial (2014) classe Madagascar au 41ème rang sur 142 pays évalués, juste après le Kenya, le Portugal et la Namibie mais avant la Lituanie, le Pérou et la Tanzanie.

ménages dirigés par une femme ayant un état civil autre que « mariée » (à l'inclusion des femmes mariées selon la tradition, en union libre, séparées ou divorcées) présentent généralement une faible consommation par personne même quand les facteurs de l'éducation, des terres et des autres avoirs sont pris en compte (Banque mondiale 2014, Visage de la pauvreté). Les ménages comptant un nombre plus élevé d'enfants tombent dans la catégorie « pauvre » de façon disproportionnée et ceux comptant des enfants en bas âge constituent le segment le plus pauvre de la population de Madagascar (voir Graphique 7).¹⁰

Graphique 7: Pyramide des âges-sexes et pauvreté absolue et extrême



Source : Banque mondiale (2014) Visage de la pauvreté

19. **Les ménages à Madagascar sont exposés à un niveau inhabituellement élevé de risques liés au climat et d'autres natures qui peuvent davantage précipiter les ménages dans la pauvreté à n'importe quelle année** (Tableau 5). Avec la perte de leurs avoirs, les ménages peinent à parvenir à un redressement économique ce qui peut les amener à sacrifier des investissements à long terme dans l'éducation et la santé. La population la plus vulnérable et la plus pauvre de Madagascar ne bénéficie guère de protection sociale effective : la proportion des dépenses de protection sociale a baissé de 1,9% du PIB en 2008 à 1,1% en 2010 et ce budget ne profite pratiquement pas aux pauvres étant donné qu'il sert avant tout à financer les dépenses liées aux régimes de retraite du secteur public. Le degré d'utilisation d'instruments informels d'atténuation des risques à Madagascar est indéterminé, mais même si ces instruments existent, il est peu probable qu'ils offrent des solutions adéquates aux risques liés à la géographie tels que les cyclones ou la sécheresse.

¹⁰ Ce résultat porte sur la consommation par habitant et a tendance à être vrai par construction. Les échelles d'équivalence adulte devraient être appliquées pour évaluer la robustesse de cette hypothèse par rapport aux économies d'échelle des ménages.

Tableau 5: Les 10 chocs majeurs signalés par les ménages, 2005 et 2010

2005		2010	
Choc	%	Choc	%
Hausse générale des prix à la consommation	35,9	Sécheresse	14,6
Hausse du prix de production	6,0	Inondation	10,5
Cyclone	5,4	Cyclone	9,7
Maladies des cultures	5,2	Maladies des cultures	6,8
Maladie du bétail	5,1	Pluies tardives	6,4
Inondation	5,0	Maladie ou perte de bétail	6,3
Pluies tardives	4,1	Hausse générale des prix à la consommation	4,5
Vol de production dans les champs	3,9	Maladie d'un membre adulte du ménage	3,8
Hausse des prix d'intrant	3,4	Hausse des prix d'intrant	3,7
Sécheresse	3,2	Autres chocs climatiques ou environnementaux	3,6

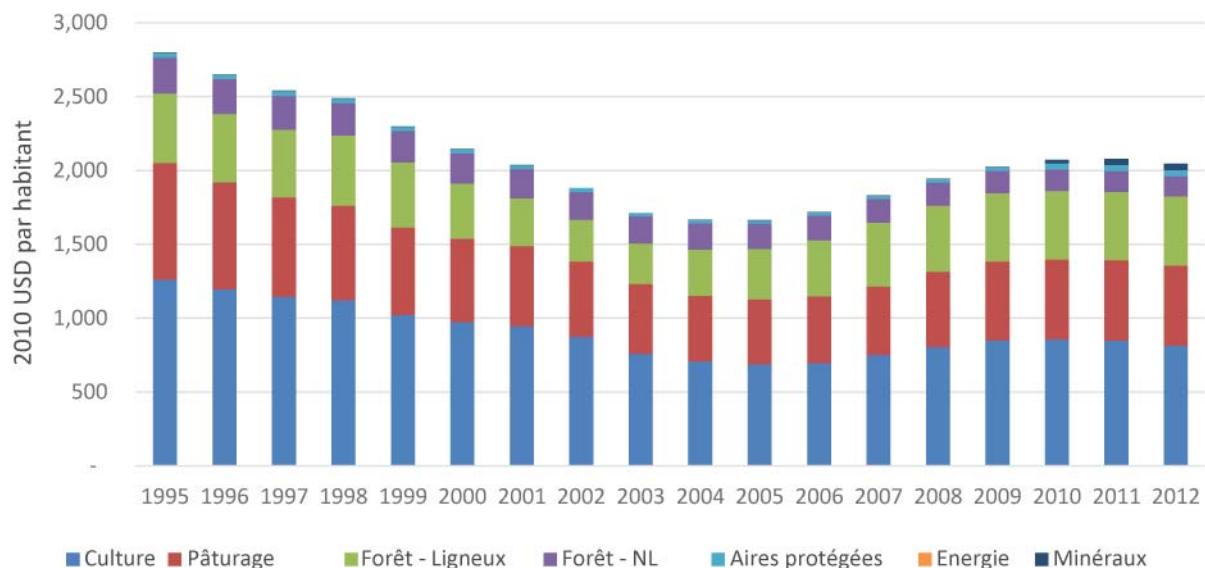
Source : INSTAT, EPM 2005-2010

UN CAPITAL NATUREL EXCEPTIONNEL NON TRANSFORMÉ EN D'AUTRES FORMES DE CAPITAL A DES FINS PRODUCTIVES

20. L'équilibre entre les ressources naturelles et les moyens de subsistance est extrêmement fragile. Les populations locales rurales, souvent isolées, dépendent des ressources naturelles du pays pour leurs moyens de subsistance de base. En général, plus on s'éloigne des centres urbains, plus les conditions de vie sont précaires. Les moyens de subsistance sont fortement tributaires de l'agriculture de subsistance, de pâturages fragiles, du bois de construction et de chauffe et de la pêche artisanale, alors que ces activités ont rarement des marchés sur lesquels déboucher et impliquent souvent l'utilisation directe ou indirecte des forêts et d'autres ressources naturelles. La croissance démographique a accru la demande en terres agricoles pour la production de subsistance et les cultures de rente et ceci a, à son tour, aggravé les pressions sur les forêts. La mauvaise gestion des sols hors des forêts a renforcé l'avancée du défrichage des terres et les incursions dans les zones forestières où le sol est plus fertile.

21. La richesse totale de Madagascar a décrû avec le temps et l'amoindrissement de son capital naturel a été plus marqué. Si Madagascar présentait une richesse par habitant de 7,955 USD en 1995, en 2011 cette valeur avait chuté à 7,176 USD (baisse de 10% en termes réels) (Graphique 1). La baisse en termes réels du capital naturel a été encore plus marquée à hauteur de 26%, passant de 2,796 USD par habitant en 1995 à 2,078 USD en 2011 (voir Graphique 8). Cette baisse a, dans l'ensemble, été associée à un amoindrissement des terres de culture (moins 33%), des terres de pâturage (moins 31%) et de la valeur non-ligneuse de la forêt (moins 42%). Si la tendance à la baisse des valeurs du capital naturel a été freinée et inversée au cours de la période 2003-2010, elle a récemment repris.

Graphique 8: Composition et changement du capital naturel à Madagascar



Source : Banque mondiale 2015. WDI.

22. Madagascar n'utilise pas les rentes tirées de ses ressources naturelles pour faire des investissements en vue d'accumuler d'autres avoirs productifs. Selon les recherches récentes, les pays riches en ressources naturelles qui ont prospéré (qu'ils soient développés comme en développement) ont investi les rentes de leur capital naturel dans d'autres formes de capital, humain, matériel et institutionnel. La transformation du capital naturel non renouvelable en avoirs productifs est une contribution à la viabilité de la croissance, en plus de constituer une utilisation viable des avoirs renouvelables. Madagascar ne s'est pas engagé dans la voie de la pérennité comme en témoigne le fait que son épargne nette ajustée¹¹ est négative depuis 1980 : le pays dépense son capital naturel plus vite qu'il n'investit dans d'autres formes de capital, ainsi que discuté dans les Chapitres 3 (investissement public) et 6 (capital humain). L'épuisement minéral devrait s'accélérer à l'avenir avec l'implantation des grandes exploitations minières.

23. La réputation du pays pour sa biodiversité, un avoir renouvelable, est menacée, ce qui constitue un risque pour les industries susceptibles d'être des moteurs de croissance. Par exemple, le tourisme qui est fortement tributaire de la biodiversité du pays a, selon les estimations, généré 0,6 milliards USD de revenus et employé 230 000 personnes¹² (2% du marché total de l'emploi) en 2013. La viabilité de l'industrie du tourisme est toutefois menacée par le taux élevé de dégradation, notamment les taux élevés de déforestation,¹³ l'exploitation illégale de bois précieux et d'autres espèces endémiques et la dégradation des environnements côtiers. Le coût de

¹¹ Banque mondiale, 2013 : Analyse environnementale nationale de Madagascar.

¹² Site web du Conseil Mondial du Voyage et du Tourisme : www.wttc.org.

¹³ Le taux de déforestation a été estimé à près de 1% par an entre 2010 et 2013, alors qu'il s'élevait à 0,53 % entre 2000 et 2010. Source : Analyse menée dans le cadre du Financement Additionnel pour le troisième Programme Environnemental par un groupement comprenant MEESF, WCS, ONE, EtcTerra et Madagascar National Parks. Les résultats ont été présentés le 5-6 août 2014 et la publication est attendue pour 2015.

la dégradation environnementale est estimé¹⁴ à 450-500 millions USD par an (environ 4,7% du PIB en 2013).

24. Le pillage des bois précieux montre comment une mauvaise gouvernance peut miner la base d'avoirs d'un pays sans occasionner le moindre développement pour le pays en général et les communautés locales des zones affectées. Au cours des 20 dernières années, l'exploitation illégale de bois précieux, notamment le bois de rose et l'ébène, est devenue un problème récurrent à Madagascar, menaçant gravement les écosystèmes et la biodiversité unique de Madagascar alors qu'il s'agit d'un bien public irremplaçable. Même si ses impacts ne sont pas, dans l'immédiat, aussi dévastateurs que la coupe à blanc de grande envergure, la coupe sélective liée aux bois précieux actuellement pratiquée dans les aires protégées de Madagascar pour la plupart a des effets secondaires qui peuvent être au moins tout aussi nuisibles pour l'environnement local (ex : introduction d'espèces envahissantes, risques accrus de feu, détérioration de l'habitat) que la biodiversité mondiale (par la perte d'espèces, et éventuellement d'écosystèmes) et les communautés locales (exploitation bon marché et dangereuse de la main-d'œuvre, violation des codes traditionnels et des tabous locaux, accroissement de la prostitution et du trafic de drogue). En plus de détruire un site de patrimoine mondial et de piller les ressources naturelles, en particulier les espèces endémiques rares, l'exploitation illégale renforce une culture du trafic qui implique les administrations locales aux systèmes judiciaires, parlementaires et politiques, en passant par les organismes chargés de l'application de la loi. Elle prive également le Gouvernement de millions de dollars de recettes fiscales que l'industrie du bois pourraient générer et dépossède le peuple malgache d'opportunités de développement. Enfin, en détruisant une composante de richesse importante, le pays est en train de détruire un important levier de lutte contre la pauvreté et d'engager les moyens de subsistance des générations à venir. La plus grosse partie des 220 millions USD de recettes issues des ventes enregistrées en 2009 est revenue à une poignée d'exportateurs. C'est à peine si les communautés locales en ont bénéficié lorsqu'elles ont touché une rémunération pour la coupe (5 USD/tronc) et le transport.

L'ECONOMIE MALGACHE PEINE A REALISER SON POTENTIEL

25. L'insuffisance des investissements dans des avoirs productifs explique en partie la mauvaise performance de l'économie malgache qui n'a pas su s'accorder au rythme de la croissance démographique. En 2014, le PIB par habitant s'élevait à uniquement 271 USD (en dollars constants de 2005), ce qui correspond environ à la moitié de ce qu'il était en 1971 quand il a atteint le pic de 501 USD après son accession à l'indépendance. Madagascar détient donc l'un des PIB par habitant les plus bas du monde. La croissance moyenne de Madagascar ne s'est élevée qu'à 1% par an entre 2009 et 2014 (y compris la récession de 2009), ce qui est inférieur à la fois à la moyenne de 4,7% de la région subsaharienne en 2013 qu'à son taux élevé de croissance démographique (estimé à environ 2,8%). La population a doublé¹⁵ entre 1990 et 2013 et la moitié de cette croissance s'est produite avant 2003. Selon la dernière projection démographique des Nations Unies¹⁶, d'ici à 2030, la population de Madagascar se sera accrue d'environ 50% pour

¹⁴ Ces coûts sont calculés à partir des coûts du capital naturel épuisé par la déforestation, la dégradation des sols et les impacts de la pollution sur la santé humaine (Minnesota Center for Environmental Advocacy, 2013).

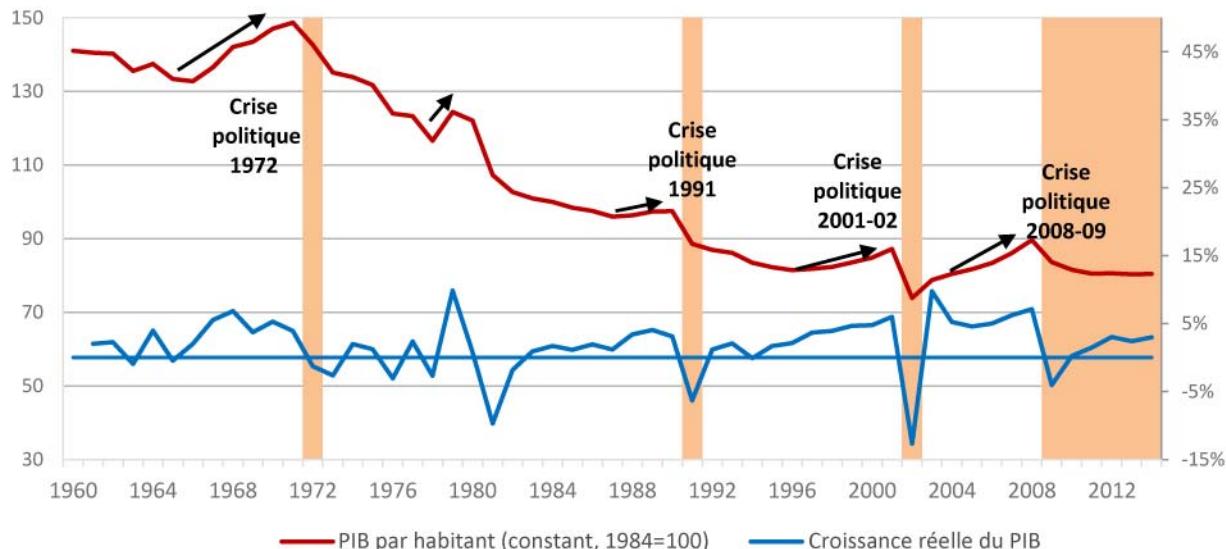
¹⁵ Source : Statistiques SNP, Banques de données mondiale, accédée le 13 juin 2015.

¹⁶ Source : Projection démographique des Nations Unies, 2012, variante moyenne, accédée le 13 juin 2015.

atteindre 36 millions d'habitants et la population âgée entre 15 et 24 ans aura augmenté d'environ 2 millions.

26. Les crises politiques récurrentes empêchent également Madagascar de parvenir à une croissance stable. Toutes les poussées de croissance de plusieurs années survenues après l'indépendance ont été perturbées par les crises politiques¹⁷ (voir Graphique 9). Certaines recherches ont indiqué que les crises sont la manifestation des conflits opposant les différentes élites dirigeantes dans leurs manœuvres pour avoir la mainmise sur les ressources du pays¹⁸ et qu'elles se produisent précisément parce que la croissance réalisée sur plusieurs années rend le prix économique irrésistible. La dernière crise, à savoir celle de 2009 à 2014, a été exceptionnellement longue et a eu des impacts économiques et sociaux dévastateurs qui ont été exacerbés par la crise financière mondiale qui a freiné la croissance à l'échelle mondiale. La suspension des activités de nombreux bailleurs à cause de la crise a également entraîné des baisses importantes des investissements et un déclin très marqué de la prestation de services ; l'aide internationale représentait 40% du budget de l'État avant la crise.

Graphique 9: Les crises politiques sont-elles déclenchées par les poussées de croissance ?



Source : Razafindrakoto et al. 2013

27. Au cours des années sans crise, la croissance réelle du PIB a généralement été positive et son premier moteur a été la consommation, excepté de 2003 à 2008 où les grands investissements miniers ont pris la tête (voir la ligne bleue à la Graphique 9). Afin d'étudier les moteurs de croissance en « temps normal », les deux dernières décennies ont été divisées en trois périodes, à savoir : la période avant la crise de 2002 (1994-2001), la période entre les deux crises (2003-2008) et la période après la dernière crise (2010-2013). Le taux de croissance moyen réel

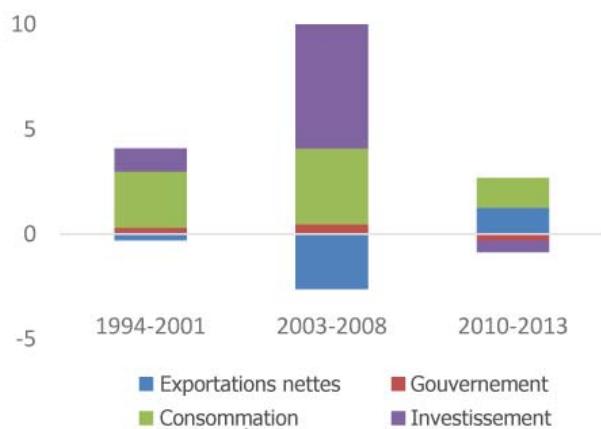
¹⁷ La poussée de croissance de 1979 a été artificiellement déclenchée par des investissements publics massifs et n'a duré qu'un an, contrairement aux quatre autres épisodes de croissance. Le taux d'investissement est passé de 9,2% en 1978 à 15,3% en 1979 (Razafindrakoto et al. 2013) et la plus grande partie des investissements a été effectuée dans des entreprises publiques et financée à travers la dette extérieure.

¹⁸ Par exemple, Razafindrakoto et al. « Institutions, gouvernance et croissance de long terme à Madagascar : l'énigme et le paradoxe, » IRD/DIAL - Université Paris Dauphine, 2013.

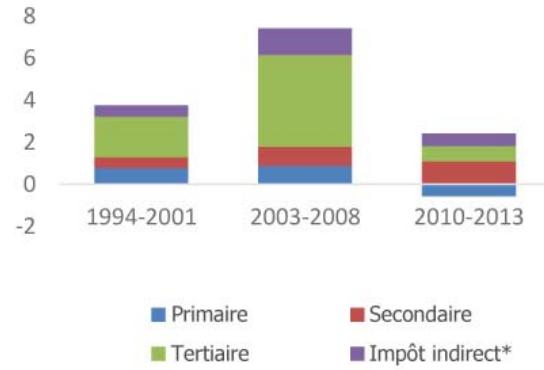
s'est respectivement élevé à 3,8%, 7,4% et 1,8% au cours de ces trois périodes (Graphique 10). La croissance s'est accélérée de 2003 à 2008, essentiellement grâce à deux grands investissements miniers (8,3 milliards USD correspondant en moyenne à 10,6% du PIB entre 2005 et 2013). Lors de la dernière période, les investissements ont fait une chute spectaculaire et la contribution de la consommation à la croissance a également été plus faible. Il convient également de noter que la consommation du Gouvernement a fortement baissé au cours de cette troisième période.

28. Le secteur tertiaire a été le moteur de la croissance entre 1994 et 2008 et le secteur minier a pris la relève en 2010. Côté production, le secteur tertiaire a été le moteur de la croissance au cours des deux premières périodes : le transport, les travaux publics (essentiellement financés par des partenaires au développement), les technologies de l'information et de la communication et les secteurs bancaires ont été les plus gros contributeurs. La contribution du secteur secondaire à la croissance a augmenté pendant la période 2003-2008 comparée à la période précédente, reflétant les efforts entrepris pour la libéralisation des marchés et l'introduction des zones franches vers la fin de la période. La croissance du secteur primaire a respectivement été de 6,1 et 5,3% lors des deux premières périodes, tranchant fortement avec celle de la troisième période, les années 2010 et 2013 ayant été des années fort peu propices à l'agriculture (criquets, cyclones et sécheresse). La troisième année a été une année morose pour le secteur tertiaire et sa contribution à la croissance est retombée à un niveau inférieur à celle du secteur secondaire. La performance du secteur secondaire a fortement été facilitée par le boom de l'industrie extractive qui a contribué à 42% de la croissance de 2009 à 2014.

Graphique 10: Décomposition de la croissance selon la demande



Graphique 11: Décomposition de la croissance selon le secteur



Source : Institution National de la Statistique (INSTAT)

*La croissance résiduelle non imputée est incluse dans la colonne des impôts indirects

29. La croissance a été plus faible au cours de la troisième période, comparée aux deux précédentes, parce que les sociétés ont été nombreuses à réduire leurs investissements et à adopter une stratégie défensive à partir du moment où la crise a éclaté en 2009. Cette crise ayant perduré plus longtemps que les précédentes, de nombreuses firmes ont remis leurs investissements à plus tard, réduit leur niveau d'exploitation ou ont carrément cessé leurs

opérations, tandis que d'autres ont opté d'accroître le niveau d'activités informelles, ce qui a fait décroître l'emploi formel¹⁹. Même après le retour à l'ordre constitutionnel au début de l'année 2014, aucune reprise économique n'a été notée : il semblerait que les investisseurs privés locaux et étrangers attendent la levée de l'incertitude économique et politique actuelle. La plupart des secteurs productifs ont été sévèrement affectés mais certains secteurs, tels que l'industrie extractive, l'agroalimentaire et le secteur bancaire ont fait preuve de résilience. Une analyse des 100 premières entreprises à Madagascar révèle que les plus grandes entreprises formelles interviennent dans les secteurs de l'exploitation minière et de l'énergie, suivis par les secteurs du commerce de détail, de la construction et des pêches, et de l'agroalimentaire et du textile (voir Encadré 1 pour les détails). L'agriculture, le tourisme et la construction sont les secteurs qui génèrent le plus d'emplois.

Encadré 1 : Le paysage restreint mais diversifié du secteur privé malgache

- (1) Multinationales (Rio Tinto, Sheritt, Total, Orange, Airtel, Exxon, Bouygues, Tozzi Group, etc.)
- (2) Sociétés régionales transnationales (Shoprite, Harel Mallac, Vitol, Galana, etc.)
- (3) Grandes sociétés locales (Groupe Fraises, Sipromad, Groupe Basan, Groupe Ramanandraibe, Groupe SILAC, Filatex, SMTP Group, Groupe Rajabally, etc.)
- (4) Micro et petites et moyennes entreprises (industrie et services)
- (5) Institutions financières, bancaires et non bancaires
- (6) Entreprises publiques devant fonctionner comme des sociétés privées en vertu de la Loi 2014-014 sur les sociétés à participation d'État (Air Madagascar, JIRAMA et Aro sont les plus connues).

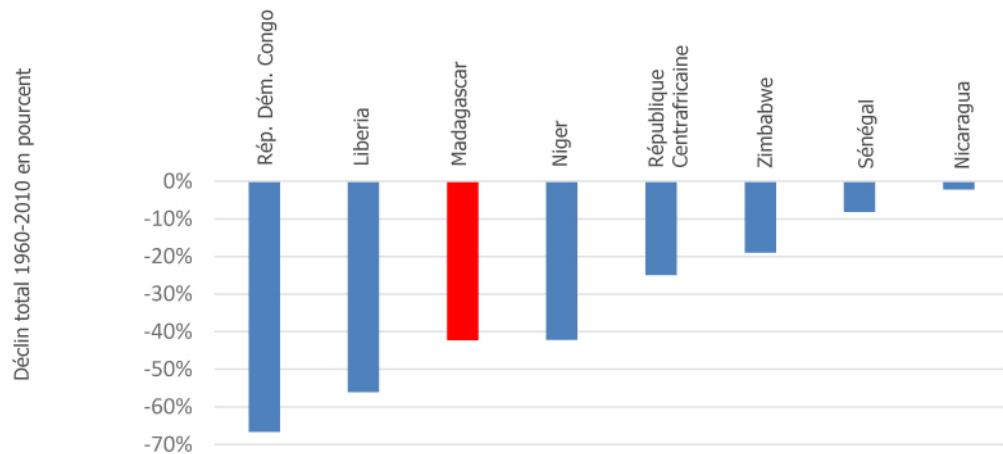
30. Le pays doit instituer un environnement favorable aux investissements privés s'il veut un jour réaliser son potentiel de croissance. La moitié des entreprises enquêtées lors de l'Enquête auprès des Entreprises 2014 ont indiqué que l'instabilité politique était l'obstacle majeur à leurs activités. La disponibilité d'énergie est un grave goulot d'étranglement pour le secteur de la fabrication, en particulier hors de la capitale, et limite les investissements dans les secteurs productifs tels que la pêche, le tourisme et l'agroalimentaire. De plus, le secteur privé souffre du comportement non compétitif d'opérateurs ayant des relations et les problèmes de gouvernance d'entreprise sont exacerbés par un système judiciaire défaillant. Par exemple, Air Madagascar et JIRAMA, des entreprises d'utilité publique appartenant à l'État font des pertes, ont des structures de gouvernance d'entreprise opaques et ne publient pas les états financiers vérifiés stipulés par la loi. Certaines grandes firmes privées ne révèlent pas non plus les données standards requises par la loi. Par exemple, seules près de la moitié des sociétés bénéficiant des avantages du système de zone franche avaient soumis leur rapport d'activité pour l'année 2014 dans les délais prescrits par la loi.

¹⁹ Selon l'enquête nationale menée par le BIT/PNUD, le nombre d'emplois perdus de 2009 à 2011 s'élève à 335 636 et les secteurs les plus affectés sont « l'industrie » (126 211), « les services » (111 234), « les infrastructures » (46 688), « le tourisme » (16 739), « les exploitations minières » (12 945), « l'artisanat » (11 587) et « les pêches » (10 232)

UNE NATION FREINEE PAR UNE INSTABILITE POLITIQUE CYCLIQUE

31. **Madagascar est le seul pays au monde²⁰ où le revenu réel par habitant a fortement baissé entre 1960 et 2010 sans qu'il y ait eu guerre civile ou conflit violent.** Le Malgache moyen est 42% plus pauvre en 2010 qu'il ne l'était en 1960 (Graphique 12). Parmi les autres pays dont le revenu réel par habitant a aussi baissé, tous, sauf un, ont été le théâtre de conflits violents, voire de guerres, au moins une fois au cours de cette période de 50 ans. A Madagascar, cette mauvaise performance s'explique autrement. Au cours des 50 années qui ont suivi son accession à l'indépendance, Madagascar a été secoué par de fréquentes crises politiques ; tous les anciens chefs d'État ont soit pris, soit perdu le pouvoir à la suite d'évènements non constitutionnels. Le dernier épisode s'est achevé avec les élections présidentielles et parlementaires de décembre 2013 que la communauté internationale a jugées justes. Un premier Gouvernement a été nommé en avril 2014 et a été remanié en janvier 2015. Un processus de réconciliation nationale a été démarré sous l'égide du Président Hery Rajaonarimampianina avec l'appui du Conseil des Eglises Chrétiennes (FFKM). Une conférence organisée par le FFKM a permis l'élaboration d'une série de recommandations, notamment un appel à la dissolution de certaines institutions publiques. Ces propositions ont alimenté de nouvelles tensions entre les organes exécutifs et législatifs, poussant l'Assemblée Nationale à lancer des motions d'empêchement du Président et de destitution du Gouvernement. Si les deux motions ont échoué, les tensions perdurent. Des élections municipales ont eu lieu le 31 juillet 2015.

Graphique 12: Pays dont le PIB par habitant de 2010 était inférieur à celui de 1960



Source : WDI

32. **Le score annuel de l’Evaluation Politique et Institutionnelle des Pays (CPIA) a baissé après le début de la dernière crise, tombant en-dessous du seuil des pays classifiés fragiles²¹ depuis 2012.** Après un pic en 2007-08, les scores CPIA de Madagascar ont également baissé sur tous les plans mais plus particulièrement en matière de gestion du secteur public. L’évolution des scores de Madagascar tranche avec les scores moyens des pays de comparaison qui sont généralement restés stables (voir Tableau 6). En 2014, le score de la gestion du secteur public s’est légèrement amélioré, de même que le score général.

²⁰ Pour lesquels des données sont disponibles.

²¹ Selon la méthodologie de l’Evaluation Politique et Institutionnelle des Pays (CPIA).

Tableau 6: Evolution des scores CPIA

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gestion économique	3,3	3,5	3,7	3,8	3,7	3,5	3,5	3,5	3,5	3,7
Politiques structurelles	3,8	3,8	3,8	3,5	3,5	3,3	3,3	3,2	3,2	3,2
Inclusion sociale	3,6	3,6	3,7	3,7	3,6	3,6	3,3	2,9	2,9	3,1
Gestion du secteur public	3,4	3,4	3,5	3,6	3,3	3,0	2,8	2,6	2,5	2,6
Score général de Madagascar	3,5	3,6	3,7	3,7	3,5	3,4	3,2	3,0	3,0	3,1
Pays fragiles (éligibles à l'IDA)	2,8	2,8	2,8	2,8	2,9	2,9	2,9	2,8	2,8	2,9
SSA moyen (éligible à l'IDA)	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2
Tous les pays éligibles à l'IDA	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3

Source : IDA

34. **Les scores de gouvernance de Madagascar sont peu élevés à cause des disparités relevées entre la réglementation officielle et sa mise en œuvre dans la pratique.** Le cadre juridique et réglementaire du pays, par exemple, le dispositif de gestion des finances publiques et les lois fiscales (traitées au Chapitre 3) et la loi sur la concurrence (traitée au Chapitre 4), est globalement jugé adéquat. Néanmoins, le pays se voit attribuer des scores de gouvernance peu élevés et en baisse sur les Indicateurs de Gouvernance Mondiale (WGI) (voir Graphique 13) et l'Indice de Transparency International de Perception de la Corruption²² parce que la mise en œuvre est défaillante.

Graphique 13: Evolution des indicateurs de gouvernance mondiale 2003-2013



Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde (WDI)

²² La performance de Madagascar en ce qui concerne l'Indice de Perception de la Corruption de Transparency International s'est graduellement détériorée passant de la 84ème place (2006) à la 133ème (2014) sur 176 pays.

35. La gouvernance apparaît comme une contrainte majeure à une croissance économique soutenue, inclusive et forte du pays. La fragilité de Madagascar est due au fait que l'état de droit n'est pas respecté de façon systématique et que le système judiciaire est incapable de faire réellement appliquer la loi. Une analyse récente attribuerait cette fragilité à plusieurs éléments structurels et historiques²³. Il s'agirait notamment : i) d'un État et d'un système politique au service de l'élite ; ii) du rôle persistant de l'armée dans la dynamique politique ; iii) de la fragmentation de la société (géographique et sociale) ; iv) de la non effectivité du processus de décentralisation ; et v) des tensions liées à la bataille pour l'exploitation des ressources naturelles du pays (terrestres et extractives). De plus, le rapport souligne que la fragilité du pays s'est aggravée au cours des dernières années à cause : 1) d'une criminalité et d'une insécurité grandissantes, 2) de la croissance rapide d'une économie de trafic, 3) de la criminalisation d'une part significative des forces de l'ordre du pays, et 4) d'un système judiciaire peu performant, absent dans de larges zones du territoire, qui pousse les gens à se faire justice eux-mêmes. Le chapitre suivant aborde les défis de gouvernance en détail.

²³ Madagascar Assessment of the drivers of Fragility and Resilience (Evaluation des causes de la fragilité et de la résilience à Madagascar) produit par le Groupe de travail sur la Fragilité, les Conflits et la Violence de la Banque mondiale.

Chapitre 2. Défis en matière de gouvernance

Résumé:

- *Les institutions de l'État à Madagascar servent souvent les intérêts des élites plutôt que ceux de la population en général. Il s'ensuit en partie que l'État ne fournit pas de biens et services publics à un niveau approprié.*
- *Madagascar a un ratio de recettes publiques sur PIB parmi les plus faibles au monde et consacre la majeure partie de ses recettes aux salaires du secteur public et aux dépenses de fonctionnement, y compris des subventions régressives pour les carburants, laissant très peu de fonds pour les services sociaux ou les investissements.*
- *Les citoyens malgaches ne sont pas satisfaits des Gouvernements et en sont venus à n'en attendre que très peu. Les capacités des parties prenantes qui pourraient exiger des comptes au Gouvernement (organisations de la société civile, presse) sont faibles.*
- *Les investissements (publics et privés) sont beaucoup plus faibles à Madagascar que dans la plupart des pays pairs – ce qui limite la croissance. Le secteur privé a relevé l'instabilité politique comme la principale contrainte à son activité. Les autres contraintes sont l'insuffisance des infrastructures, en particulier l'électricité, et les problèmes de gouvernance.*
- *La faiblesse de la gouvernance affecte également la capacité du Gouvernement à gérer les vastes ressources naturelles du pays. La faiblesse de la gouvernance et la présence d'abondantes ressources naturelles peuvent conduire à une dégradation de l'ordre public comme cela a été observé à Madagascar au cours des cinq dernières années.*
- *Pour renforcer la gouvernance, il est recommandé d'investir dans la redevabilité du côté de la demande, renforcer l'agence de lutte contre la corruption et poursuivre le processus de décentralisation.*
- *Comme les questions de gouvernance sont essentielles dans un certain nombre de secteurs spécifiques, elles sont couvertes dans les chapitres suivants dans certains cas.*

2.1 Diagnostic

35. **Le Gouvernement a identifié l'amélioration de la gouvernance comme la première priorité de son Plan National de Développement pour la période 2015-2019, établissant le diagnostic selon lequel la mauvaise gouvernance représente un obstacle majeur à la réalisation des objectifs de développement du pays.** Partant des données disponibles, ce chapitre aborde les contraintes en rapport à la gouvernance pour l'inclusion, la durabilité et la croissance accélérée. Ces contraintes ne sont pas spécifiques à Madagascar, mais leur ampleur est plus marquée que dans d'autres pays et leurs effets combinés ont fait que les revenus par habitant sont parmi les plus bas au monde et ont entraîné une baisse durable du niveau de bien-être.

IMPACT DE LA PROBLEMATIQUE DE LA GOUVERNANCE SUR L'INCLUSIVITÉ

36. **Les institutions de l'État à Madagascar servent souvent les intérêts des élites au lieu de ceux de la population en général.** L'État malgache peut être caractérisé comme état néo-

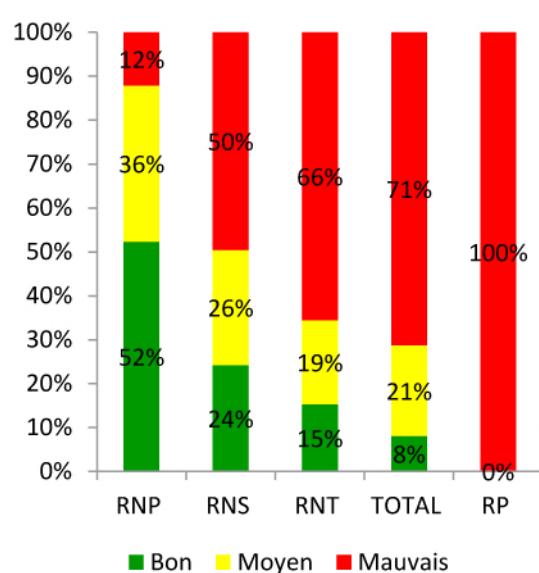
patrimonial,²⁴ ce qui est distinct d'autres formes de domination clientéliste. Madagascar n'a pas souffert de la kleptocratie ou du phénomène d'État fantôme où les dirigeants prennent la place des institutions de l'État, et le pays n'a pas un historique de «grands hommes». Au contraire, dans le système néo-patrimonial de Madagascar, il existe des structures institutionnelles formelles, mais elles sont récupérées par des réseaux personnalisés de dirigeants puissants. Les décisions concernant les droits de propriété, l'application de la loi et l'accès aux ressources sont régis par une compréhension commune non écrite entre les élites appelée «entente entre élites» qui est distincte et affaiblit les institutions et mécanismes formels décrits dans les lois. La frontière entre les pouvoirs politiques et économiques est floue dans la règle néo-patrimoniale et les ressources sont bouclées par le dirigeant pour lui permettre de rester en place. Les partis politiques sont contrôlés par un système de patronage, et ne servent ni comme canal pour la participation politique ni comme mécanisme pour fournir des biens publics.

37. Le Gouvernement central ne fournit pas de biens et de services publics en réponse aux besoins de la population en raison d'un manque aigu de ressources. Madagascar a un ratio de recettes au PIB parmi les plus faibles au monde (voir chapitre 3), et consacre la majeure partie de ses recettes publiques aux salaires de la fonction publique et au fonctionnement de l'administration centrale, laissant peu de ressources pour les services sociaux et l'investissement public. Il y a un véritable isolement des pauvres par rapport au Gouvernement central tant sur le plan physique que métaphorique. En 2012, 71% des routes nationales étaient en mauvais état (Graphique 14), et le temps qu'il faut pour atteindre un centre urbain a augmenté entre 2007 et 2010 pour l'ensemble de la population mais en particulier pour les pauvres (Graphique 15). L'accès à l'électricité à Madagascar est parmi les plus bas au monde, à 14% de la population en 2010. De plus, le pays n'a élargi la couverture que de 3 points de pourcentage entre 2000 et 2010, un des rythmes de progrès le plus lents parmi les pays de comparaison (Graphique 16). La connexion virtuelle, telle que mesurée par la télédensité,²⁵ a connu un certain progrès entre 2007 et 2013, mais seulement 6 millions des 22 millions d'habitants du pays (soit 27%) avaient accès à un téléphone.

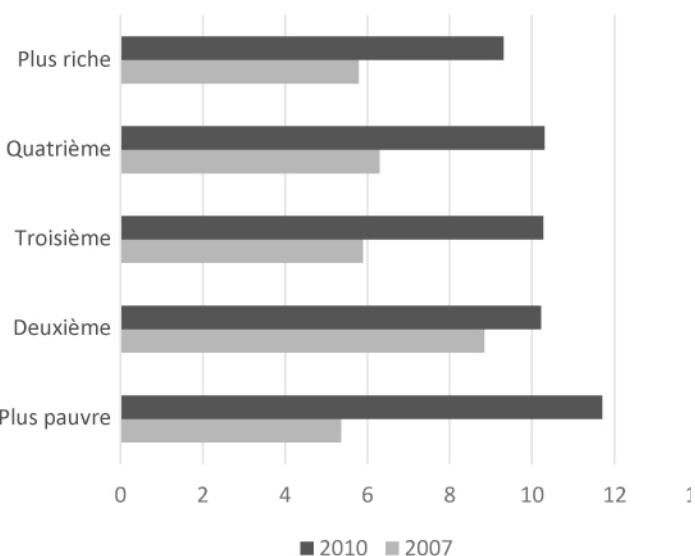
²⁴ D'après Erdman et Engel (2007), le néo-patrimonialisme est un régime politique hybride entre l'autoritarisme et la démocratie. Il est considéré comme un mélange de domination bureaucratique patrimoniale et légale-rationnelle dans le sens classique de Max Weber (Weber, 1978). « La distinction entre intérêts privés et publics est délibérément brouillée. » (Bratton et Van de Walle 1994).

²⁵ Il est important, cependant, de prendre en compte que le décompte précis du nombre d'abonnés est compliqué à cause des différentes méthodes de comptage utilisée par les différents opérateurs (pour les abonnés prépayés actifs), qui ont été d'ailleurs modifiés dans certains cas au cours de ces quelques dernières années. Les chiffres fournis dans ce tableau proviennent des estimations de TeleGeography. La réduction observée dans les deux dernières années peut être expliquée en partie par les changements dans le décompte des abonnés, et par l'augmentation des tarifs de détail appliqués en 2013.

Graphique 14: Proportion de routes en bon, moyen ou mauvais état (2012)



Graphique 15: Durée du trajet pour atteindre un centre urbain en saison sèche (heures) par quintile de consommation des ménages

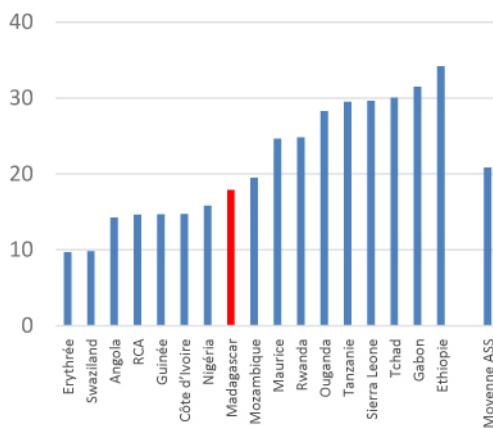


Source: Autorité Routière de Madagascar et Directions Régionales des Travaux Publics

Note: RNP: routes nationales primaires; RNS: routes nationales secondaires; RNT: routes nationales temporaire; RP: routes provinciales.

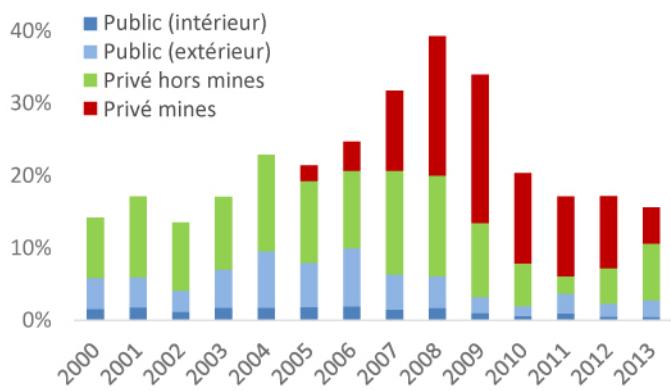
Source: INSTAT, EPM 2010-2010

Graphique 16: Progrès dans l'accès à l'électricité en Afrique



Source: SE4All – Global tracking framework: Data Annex – Energy Access

Graphique 17: Evolution du nombre d'abonnés aux services de téléphonie fixe et mobile et de la pénétration (en% de la population)



Source: Office malgache d'étude et de régulation des télécommunications (OMERT)

38. **Les citoyens malgaches et le secteur privé ne sont pas satisfaits du Gouvernement comme le montrent les sondages.** Par exemple, les enquêtes 2013 d'Afrobaromètre *Origines et sortie de crise à Madagascar: que disent les citoyens ordinaires?* indiquent que 47% des répondants ont déclaré que la mauvaise gestion du secteur public par les Gouvernements successifs est le principal facteur qui fait que Madagascar n'a pas réussi à atteindre ses objectifs de développement. Une enquête du secteur informel a constaté que les opérateurs ne voient pas l'intérêt à passer au secteur formel, une indication du fait que le secteur public ne parvient pas à offrir des services utiles répondant à leurs besoins. Les enquêtes auprès des entreprises relèvent l'insatisfaction du secteur formel avec l'environnement des affaires mis en place par le Gouvernement (ce point est traité plus en détail ci-après et dans le chapitre 4). Cependant, ce sentiment n'a pas (encore) pour autant poussé au changement, comme il y a peu de canaux à la disposition des Malgaches ordinaires pour influencer les politiques publiques.

39. **Les organisations de la société civile ne jouent pas encore pleinement leur rôle en matière de participation et de redevabilité.** Les organisations de la société civile (OSC) sont à un stade d'émergence à Madagascar et leur présence est faible au-delà de la capitale. Elles ont eu du mal à jouer le rôle d'arbitre entre l'État et la société et d'observateurs des politiques publiques. Le principal obstacle à la participation active de la société civile à la prise de décision publique est le manque de capacités et de source de financement stable.²⁶ La législation définissant les rôles des OSC, des associations et des syndicats est floue et obsolète bien que la liberté d'association et d'information soit confirmée par la loi. L'indice d'environnement favorable Civicus 2013²⁷ classe Madagascar au 97^{ème} rang sur 109 pays (et au 19^{ème} rang sur 26 pays africains) avec un score de 0,39.

40. **L'accès à l'information est problématique et la capacité de la presse à rendre compte en toute liberté est limitée par le manque de protection par la loi.** En particulier, l'absence d'un code de communication protégeant la liberté de la presse permet aux autorités de poursuivre les journalistes en vertu de la loi sur la diffamation et le code pénal chaque fois que le contenu de leurs reportages n'est pas en ligne avec leur programme politique. Les journalistes ont tendance à pratiquer l'autocensure. L'accès à l'information de manière générale est aussi problématique. Sur l'indice de Freedom House pour la liberté de la presse, Madagascar obtient un score de 63 en 2014 (0 = le mieux, 100 = pire) contre 66 en 2013. Madagascar est l'un des rares pays d'Afrique sans une législation garantissant les droits des citoyens à l'accès à l'information. Cependant, une récente initiative de la société civile a conduit à l'élaboration d'une Charte sur l'accès à l'information, signée par un large éventail de parties prenantes.

IMPACT DE LA PROBLEMATIQUE DE GOUVERNANCE SUR L'ACCELERATION DE LA CROISSANCE

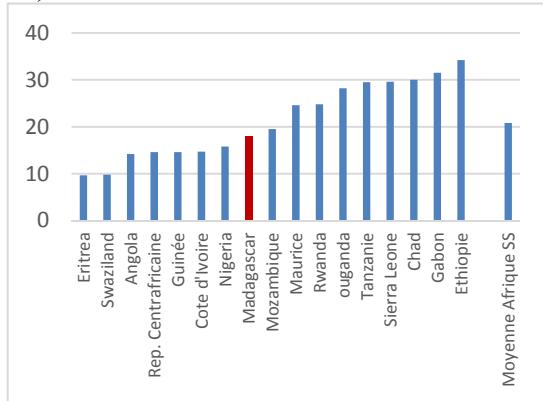
- **Madagascar a des niveaux d'investissement relativement faibles par rapport à la plupart de ses pairs en Afrique.** L'investissement ne représente que 17,6% du PIB (moyenne 2010-13) à Madagascar, ce qui est en dessous du niveau de nombreux autres pays à faible revenu (voir la Graphique 18). Il faut encore savoir que ce faible ratio a été temporairement stimulé par deux grands investissements miniers d'environ 8,3 milliards USD sur la période allant de 2005 à

²⁶ *Civil Society and Social Accountability in Madagascar*, World Bank, 2009.

²⁷ L'indicateur évalue la capacité du Gouvernement à créer un environnement qui permet de mobiliser les citoyens et de participer à la société civile.

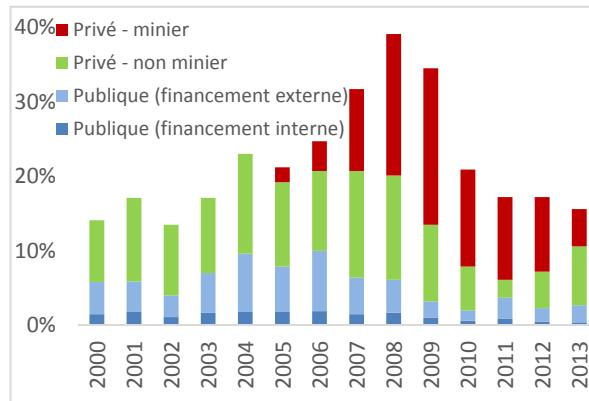
2013 (en moyenne 10,6% du PIB). Les investissements privés non miniers ont représenté en moyenne 5,3% du PIB entre 2010 et 2013. Les investissements publics financés sur les ressources intérieures n'ont représenté en moyenne que de 0,6% du PIB (moyenne 2010-2013). Ils sont complétés par l'aide extérieure, à hauteur de 2,1% du PIB en moyenne sur la même période, mais ont fluctué entre 1,8% et 8,1% du PIB et ont fortement chuté durant la crise en raison de la suspension de la plupart de l'aide extérieure (Graphique 19).

Graphique 18: Le ratio de l'investissement au PIB à Madagascar est plus bas que ceux de ses pairs en Afrique (moyenne 2010-13)...



Source: Banque mondiale, WDI

Graphique 19: ... et le serait encore plus s'il n'y avait pas eu de grands investissements miniers au cours des dernières années



Source: INSTAT, MFB, du FMI et estimations

42. Les faibles niveaux d'investissement résultent en partie de la mauvaise gouvernance. De l'avis des entreprises, l'instabilité politique constitue le premier obstacle aux affaires (48% des répondants) selon les résultats de l'Enquête auprès des entreprises (2013 à 2014). Les entreprises manufacturières ont vu dans la corruption un obstacle majeur, moins souvent en 2013 qu'en 2009, et également moins que la moyenne des autres pays de l'échantillon des enquêtes auprès des entreprises (2013-2014). Cependant, elles ont rapporté une incidence nettement plus élevée de la corruption et de dons en 2013 par rapport à 2009, à un taux plus élevé que les pays de comparaison (Tableau 7). L'accès à l'électricité est le deuxième obstacle le plus cité dans la même enquête (16% des répondants). L'insuffisance d'infrastructures, y compris l'électricité, les routes, les ports, les chemins de fer et un service aérien fiable, est souvent le résultat d'une mauvaise performance des entreprises publiques, en partie ou en totalité, telles que la JIRAMA, Air Madagascar et Madarail. Le très bas niveau de recettes publiques, résultant principalement d'une mauvaise administration fiscale, empêche le Gouvernement d'accroître les investissements publics, ce qui affecte également la croissance.

Tableau 7: La corruption dans le secteur de la fabrication

Indicateur (% des entreprises)	Madagascar 2009	Madagascar 2013	Moyenne de l'ASS 2013-2014	Tous les pays étudiés en 2013-14
Reconnaissant la corruption comme un obstacle majeur	55,5	33,0	43,4	35,2
Incidence de la corruption	18,1	37,7	23,5	18,1
Attendu des entreprises de donner des cadeaux aux fonctionnaires	7,6	31,4	17,4	13,0

Source: Banque mondiale, Enquête auprès des entreprises (2009, 2013- 2014)

L'IMPACT DE LA PROBLEMATIQUE DE LA GOUVERNANCE SUR LA CROISSANCE SOUTENUE

- **Les crises politiques fréquentes perturbent la croissance et découragent l'investissement à long terme.** Les crises politiques récurrentes sont préjudiciables à une croissance soutenue parce que les activités commerciales sont interrompues et le paysage économique doit se reconfigurer pour s'aligner sur la nouvelle structure de pouvoir politique vu que la frontière entre pouvoir politique et pouvoir économique est floue. Ce processus s'ajoute aux effets de la perturbation des activités économiques en général et aux sanctions et autres effets indésirables que les crises politiques déclenchent souvent de la part des partenaires commerciaux et diplomatiques. Razafindrakoto et al. (2013) soutient que lorsque les bénéfices de la croissance sont concentrés dans un petit groupe de personnes, les politiciens habiles peuvent tirer parti du mécontentement croissant pour déclencher une crise politique. Le manque d'information et le désenchantement général font qu'une grande partie de la population estime qu'elle n'a rien à perdre à renverser l'ordre constitutionnel. Les crises fréquentes sont également dissuasives pour l'investissement à long terme et incitent à un comportement favorable à l'obtention de rentes à court terme (par exemple, à partir de ressources naturelles).
- **La faiblesse de la gouvernance peut aussi affecter la capacité du Gouvernement à améliorer la gestion des ressources naturelles.** Les problèmes de gouvernance constituent également une contrainte pour la croissance inclusive et durable parce qu'ils augmentent le risque que les redevances provenant des ressources naturelles concentrées soient accaparées par quelques individus. Par exemple, les redevances du bois précieux sont entièrement accaparées par un réseau d'opérateurs illégaux et leurs alliés politiques en raison d'une interdiction de l'exploitation et la quasi-absence d'application de la loi. Le partage équitable des redevances entre tous les Malgaches d'aujourd'hui et de demain exige que l'État acquière une part suffisante des redevances économiques grâce à un régime fiscal approprié et l'utilisation judicieuse de ces redevances pour fournir des biens et des services publics améliorés (que l'on appelle les chaînes de valeur des industries extractives).²⁸ Les problèmes de gouvernance peuvent empêcher cette chaîne de valeur de fonctionner correctement.
- **Le lien entre la faiblesse de la gouvernance et les ressources naturelles peut aussi aboutir à une dégradation de l'ordre public.** Le cercle vicieux qui s'est établi entre le trafic de bois précieux et la corruption illustre très bien ce fait. Les réseaux de trafiquants se sont élargis de façon exponentielle sous les effets conjugués de la suspension de l'aide internationale et de l'érosion des institutions publiques. Les réseaux favorisent la corruption au sein de la classe politique et des forces de l'ordre, épuisant les ressources naturelles du pays et privant l'État de recettes publiques. Pellerin (2014) estime que la valeur de l'exploitation illégale du bois de rose de forêts protégées (dans Nord-Est) depuis 2009 atteint 1 milliard USD, et que celle du trafic de l'or depuis 2009, estimée à 400 kg/mois, atteint un chiffre du même ordre alors que moins de 200 kg d'exportation sont déclarés au Ministère des Mines chaque année. L'implication des forces de l'ordre,²⁹ y compris les hauts fonctionnaires, dans le trafic est souvent rapportée dans les médias, mais aucun acteur de premier plan n'a été appréhendé à ce jour. Le système judiciaire est incapable de défendre la justice parce que le côté application de la loi manque de ressources financières et humaines alors que les trafiquants bénéficient d'une protection importante grâce à leurs prouesses

²⁸ Pour plus d'informations sur la visite de l'IE Value Chain www.eisourcebook.org

²⁹ Pellerin 2014. *Madagascar: Gérer l'héritage de la transition*

financières. Cette situation rend également la collusion avec les trafiquants plus attrayante pour les différents acteurs, y compris les fonctionnaires à tous les niveaux et les pauvres qui vivent près des lieux où se trouvent les ressources naturelles. La partialité de la justice et des forces de l'ordre mine la confiance de la population, ce qui explique les épisodes de justice populaire avec victimes comme dans le cas du vol de bœufs dans le Sud.

2.2 Opportunités et recommandations

46. **Les tensions politiques sur les années tranchent avec la paix relative que l'on constate chez la population et l'isolation naturelle des conflits internationaux.** Malgré sa fragilité, Madagascar a aussi de nombreux atouts: il n'a pas une histoire de violence de masse ou de guerre civile. Même si la société est fragmentée géographiquement et socialement, il y a peu de griefs ostensibles de la part des groupes marginalisés qui auraient abouti à des conflits violents. Le pays est aussi naturellement isolé de conflits régionaux qui pourraient entraîner des flux de réfugiés ou un afflux massif d'armes. Ces forces devraient être mises à profit comme un tremplin vers un meilleur équilibre.

47. **Les investissements dans le capital humain peuvent aboutir à une plus forte demande de redevabilité.** D'après la littérature (par exemple, Glaeser et al 2004), la demande pour une meilleure gouvernance augmente avec le niveau du capital humain dans la société. Ce fait devrait être pris en compte lorsqu'on hiérarchise les investissements dans le capital humain parmi d'autres besoins concurrents. Le secteur privé, en particulier le secteur des services financiers, peut également être un terrain prometteur pour accroître la demande de bonne gouvernance, comme on le verra dans le quatrième chapitre.

48. **Les efforts en cours pour renforcer l'agence de lutte contre la corruption sont prometteurs.** Les mesures qui sont déjà prises pour renforcer l'indépendance et la capacité du Bureau Anti-Corruption (BIANCO) représentent un début encourageant et devraient être poursuivies avec détermination. Par exemple, en 2014, tous les ministres se sont conformés à l'exigence constitutionnelle de faire une déclaration de leur patrimoine, et il faudrait élargir cette conformité à tous ceux qui ont l'obligation de faire une telle déclaration. Les déclarations reçues devraient être utilisées de manière plus active, notamment sous forme de contrôle aléatoire et de divulgation des informations tout en protégeant comme il se doit la vie privée.

49. **Des mesures décisives pour lutter contre le trafic de bois précieux enverraient un signal fort témoignant de la volonté de Madagascar à mettre un terme à l'impunité qui a prévalu durant les années de transition.** Une étude juridique menée par le Ministère de l'Environnement et des Forêts (n ° 07/13/IDA/PE3/FinAdd/UCP/C 2014) avec le soutien de la Banque mondiale recommande, entre autre, la création d'une juridiction spéciale, comme prévu par l'ordonnance 2011-001, pour s'attaquer de manière décisive à cette question. Comme ce problème est tout à fait spécifique et a des ramifications internationales, il est recommandé d'avoir recours à des magistrats et des avocats ayant une expertise pertinente et des pouvoirs indépendants.

50. **Madagascar devrait redoubler d'efforts pour améliorer la gouvernance dans toutes ses dimensions, y compris les processus de décentralisation et de gouvernance locale, pour rétablir l'ordre et lutter contre le sentiment d'impunité, pour renforcer la société civile et les autres parties prenantes qui peuvent demander des comptes au Gouvernement, pour mettre**

en place un meilleur environnement des affaires et pour améliorer la performance des entreprises publiques chargées de fournir des services publics essentiels (les deux derniers points sont discutés dans le chapitre 4). Les politiques doivent viser à remédier aux principales contraintes qui se posent. L'amélioration de la gouvernance devrait être au cœur de la stratégie de développement de Madagascar et informer les autres interventions. En gros, des politiques saines sont en place, la capacité n'est pas faible et les institutions sont en place (mais ne fonctionnent pas). Les recommandations suivantes devraient être prises en compte dans la stratégie de Madagascar pour améliorer la gouvernance:

- Améliorer les relations centre-périmétrie grâce à la décentralisation (par exemple, par la mise en œuvre de la loi existante sur la décentralisation), et engager directement les communautés dans les processus économiques, environnementaux et sociaux de développement local (comme nous le verrons dans les chapitres 3 et 5) ;
- Comprendre la dynamique de la dégradation de l'ordre public et chercher à inverser la tendance en renforçant les entités concernées (tels que le bureau de lutte contre la corruption, les organes chargés de combattre les trafiquants, la police et les forces de l'ordre) en fournissant des ressources adéquates et en renforçant leur professionnalisme ;
- Affaiblir « l'entente entre élite» en cultivant des contre-pouvoirs, tels que la société civile, la presse et de l'Assemblée nationale, par l'accès à l'information et par la protection de la liberté de la presse. Par exemple, le Ministère des Finances et du Budget et l'Assemblée Nationale pourraient avoir des échanges plus soutenus sur la préparation et l'exécution du budget. Voir la discussion dans le chapitre suivant sur les aspects de finances publiques.

Chapitre 3. Problèmes de finances publiques

Récapitulatif :

- *A Madagascar, la principale priorité pour les finances publiques est d'augmenter les recettes du Gouvernement, un prérequis pour améliorer la prestation des services publics. L'Aide Publique au Développement (APD) par habitant que Madagascar reçoit est également inférieur aux pays de comparaison, sur la base de la qualité des politiques et des institutions ou des résultats obtenus en matière de développement.*
- *La faiblesse de l'administration fiscale – liée aux contraintes au niveau des capacités et des problèmes de gouvernance – semble être à l'origine de ce niveau de recettes relativement faible alors que la politique fiscale semble être généralement avisée. Les dépenses fiscales sont relativement élevées et atteignent 3%.*
- *En ce qui concerne les dépenses, une grande partie du budget Gouvernemental est allouée au salaire du secteur public et à des subventions régressives pour le carburant et l'électricité, laissant peu de ressources pour les services sociaux ou l'investissement public.*
- *La masse salariale est relativement basse par rapport au PIB si elle est comparée à celle des pays homologues. Les capacités de la fonction publique se sont affaiblies à cause de nominations par favoritisme et le manque de renforcement des capacités. Une fonction publique plus compétente sera nécessaire pour améliorer la prestation des services.*
- *Des progrès ont été notés au niveau du cadre réglementaire pour la budgétisation, la transparence et la redevabilité, mais l'exécution reste faible, comme l'illustrent les scores de Dépenses Publiques et de la Responsabilité Financière (PEFA) qui n'ont cessé d'empirer de 2008 à 2014. Le rétablissement des mécanismes de surveillance qui se sont affaiblis pendant la crise est une priorité.*
- *Pendant longtemps, la décentralisation a été discutée mais elle n'a pas été mise en œuvre. Le financement et les prises de décision sont encore concentrés au niveau du Gouvernement central.*
- *Les Partenariats Public-Privé (PPP) représentent une opportunité pour Madagascar pour accroître les investissements dans les infrastructures dans un contexte où les ressources sont limitées, mais il est important de bien gérer les risques. Le pays révise actuellement le cadre réglementaire des PPP.*
- *Les ressources naturelles constituent une opportunité pour Madagascar pour accroître les recettes Gouvernementales et en tirer des avantages. Cependant, il est nécessaire d'améliorer la transparence en règlementant le secteur. Il est important d'instaurer une discussion ouverte, à laquelle toutes les parties prenantes participeront, sur la manière de répartir les dividendes tirés des ressources naturelles entre les citoyens.*

3.1 Diagnostic

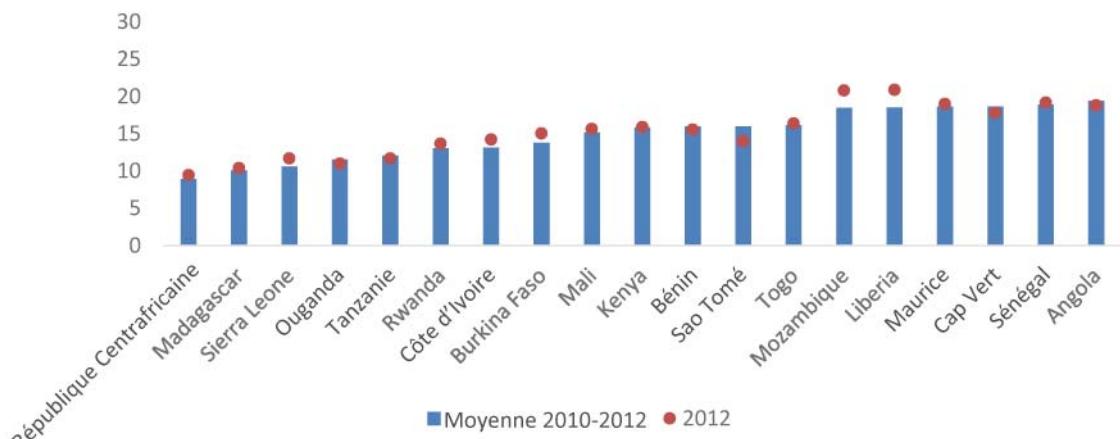
51. A Madagascar, **la principale priorité dans le domaine des finances publiques** est d'augmenter les recettes fiscales dont la proportion par rapport au PIB est parmi les plus faibles au monde. A Madagascar, les recettes fiscales du Gouvernement ne suffisent pas pour appuyer la stratégie ambitieuse présentée dans le Plan National de Développement (PND) 2015-2019. Il est également possible d'améliorer l'efficacité des dépenses, mais les problèmes et les contraintes sont

essentiellement liés aux recettes. En revanche, du côté positif, il est à noter que les autorités ont la réputation d'avoir maintenu la stabilité macroéconomique et d'avoir adopté une politique de gestion prudente de la dette. Le secteur de l'industrie minière qui ne contribue pas encore largement au Trésor est l'une des sources potentielles de recettes futures. La gestion de la croissance exponentielle potentielle du secteur de l'extraction minière représente un défi pour le pays, mais elle constitue également une opportunité immense. Les Partenariats Public-Privé (PPP) représentent également un autre domaine potentiel d'opportunités pour accroître les investissements dans un avenir proche.

LE GOUVERNEMENT COLLECTE TRES PEU DE RECETTES

52. Madagascar a l'un des ratios impôts/PIB parmi les plus bas au monde. A Madagascar, les recettes fiscales sont chroniquement faibles, représentant moins de 10% du PIB depuis 2009. Elle représentait en moyenne 10,6% du PIB entre 2005 et 2015, ce qui est bien en-dessous de la moyenne de 16,8% du PIB de l'Afrique Subsaharienne. Le taux de recouvrement moyen entre 2010 et 2012 est parmi les plus bas dans la région (cf. Graphique 20). D'après la littérature, les performances fiscales sont corrélées positivement à des revenus par habitant plus élevés, l'ouverture commerciale, l'importance du secteur financier et des institutions meilleures. En revanche, une forte proportion de l'agriculture dans la valeur ajoutée totale et une inflation plus élevée sont corrélées négativement aux recettes fiscales (FMI 2011).

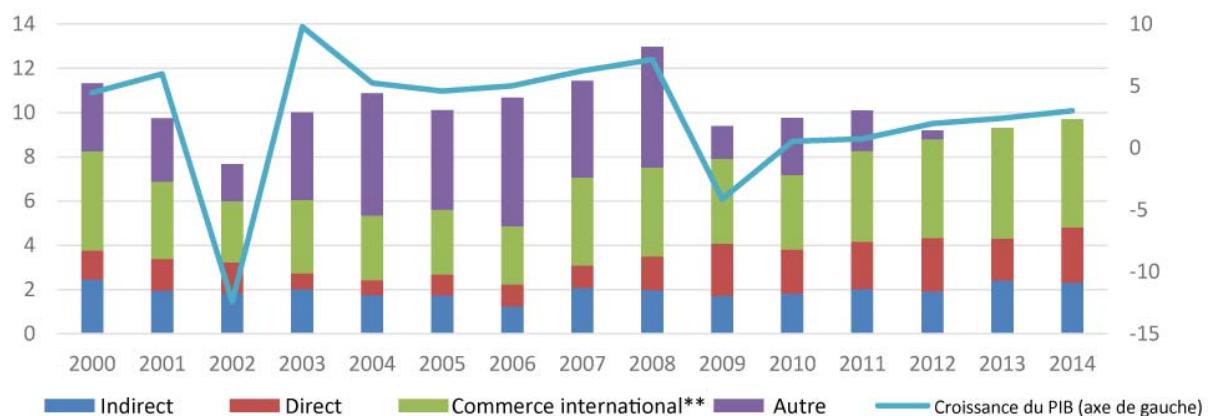
Graphique 20: Proportion des recettes fiscales par rapport au PIB, pays de l'ASS



Source : WDI

53. En se basant sur les caractéristiques du pays, il est estimé que le potentiel fiscal est de 15 à 17% du PIB (FMI 2015) pour Madagascar. Les progrès concrets enregistrés avant 2009 montrent que les autorités peuvent recouvrer plus d'impôts : pendant les cinq années qui ont précédé la crise, les recettes fiscales ont augmenté de presque trois points de pourcentage, passant de 10,1% en 2005 à 13,0% en 2008 (cf. Graphique 21)

Graphique 21: Décomposition des recettes fiscales



Source: IMF

54. La faiblesse de l'administration fiscale semble être à l'origine du faible niveau des recettes fiscales. Les politiques fiscales sont généralement avisees, y compris les simplifications et la modernisation introduites en 2008 (cf. Encadré 2), même si le régime fiscal de l'exploitation minière et des produits pétroliers pourrait être amélioré. D'autre part, les réels problèmes se situent au niveau de l'administration (c'est-à-dire les ressources humaines, les moyens techniques et financiers et les procédures). Madagascar applique un taux d'imposition forfaitaire faible de 20% sur les revenus de personnes physiques et les bénéfices de sociétés, ce qui le place à l'extrême inférieure des économies de l'ASS. L'assiette fiscale est réduite étant donné que le secteur formel est peu développé et la conformité semble être un problème : en 2013, moins de la moitié de toutes les entreprises ayant fait leur déclaration fiscale ont déclaré un bénéfice imposable. La Taxe sur Valeur Ajoutée (TVA) est la principale source de recettes fiscales, représentant presque la moitié de tous les impôts pour la période allant de 2004 à 2013. A Madagascar, le taux de la TVA est parmi les plus élevés de l'ASS (cf. Tableau 8), pourtant sa productivité, qui est définie comme étant le ratio entre les recettes collectées et le taux standard, est très basse. Ainsi, la sous-performance en matière de TVA semble provenir de problèmes de mise en œuvre, tels que ceux liés au traitement des remboursements de la TVA, et aux lacunes en matière de conformité. Les données disponibles indiqueraient qu'environ une entreprise sur cinq, ayant un chiffre d'affaires situé entre 50 et 200 millions d'Ariary, ne respectent pas leurs obligations de déclaration de la TVA. De plus, la proportion de ces entreprises non conformes a augmenté depuis 2010. La forte proportion d'entreprises déclarant ne pas avoir de TVA à verser ou demandant même un remboursement de TVA indique également la faiblesse de l'administration. Cette proportion d'entreprises atteignait 65% des grandes entreprises en 2013 (Source : FMI 2015).

Encadré 1 : La réforme fiscale de Madagascar en 2008

En 2008, Madagascar a mis en œuvre une vaste réforme fiscale nationale. Les objectifs de la réforme étaient d'augmenter les rentrées fiscales et d'améliorer l'environnement des affaires. La réforme comprenait les éléments suivants :

- Réduction du nombre des impôts de 28 à 14 ;
- Harmonisation des impôts sur les revenus et consolidation en un taux d'imposition unique de 25% ;
- Elimination des droits d'accises pour plusieurs articles ;
- Augmentation du taux de la TVA de 18 à 20% et relèvement du seuil d'imposition à la TVA ;
- Annonce de l'élimination du régime de Zone Franche Industrielle pour les nouvelles sociétés, avec le maintien du régime pour les sociétés déjà existantes. Cependant, aucune date ferme n'a été avancée pour cette mesure qui n'a jamais été appliquée.

Parallèlement, les procédures de l'administration fiscale ont été révisées, entraînant la redynamisation de la Direction des Grandes Entreprises, la restructuration de plusieurs centres de service régionaux et la modernisation des procédures de déclaration fiscale et de paiement des impôts.

Source : FMI (2015)

55. Les contraintes en termes de capacités et les problèmes de gouvernance affectent le recouvrement des taxes sur les marchandises commercialisées sur le plan international. L'administration douanière connaît également des problèmes d'exonération et d'évasion. Les procédures actuelles ne permettent pas de faire un suivi adéquat des activités des importateurs même si les quelques grands importateurs existants représentent la majeure partie des importations. Beaucoup de ces importateurs bénéficient de procédures douanières accélérées sans faire l'objet de vérificationa posteriori. Les fausses déclarations de contenu des conteneurs importés, afin de bénéficier de droits et de tarifs douaniers plus bas et même d'exonérations, constituent un problème, et la valeur déclarée des importations semble trop basse : environ 70% des conteneurs importés sont déclarés à une valeur inférieure à 20.000 USD chacun, ce qui est anormalement bas étant donné que cela signifie que chaque kilo de marchandise importée vaut moins d'un dollar américain. Les procédures spéciales de dédouanement constituent également des opportunités de fraude. Les dérogations introduites pendant les années de transition ont affaibli les dispositifs de l'administration douanière. Les sociétés des Zones Franches Industrielles (ZFI), par exemple, ne sont plus tenues de déclarer à la douane la valeur de leurs ventes sur le marché local. En conséquence, les risques de ventes hors taxes non autorisées sur le marché local ont augmenté. Une proportion relativement élevée des importations (16%) bénéficie d'une admission temporaire. L'admission temporaire est souvent accordée au cas par cas et pour des périodes de temps relativement longues. Enfin, et non des moindres, des preuves anecdotiques laissent penser qu'il y a des problèmes de gouvernance au niveau des douanes.³⁰

³⁰ L'exemple suivant reflète les problèmes de gouvernance au niveau des douanes : 20 personnes environ ayant des relations au sein des marchés internationaux ont pu empocher des gains de 220 millions d'USD grâce à des activités illégales de trafic de bois précieux alors que le Gouvernement n'a gagné que 21,7 millions USD (grâce aux permis d'exportation temporaires et à la vente aux enchères des rondins confisqués) et les communautés seulement 9,6 millions d'USD grâce à l'abattage et au transport des rondins hors des forêts en 2009 (Ballet et al)

Tableau 8: Comparaison des taux d'imposition appliqués à Madagascar à ceux d'autres pays d'Afrique

	Impôt sur les revenus des personnes physiques	Impôt sur les bénéfices des sociétés	Taxe sur valeur ajoutée
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

Source : Bureau International de Documentation Fiscale 2013 (www.ibfd.org)

56. Il n'existe aucun mécanisme effectif pour sanctionner les agents fiscaux et douaniers qui s'engagent dans des pratiques de corruption. Il n'existe aucun mécanisme effectif pour sanctionner les agents fiscaux et douaniers qui acceptent des pots-de-vin ou qui harcèlent des contribuables. Cette faiblesse de l'administration s'est accentuée pendant la crise étant donné que les institutions formelles ne fonctionnaient pas (ex : Conseil de discipline budgétaire et financière) ou que les ressources manquaient (ex : BIANCO). Même si suffisamment de preuves sont réunies sur l'existence d'actes répréhensibles, les coupables ne sont pas poursuivis en justice parce que le système judiciaire est miné par la pratique des pots-de-vin.

57. Le taux des redevances pour le nickel et pour les autres métaux de base est relativement bas, ce qui est peut-être nécessaire pour compenser le secteur privé pour les infrastructures relativement mauvaises et l'environnement des affaires relativement défavorable. Avec ses 2%, Madagascar a un taux de redevance relativement bas selon une étude récente réalisée sur les régimes fiscaux en Afrique (Banque mondiale 2014) (Tableau 9).

58. En effet, les recettes provenant de trois activités industrielles d’exploitation minière, dont deux sont considérées être de classe mondiale,³¹ devraient fournir au Gouvernement central moins d’un pourcent du PIB chaque année (Tableau 10). Les impôts et les redevances que les opérateurs peuvent payer sont déterminés par la rentabilité des investissements, qui à leur tour sont en fonction de la qualité du gisement minéral et de sa facilité d’extraction et d’exportation. Cette dernière dépend de l’environnement physique et de l’environnement des affaires, incluant l’emplacement des infrastructures de dépôt et les infrastructures d’accès, la prévisibilité de l’obtention de permis d’exploitation, l’obtention en temps voulu des remboursements de la TVA, la stabilité du régime politique, etc. Il s’ensuit que pour une même qualité de gisement, Madagascar pourrait retenir une part plus conséquente des produits si le second facteur était rendu moins contraignant.

³¹ La troisième activité est Kraoma, une société étatique de production de chrome. Son chiffre d’affaires était d’environ 20 millions d’USD en 2014 et elle employait 578 personnes. Le cycle de vie de la mine se terminerait en 2022.

Tableau 9: Taux fixe des redevances minérales dans quelques pays africains

Pays	Cuivre/métaux de base	Or
Burkina Faso	4	3
Botswana (N)	3	5
République centrafricaine	2,5	2,5
Cameroun	3	3
Congo	4	5
RD Congo (N)	2	2,5
Gabon	5	5
Ghana (N)	5	5
Guinée	3	5
Libéria (N)	3	3
Madagascar	2	
Malawi	5	5
Mauritanie	4	4
Mozambique	5,5	5
Namibie	5	3
Niger	5,5	5,5
Sénégal	3	3
Sierra Leone (N)	4	5
Tanzanie	4	4
Ouganda	3	3
Zambie	6	6
Zimbabwe (N)	2	7

Source: Adam Smith International, Banque Africaine pour le Développement, Rapports du FMI, et PricewaterhouseCoopers

Remarque : Les redevances sont basées sur les ventes brutes à l'exception des pays dont le nom est suivi de (N) où les redevances sont basées sur les ventes nettes et la Zambie où les redevances sont basées sur une valeur normative.

Tableau 10: Recettes fiscales totales provenant des grandes exploitations minières (millions d'USD)

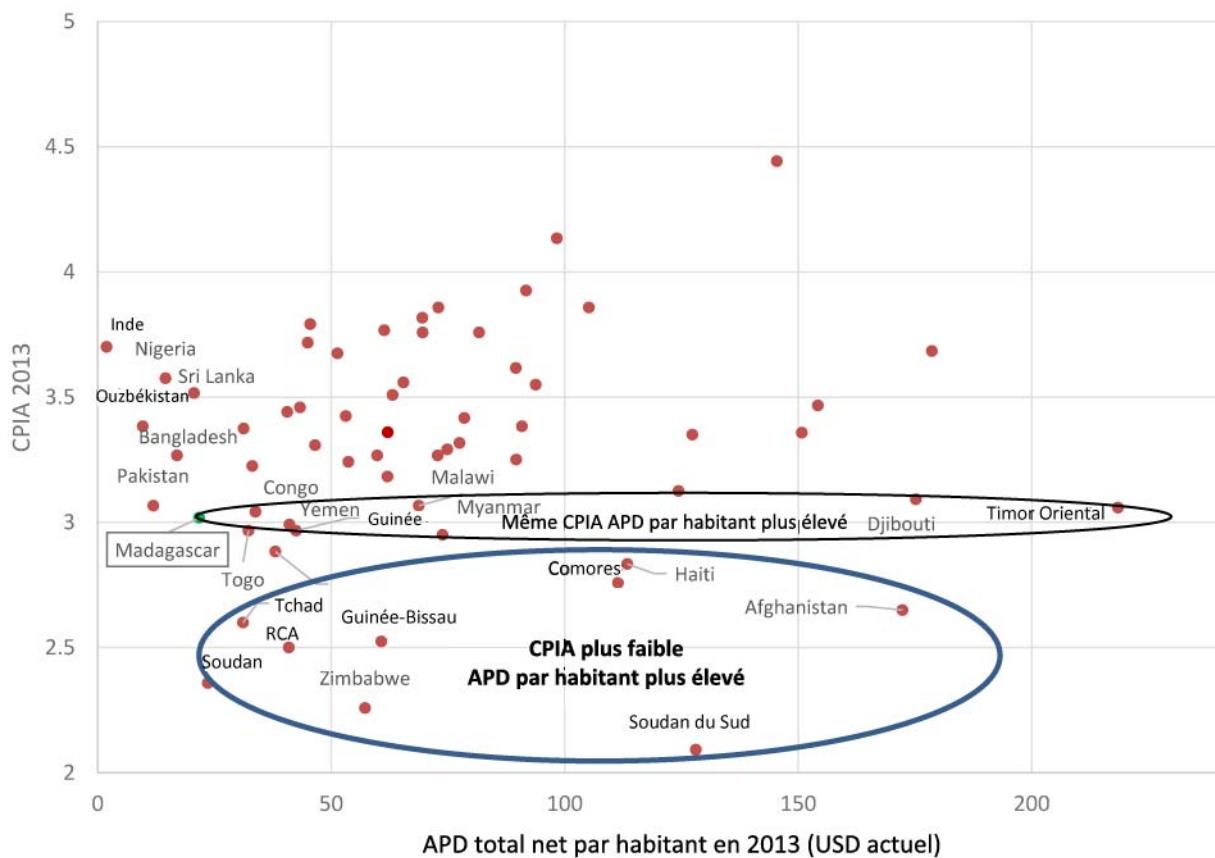
	2012	2025p	2035p
Redevances	3,4	15,7	15,7
Impôts de société (moins crédit d'impôt à l'investissement)	2,9	0	0
Impôts minimaux de société	0	2,45	2,84
Retenues d'impôts à la source sur les dividendes	0,73	0	0
TVA non remboursable (aliments et carburants mobiles)	0	9,2	8,2
Taxes professionnelles	2,4	8	8
Droits de douanes et taxes d'importation	0	1,8	1
Taxes sur les transferts à l'étranger	2	2,4	2,4
Recettes totales provenant des exploitations minières (en millions d'USD)	11,5	39,5	38,1
Recettes du Gouvernement central provenant des exploitations minières (en millions d'USD)	9,1	28,6	27,1
Recettes totales provenant des exploitations minières (exprimées en pourcentage des recettes fiscales)	0,9%	0,9%	0,4%
Recettes totales provenant des exploitations minières (exprimées en pourcentage du PIB)	0,09%	0,13%	0,07%

Source : Prévisions des recettes provenant des exploitations minières tirées des Contributions économiques de l'exploitation minière industrielle à Madagascar (Banque mondiale 2015) et estimations du personnel.

Remarque : Le scénario des projections inclut les projets existants, c'est-à-dire QMM, Ambatovy et Kraoma

59. Selon les estimations, les dépenses fiscales sont élevées à 3% du PIB. Les dépenses fiscales se sont multipliées pendant la crise. Le système de ZFI est légal, mais étant donné que le décret d'application de la mise en œuvre de la Loi établissant ces zones (adoptée en 2007) n'a pas encore été promulgué, sa mise en œuvre est anarchique en pratique. Par exemple, plusieurs entités – telles que l'Administration Douanière, le Département des Grandes Entreprises du Ministère des Finances, l'*Economic Development Board of Madagascar* (EDBM) et le Ministère du Commerce – ont chacun une liste des sociétés ZFI qu'elles utilisent à des fins différentes, mais ces listes ne correspondent pas entre elles. Dans la liste de l'EDBM, en 2013, plus de 50 sociétés fonctionnant sous le régime de ZFI n'avaient même pas de Numéro d'Identification Fiscale alors que les sociétés ZFI ont des obligations fiscales, telles que les Impôts sur les Bénéfices de Société après la fin de la période de paradis fiscal, la taxe sur la sécurité sociale et la TVA sur la partie des marchandises vendues localement. D'autres types d'exonération ont également été accordés au cas par cas plutôt qu'en référence systématique à un ensemble de critères bien définis et transparents. Cette pratique ouvre la porte aux abus et peut être utilisée comme mécanisme pour accorder un statut favorable à ceux qui ont de bonnes relations. L'importance des dépenses fiscales n'est pas toujours évaluée systématiquement par les autorités, mais elle était estimée à 3% du PIB pour 2014.

Graphique 22: L'APD par habitant de Madagascar est classé avant-dernier parmi les pays dont le score de CPIA avoisine les 3 en 2013*

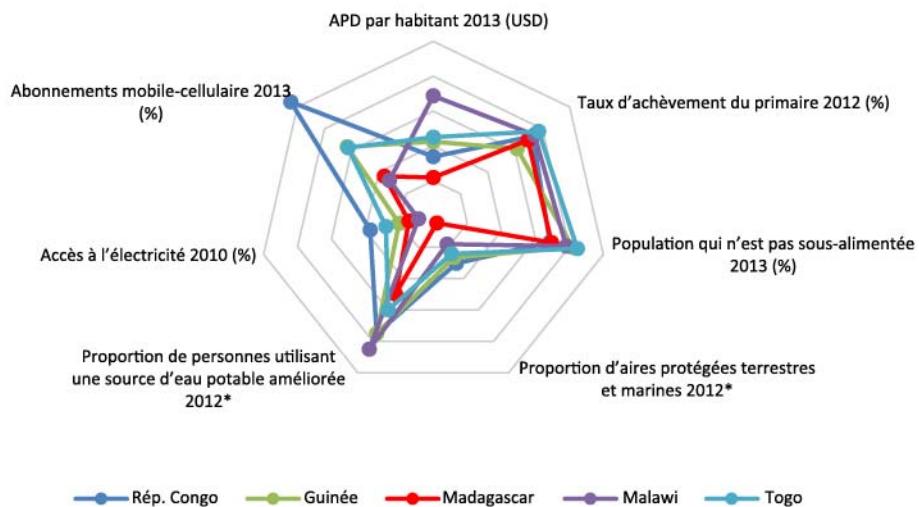


Source : WDI, Banque mondiale

*L'évaluation de la Politique et des Institutions Nationales (CPIA) couvre la plupart des pays de l'IDA (pays à faibles revenus et pays dans la tranche inférieure des revenus intermédiaires). Sao Tomé et Principe, les Iles Salomon, Kiribati, Samoa et Cap Vert ne figurent pas dans l'illustration

60. **Madagascar reçoit également relativement peu de financement des partenaires au développement, bien moins que ce que son Evaluation de la Politique et des Institutions Nationales (CPIA) et son niveau de développement laissent penser.** Avec ses 21,8 USD par habitant, Madagascar reçoit bien moins d'Aide Publique au Développement (APD) par habitant que les autres pays ayant un score de CPIA similaire (cf. Graphique 22). Dix pays ont un score de CPIA similaire à Madagascar, mais un seul pays (le Pakistan) a une APD par habitant plus basse, probablement à cause d'une population très nombreuse. En fait, un grand nombre de pays ont un score de CPIA plus bas mais une APD par habitant plus élevée. Ce fait ne peut pas être expliqué par l'obtention de meilleurs résultats en matière de développement : comme le montre la Graphique 23, Madagascar est l'un des pays ayant obtenu les résultats les plus faibles en matière de développement parmi les pays ayant un score CPIA similaire, mais également une APD par habitant plus basse.

Graphique 23: Dans l'ensemble, les indicateurs de développement sont plus faibles que ceux des pays à CPIA similaire, mais l'APD par habitant est plus bas pour Madagascar

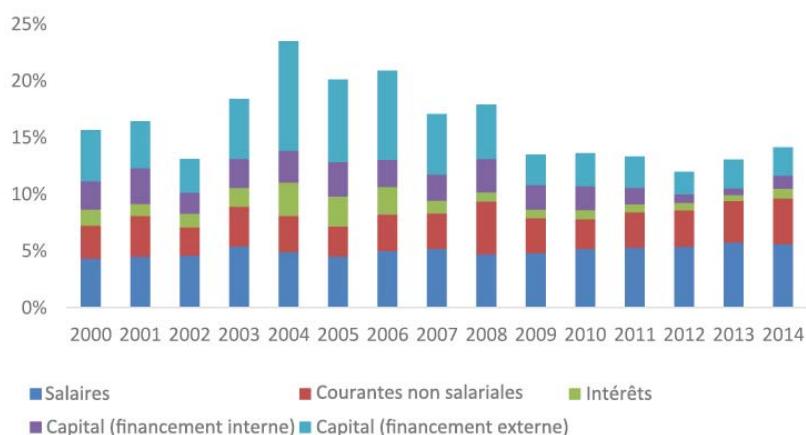


Source: WDI, Banque mondiale. *Source: UNSTAT Indicateurs du millénaire, NU.

PRESTATION DE SERVICES INSUFFISANTE DU SECTEUR PUBLIC

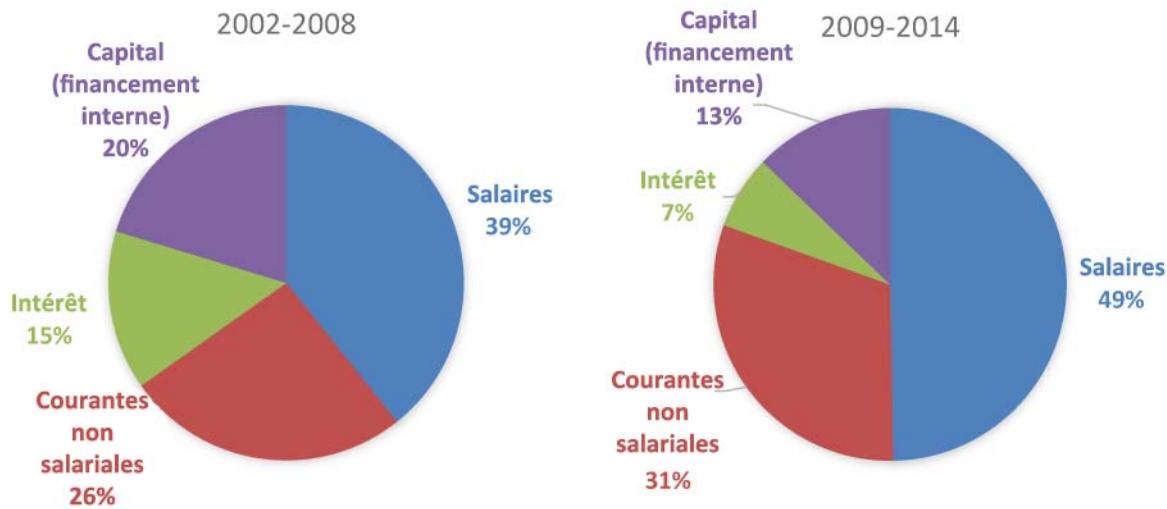
61. Pendant la crise, Madagascar a effectué des coupes sur les dépenses en services sociaux et en investissements pour préserver la stabilité macroéconomique. La préservation de la stabilité macroéconomique pendant toute la durée de la dernière crise a été une réalisation remarquable. Pour ce faire, les autorités fiscales ont considérablement diminué les dépenses sociales et dépenses d'investissement pour pallier le faible niveau des recettes fiscales : les dépenses ont connu une chute partant d'un pic de 23,5% du PIB en 2004 au creux de 12% en 2012. Traditionnellement, le pays dépend des rentrées de fonds d'aide, mais cette source varie selon la stabilité politique ainsi que d'autres facteurs externes : l'arrêt des investissements publics à financement externe a entraîné en grande partie la chute des dépenses (Graphique 24).

Graphique 24: Répartition des dépenses (% du PIB)



Source : Ministère des Finances et du Budget (MFB)

Graphique 25: Répartition des dépenses à financement interne (moyenne des périodes)



Source : Ministère des Finances et du Budget (MFB)

62. Une grande partie du budget de l’État est affectée au salaire du secteur public, et une part substantielle des dépenses discrétionnaires est consacrée aux subventions hautement régressives des carburants et de l’électricité. Plus de 40% des ressources publiques sont affectés à la masse salariale de la fonction publique, y compris les pensions. Pourtant la masse salariale, comparée au PIB, est relativement faible, et Madagascar a moins de fonctionnaires par 1 000 habitants que la moyenne des pays de l’ASS (**Error! Reference source not found.**). En 2012 et 2013, environ un tiers des dépenses discrétionnaires courantes (dépenses totales excluant les salaires, le service de la dette, et les investissements) a été affecté aux subventions des carburants et de l’électricité. Selon les estimations, cette part a augmenté de moitié pratiquement en 2014. Ces subventions sont régressives étant donné que 97% des subventions directes des carburants bénéficient aux 10% des plus riches de la population, et que seuls 14% de la population ont accès à l’électricité.³²

Tableau 11: Comparaison de la masse salariale (2013)

	Ratio de masse salariale			Fonctionnaire par 1 000 habitats
	% du PIB	% des recettes	% des dépenses	
Moyenne - Afrique australe	6,4%	33,5%	26,1%	10
Madagascar	5,7%	54,5%	42,5%	6

Source: Ministère des Finances et du Budget, et estimations du personnel

63. **Les capacités du Gouvernement central ne sont pas faibles même si elles ont été affaiblies par des nominations basées sur le favoritisme combinées à une faiblesse du renforcement des capacités.** Pendant la crise, les personnes partant à la retraite n’ont pas été systématiquement remplacées, les nominations ont été faites par favoritisme et aucune formation n’a été dispensée

³² Les 14% de la population ayant accès à l’électricité ne sont pas nécessairement les 14% les plus riches, mais les analyses montrent que le subventionnement de l’électricité est hautement rétrogradé (Banque mondiale, 2014 Document programme pour les Activités Politiques d’Elaboration de Réengagement (DPO), Rapport No. 90809-MG).

pour préserver les capacités. L'établissement d'une orientation stratégique claire pour la gestion de l'administration publique aiderait le Gouvernement à restaurer ses performances. Pour illustrer la mauvaise gestion de l'administration publique, le nombre exact de fonctionnaires reste inconnu ; des écarts importants apparaissent entre les chiffres déclarés par le Ministère des Finances et du Budget (MFB) et ceux du Ministère de la Fonction Publique.³³ Les fonctionnaires sont démesurément concentrés (près de 29% du total) dans la région d'Analama à où se trouve la capitale et où vit 15% de la population.

64. Le Gouvernement a bien géré la dette publique, même s'il n'y a que peu d'informations sur les engagements conditionnels qui pourraient s'accumuler. Le Gouvernement est également réputé d'avoir géré ses dettes avec prudence, en partie à cause de la rareté des financements concessionnels et du manque d'accès aux marchés internationaux, mais en partie également parce qu'il a diminué ses dépenses au lieu de recourir au financement par le déficit quand il était confronté au déclin de ses ressources. Cependant il est à noter qu'il n'existe aucune information systématique sur les engagements conditionnels et les dettes informelles, résultant des dépenses hors-circuit, des obligations publiques pour les pensions³⁴ et les responsabilités des entreprises d'État ainsi que des dépenses extrabudgétaires dont la légalité est douteuse.

65. La Banque centrale a maintenu la stabilité des prix, mais son indépendance s'est effritée pendant la crise. La Banque centrale a maintenu la stabilité des prix et a réduit l'inflation pendant la dernière crise. Cependant, son indépendance s'est effritée pendant la même période, étant donné qu'elle a été obligée d'accorder des taux de change préférentiels aux sociétés pétrolières pour appuyer le programme de subvention des carburants du Gouvernement, et d'accorder des avances statutaires au Gouvernement (même si cela est resté dans les limites de la légalité).

66. Madagascar a progressé dans les réformes de la gestion des finances publiques grâce à la mise en œuvre de plusieurs initiatives visant à améliorer la transparence et la redevabilité. La gestion des finances publiques s'est améliorée grâce à une série de réformes dans la budgétisation, la passation de marché, la gestion de la trésorerie et des liquidités mises en œuvre au cours de la dernière décennie. L'auto-évaluation 2014 des Dépenses Publiques et de la Redevabilité Financière (PEFA) a montré que le pays a amélioré sa crédibilité budgétaire en matière de prévision des recettes. Des efforts ont été déployés pour améliorer la transparence du budget en publiant régulièrement des rapports d'exécution budgétaire trimestriels sur le site web du Ministère des Finances et du Budget (MFB) à un mois de la fin de l'exercice, même si les rapports d'exécution budgétaires annuels ne sont pas rendus publics (voir ci-après). L'achèvement de la première auto-évaluation du Budget Ouvert en juillet 2014 est un pas de plus dans la bonne direction. Le Gouvernement a également rejoint le Partenariat Mondial pour la Redevabilité Sociale (GPSA) en octobre 2014.

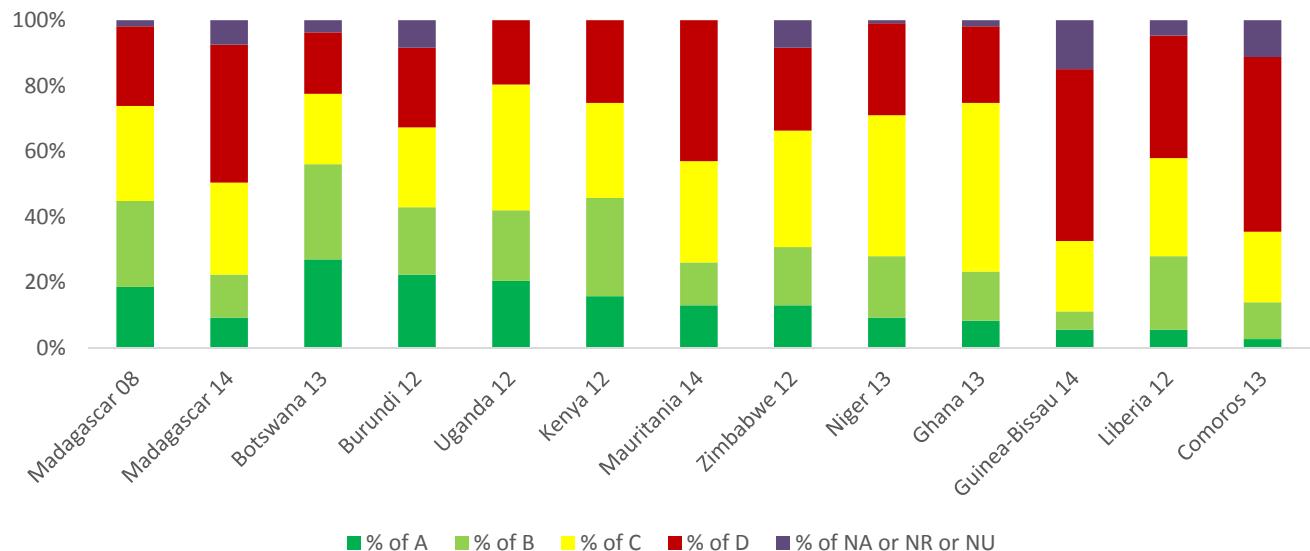
67. Alors que le cadre réglementaire et les solutions techniques pour la gestion des finances publiques se sont améliorés, la mise en œuvre des réformes était moins vigoureuse. Les réformes n'ont pas produit les résultats escomptés étant donné que les règles étaient souvent

³³ Second Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel - Rapport Final de Contrôle Physique des Effectifs, 2008.

³⁴ Les engagements conditionnels résultant des obligations publiques pour les pensions et les transferts vers les systèmes de pension du secteur formel (CNAPS) étaient en cours d'étude pendant la période du Cadre de Partenariat National (CPF).

contournées pour pallier les pénuries et l'imprévisibilité des flux de trésorerie par le recours aux dépenses extrabudgétaires, ou pour satisfaire les personnes ayant des relations hautement placées. L'évaluation des dépenses révèle des incohérences entre les prévisions budgétaires et les exécutions budgétaires, aussi bien au niveau des montants qu'au niveau de leur composition ; historiquement la première a toujours été mauvaise (un score de D pour les deux années) mais la seconde a connu une importante dégradation pendant la crise (de A en 2008 à C+ en 2014). Les informations disponibles sur le budget ne sont pas complètes (aucun changement de score entre 2008 et 2014), et la préparation du budget manque de crédibilité à cause de l'insuffisance de participation des ministères sectoriels (dégradation). Les dépenses extrabudgétaires sont courantes (dégradation), ouvrant la porte aux abus. Les processus de passation de marché restent opaques (dégradation), permettant ainsi à un nombre limité de sociétés de dominer le marché public. Des retards importants sont notés dans la préparation des comptes annuels consolidés et dans leur vérification par la Cour des Comptes : la dernière Loi de Règlement vérifiée soumise au Parlement pour approbation était celle de 2008 (pas de changement de score).

Graphique 26: Scores PEFA dans les pays de l'ASS pour la période 2012-14



Source : Rapports de PEFA (années différentes)

68. La budgétisation participative au niveau local a été un franc succès au vu de la participation fervente des citoyens. La budgétisation participative est un moyen mis à la disposition des citoyens pour influencer les décisions en matière de politiques publiques. Sa mise en œuvre a été menée à bien dans quelques communes (le niveau administratif de base) en débutant par l'introduction de programmes pilotes en 2004 et en transposant progressivement à plus grande échelle pour inclure au total 122 communes en 2014. A Madagascar, les citoyens se mobilisent quand l'occasion de le faire leur est offerte.³⁵ 36,6% des citoyens ont participé aux premiers forums où les priorités budgétaires ont été discutées dans chaque commune. Les résultats obtenus contrastent avec ceux obtenus dans d'autres pays, comme par exemple à Porto Alegre au Brésil où la budgétisation participative a été mise en œuvre depuis environ 20 ans et où le taux de participation n'est que d'environ 3,3%. Une enquête ultérieure en 2014 a indiqué un taux de

³⁵ Banque Mondiale : étude sur la budgétisation participative (2010)

participation de 26%, ce qui est l'un des plus élevés au monde. L'analyse suggère que le pourcentage des citoyens qui pensent que les dirigeants locaux tiennent compte de leurs opinions est bien plus élevé dans les communes où la budgétisation participative a été mise en œuvre que dans celles où elle ne l'a pas été.

69. La décentralisation serait une solution programmatique pour un pays aussi vaste que Madagascar, elle figure à l'agenda politique depuis longtemps, mais les finances publiques et la plupart des décisions restent fortement centralisées. Le succès de la budgétisation participative au niveau des communes et l'expérience d'autres pays semblent indiquer que le rapprochement des instances de prises de décisions avec le peuple par la décentralisation permettrait de rendre les politiques plus sensibles aux besoins du citoyen ordinaire. A Madagascar, les Gouvernements qui se sont succédés ont discuté de la décentralisation et l'ont promise depuis au moins les années 90, pourtant les finances publiques et la plupart des décisions restent centralisées. La constitution de 1992 et ses amendements, un document politique de 2006, les législations adoptées en 1994 (Loi 94-01 et 94-007), la création du Fond de développement local (FDL) en 2007, la dernière constitution et le Code 2014-018³⁶ sur la décentralisation récemment adopté ont présenté des mesures ambitieuses pour mettre en œuvre la décentralisation, mais peu de ces mesures ont été appliquées à ce jour.

70. Pendant la crise, la désarticulation entre les différents niveaux a ouvert la porte aux expérimentations et à la prestation des services au niveau local. Les citoyens et les autorités au niveau des communes ont réagi avec créativité et résilience face à la rareté des ressources fiscales provenant du Gouvernement central pendant la crise de 2009-13. Cela a entraîné une certaine décentralisation *ad hoc*, mais dont le cheminement ne suivait pas la voie tracée par la Constitution et les lois. Parfois, les Gouvernements locaux ont pris en main certains aspects de l'éducation, de la gestion foncière et des impôts. Ils ont également négocié certaines redevances d'exploitation minière, malgré les clauses du Code Minier. Certaines localités ont fortement progressé grâce à la vigueur de leur situation économique et à la personnalité de leurs dirigeants, mais la plupart disposaient de trop peu de ressources pour faire quoi que ce soit, ou ont utilisé moins bien leurs ressources et ont fait bien peu pour leur développement.

3.2 Opportunités et recommandations

71. La principale priorité en matière de renforcement des finances publiques et de prestation des services publics serait d'augmenter les recettes du Gouvernement. L'augmentation des recettes est un prérequis pour améliorer substantiellement la prestation des services publics. Les causes profondes de la faiblesse des recettes reflètent la plupart des problèmes de gouvernance auxquels le pays fait face, notamment le traitement de faveur des personnes ayant des relations bien placées, l'application insuffisante de la loi et de l'ordre et le manque de confiance notoire des citoyens envers le secteur public. Ainsi, les efforts déployés en vue d'augmenter les recettes fiscales pourraient refléter et permettre d'évaluer les avancements dans la construction d'un avenir plus durable et inclusif couplé à une croissance économique plus forte. Regagner le

³⁶ La nouvelle législation sur la décentralisation adoptée en octobre 2014 exclut la législation particulière sur les municipalités à « statut particulier », incluant la capitale du pays, Antananarivo. La proposition de législation pour les municipalités à « statut particulier » actuellement discutée au Parlement propose un partitionnement d'Antananarivo, qui est controversé et perçu comme une stratégie politique en prévision des prochaines élections communales qui ne sont pas encore programmées mais qui sont prévues avoir lieu en 2015.

terrain perdu pendant la crise est une bataille de longue haleine, étant donné que les mauvaises habitudes sont difficiles à corriger une fois qu'elles se sont enracinées ; il est toujours plus facile de ne pas accorder de traitement de faveur dès le début que d'essayer de retirer ces priviléges à ceux qui en jouissent déjà. Les changements de comportement et la volonté de demander même aux entreprises ayant des relations bien placées de verser leur contribution équitable à la trésorerie publique sont nécessaires. La professionnalisation des administrations chargées du recouvrement de recettes et la création d'une structure de motivation compatible avec le respect des lois sont également indispensables. La modernisation technique ne peut être productive que si la volonté politique de mettre en œuvre ces réformes existe et si les agents sont motivés à les poursuivre.

72. L'établissement ou le rétablissement des mécanismes de contrôle budgétaire qui se sont affaiblis pendant la crise est la priorité du côté des dépenses. Cela inclurait, entre autres, l'opérationnalisation du système d'enquête, de poursuite judiciaire et de sanction des fonctionnaires ayant mal agi ; la vérification et la publication des comptes financiers du Gouvernement ; l'application des règles de passation de marché pour assurer l'optimisation des ressources ; et la suppression des procédures extrabudgétaires tolérées pendant la crise.

73. L'amélioration de la prestation des services nécessitera également une meilleure motivation de la fonction publique – de ce fait, les efforts seront axés sur le renforcement de la fonction publique. Madagascar doit élaborer une stratégie pour gérer la fonction publique qui vieillit et perd graduellement son expertise technique. L'élaboration d'une stratégie de gestion des ressources humaines est une priorité, en commençant par l'établissement d'une liste unique des fonctionnaires qui facilitera également la planification des responsabilités pour les pensions futures. La stratégie réexaminera également l'affectation des fonctionnaires dont la concentration dans la capitale est traditionnellement trop forte.

74. En vue d'augmenter les investissements publics, même quand les ressources budgétaires sont limitées, Madagascar devrait étudier la vulgarisation des PPP. Madagascar a acquis de l'expérience pendant les quelques dernières années dans la mise en œuvre de quelques PPP, axés sur les secteurs de la télécommunication, de l'énergie et du transport. La participation du secteur privé dans les infrastructures au travers des PPP a totalisé 853 millions USD au cours des 23 dernières années (1990-2013).³⁷ La contribution du secteur privé dans le secteur de la télécommunication tient la première place avec ses 757 millions USD, suivie par celle dans le secteur du transport avec ses 79 millions USD (trois projets incluant des aéroports, des chemins de fer et des ports maritimes) et finalement par celle dans le secteur de l'énergie avec 18 millions USD. L'expérience des autres pays montre que la gestion des PPP peut être complexe et comporte des risques importants : elle nécessite de solides capacités pour négocier des contrats équilibrés, pour en faire le suivi et pour les appliquer. Néanmoins, les PPP peuvent être particulièrement intéressants pour Madagascar étant donné que le pays a peu d'alternatives à sa disposition pour augmenter les investissements.

75. Le Gouvernement pose la mise en place d'un cadre pour les PPP comme une des priorités pour développer les services d'infrastructure et pour stimuler la croissance économique. Le cadre réglementaire est en cours de révision et des consultations ont lieu en vue de la rédaction d'un projet de loi. En 2008, une stratégie nationale, une loi générale sur les PPP et un projet de loi

³⁷ PPI Database

sur les « contrats de partenariat » (une forme de PPP inspirée de la législation française sur les PPP) ont été rédigés par des consultants juridiques, et un comité ad hoc sur les PPP a reçu pour mission d’élaborer les décrets associés. Le projet de loi sur les PPP clarifie les rôles des différents ministères, attribuant au Ministère des Finances les droits d’approbation pendant les différentes étapes de la préparation du projet afin d’assurer l’accessibilité financière et la gestion des risques fiscaux. L’Unité des PPP qui sera créée au sein du Ministère d’État pour les Infrastructures (MOI) assistera les organismes ayant le pouvoir d’adjudication dans la sélection des projets, la préparation et la passation des marchés relatifs aux projets de PPP, en particulier là où les capacités sont faibles (ex : au niveau infranational), la supervision de l’exécution des projets ainsi que le renforcement des capacités. Les organismes ayant pouvoir d’adjudication seront responsables de l’identification, de l’évaluation et de l’élaboration des projets ainsi que de leur exécution.

76. La décentralisation offre également des opportunités pour améliorer le recouvrement des recettes et la prestation de services. La décentralisation fiscale est un moyen qui pourrait faciliter la réalisation de recettes fiscales plus élevées et d’améliorer la prestation des services. Le principe de subsidiarité voudrait que les services publics soient fournis par le niveau logique le plus bas du Gouvernement. L’entité prestataire des services a plus de chance de convaincre les contribuables de participer, à condition qu’il y ait un potentiel suffisant en termes de recettes (à moyen terme) et que les capacités s’améliorent. Un grand nombre de zones du pays sont à prédominance agricole et il est probable que leur potentiel en matière de collecte d’impôts soit limité. Un système d’accompagnement de transfert et de fonds de péréquation sera mis en place pour les régions/communes défavorisées afin que le système décentralisé puisse fonctionner correctement. Les Gouvernements élus locaux disposant de plus de sources de recettes et habilités à prendre des décisions politiques seraient plus résilients et pourraient continuer à fonctionner même si le Gouvernement central passe par une crise politique. Le Fonds de Développement Local offre l’opportunité de favoriser l’adoption d’une culture axée sur les performances dans laquelle les municipalités reçoivent des transferts du Gouvernement central sur la base de leurs performances évaluées suivant des critères vérifiables, tels que les résultats obtenus dans la scolarisation, la conservation forestière, les résultats obtenus en termes de santé, etc.

77. Les ressources naturelles offrent une importante opportunité pour améliorer les recettes du Gouvernement mais il est nécessaire d’améliorer la transparence dans la réglementation du secteur. Les abondants atouts naturels de Madagascar représentent une opportunité pour le pays, et une source potentielle de recettes pour le Gouvernement, mais elles entraînent également des problèmes de gouvernance comme le montre l’expérience d’autres pays riches en ressources. Madagascar devrait renforcer la transparence dans la réglementation du secteur des ressources naturelles. Il est également nécessaire de renforcer les capacités à appliquer les lois existantes, et de manière urgente pour les ressources naturelles renouvelables telles que les forêts. Des améliorations sont nécessaires dans plusieurs domaines pour améliorer l’application des lois, telles que les capacités techniques des premiers responsables à comprendre les lois et l’expertise pédagogique pour les appliquer, les ressources financières pour accomplir la surveillance et les enquêtes nécessaires, et une chaîne pénale opérationnelle pour poursuivre en justice les malfaiteurs et pour décourager ceux qui pourraient le devenir.

78. Alors que le Gouvernement prépare l’amendement du code pétrolier et du code minier, il y aura des rééquilibrages à opérer dans les efforts que le pays déploie pour tirer avantage de ses ressources naturelles. Par exemple, la Loi sur les Grandes Entreprises d’Exploitation

Minières établit des redevances plus basses si l'entreprise s'engage dans des activités de transformation à Madagascar au lieu d'exporter des matières brutes. Les taux inférieurs ont été établis pour promouvoir l'emploi local et pour diversifier les activités. En plus de la question de savoir si les résultats escomptés vont vraiment se concrétiser, il est également nécessaire de défendre la recherche attentive d'un compromis entre, d'une part, les emplois et les activités dans les zones spécifiques autour des mines, et d'autre part, l'augmentation des recettes fiscales qui pourrait être utilisée à l'avantage d'un plus grand segment de la population. Le choix dépendra des préférences et sera une question de jugement. Il devrait être largement débattu en toute transparence avec les parties prenantes. En réfléchissant actuellement au rôle futur que le secteur de l'extraction minière tiendra, le Gouvernement crée une opportunité étant donné que ce secteur est à la première étape de développement. Malgré l'abondance des ressources et un grand potentiel, le secteur de l'extraction minière ne représente actuellement que quelques pourcents du PIB.³⁸

79. La stabilité des règles, en particulier celles concernant les impôts, est très importante pour les investisseurs. À Madagascar, les autorités ont bien fait de résister à la tentation de revenir sur leurs promesses relatives aux Lois sur les Grandes Entreprises d'Exploitation Minière (même si les compagnies d'exploitation minière ont connu de nombreuses difficultés pendant la période de la Transition). En apportant une assurance raisonnable que les administrations professionnelles peuvent continuer à fonctionner même pendant les crises, permettant ainsi aux investisseurs potentiels de poursuivre leurs activités d'entreprise, un grand pas serait accompli quand il s'agit de persuader des investisseurs potentiels à s'installer à Madagascar. Cela faciliterait également la préservation des acquis sous forme d'emplois et d'appuyer les activités génératrices de revenus.

³⁸ L'estimation de la contribution du secteur de l'extraction minière au PIB est trop basse, étant donné que le PIB est encore calculé en utilisant l'année 1984 comme référence. En utilisant une année plus récente comme référence, la contribution serait susceptible d'augmenter jusqu'à deux ou trois fois, mais le secteur ne serait pas encore le secteur prédominant du pays.

Chapitre 4. Le secteur privé

Résumé:

- *Les principales contraintes au développement du secteur privé comprennent la faible gouvernance et les fréquentes crises politiques, un mauvais environnement des affaires ainsi que le manque d'accès aux infrastructures sociales, financières et physiques. Un système de justice partial ainsi que des structures de marché non concurrentielles dans de nombreux secteurs affectent négativement le secteur privé.*
- *L'accès à l'électricité est parmi les plus bas en Afrique Subsaharienne. Les délais et les coûts de branchement à l'électricité sont élevés, affectant la compétitivité. La faible capacité du Gouvernement à encadrer le secteur, la mauvaise gouvernance du secteur, et la sous-performance de la compagnie d'électricité sont des obstacles à l'amélioration de l'accès à l'électricité.*
- *Le secteur financier a fait montre d'une résilience remarquable pendant la crise, mais son niveau d'intermédiation financière est limité. Le financement à long terme n'est pas disponible pour la plus grande partie et les coûts demeurent élevés. L'accès au financement demeure une contrainte majeure, en particulier pour les petites et moyennes entreprises (PME). Les marchés de l'assurance et de capitaux restent de petite envergure.*
- *L'élargissement de l'intermédiation financière nécessitera des interventions pour améliorer l'offre de financement – par la promotion de la concurrence et l'innovation en matière de produits; la demande de financement – par l'amélioration des plans d'affaires des entreprises; ainsi que des améliorations du système financier, tels que la création d'une centrale des risques et des registres des garanties. L'amélioration de l'accès des PME au financement nécessitera des produits innovants tels que l'utilisation accrue de service d'argent mobile, et l'amélioration de la compétence financière.*
- *Les services de transport constituent une contrainte majeure pour la compétitivité du pays. Pour améliorer la performance du secteur, le Gouvernement devra établir des priorités entre l'entretien, la réhabilitation et l'investissement dans les infrastructures de transport dans le court terme. Dans le moyen terme, le Gouvernement devrait préparer un plan d'investissement à moyen terme qui aide le pays à investir ses maigres ressources dans les infrastructures les plus productives.*
- *Malgré ces défis, le secteur privé de Madagascar recèle d'importantes opportunités, notamment dans les secteurs qui peuvent tirer parti de son potentiel de main-d'œuvre, de ressources naturelles, des traités commerciaux internationaux et régionaux.*

4.1 Diagnostic

79. **La croissance est limitée par la mauvaise gouvernance et un mauvais environnement des affaires, les crises politiques récurrentes ainsi qu'un faible accès aux infrastructures sociales, financières et physiques.** Le secteur privé est et sera le moteur de la croissance à Madagascar. Le pays dispose d'atouts divers, et le secteur privé (hors agriculture) est restreint mais diversifié, ce qui constitue un atout pour la stabilité. Cependant, l'environnement des affaires est limité par les fortes tracasseries administratives favorisant les canaux de relations occultes, les dessous de table et les pratiques déloyales. Les perturbations causées par les crises politiques récurrentes font que la planification à long terme est difficile et que les investissements sont plus

risqués, en particulier pour les personnes dépourvues de relations. Le secteur privé est également limité par l'insuffisance d'accès aux infrastructures sociales, financières et physiques.

UN SECTEUR PRIVE RESILIENT OPERANT DANS UN ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE DIFFICILE

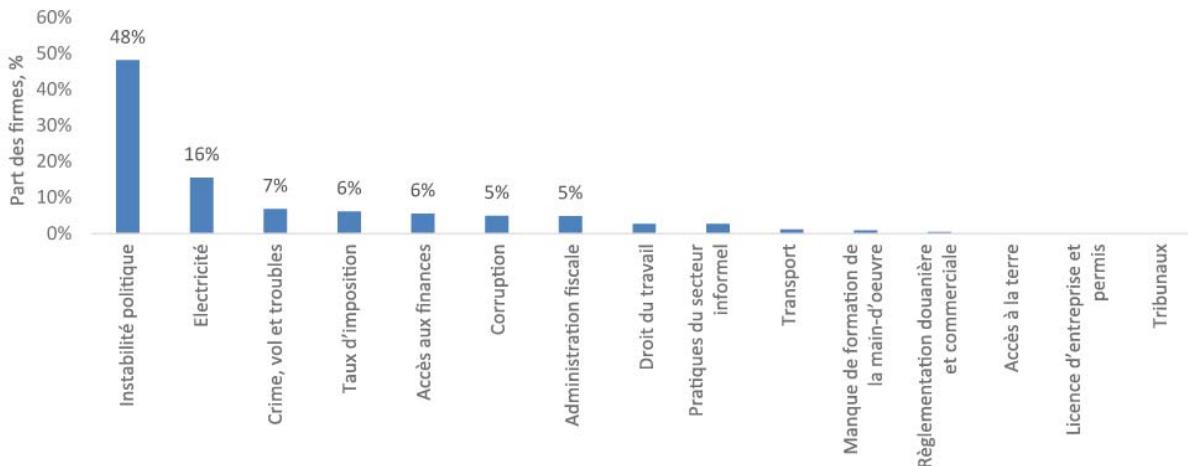
80. **Les réformes du climat d'investissement avant la crise de 2009 avaient commencé à engendrer un secteur privé dynamique.** Le secteur privé de Madagascar est faible, fragmenté et souffre d'un environnement politique et réglementaire très restrictif et incertain. Les premières vagues de réforme du climat d'investissement avant 2009 avaient commencé à créer un secteur privé dynamique, aidé par la libéralisation des télécommunications, des chemins de fer, de la distribution et de la logistique pétrolière dans les années 2000. Une nouvelle loi sur l'investissement et une loi sur la zone franche ont été adoptées en 2007 et 2008 respectivement. Ces mesures ont catalysé l'émergence des secteurs du tourisme, de la confection, de la construction, de la pêche et de la Technologie de l'Information et Communication (TIC).

81. **La crise a eu un effet dévastateur sur le secteur privé avec le départ vers l'étranger d'un grand nombre d'investisseurs et de professionnels.** Les acquis politiques décrits ci-dessus n'ont pas duré et ont cédé la place à un environnement imprévisible dans le sillage de la crise politique de 2009. L'économie a subi une forte baisse en 2009, suivie d'une stagnation économique en 2010-14. Pendant la crise, de nombreuses entreprises ont quitté le marché ou introduit une certaine forme de négociation parallèle optant pour le paiement en espèces (c.-à-d. pas de factures avec TVA), et d'autres ont choisi de rejoindre le secteur informel, ce qui a entraîné une diminution de l'emploi formel. Une des conséquences directes de la crise a été la perte des priviléges de l'AGOA, ce qui a affecté la viabilité du secteur de l'exportation de textile et de vêtement. Beaucoup d'investisseurs et de professionnels ont déplacé leurs opportunités et activités ailleurs.

82. **Le retour à l'ordre constitutionnel n'a pas donné lieu à une reprise des investissements en raison de la médiocrité de l'environnement des affaires qui prévaut et la dégradation des infrastructures.** Bien que des opportunités d'affaires aient été relevées dans plusieurs secteurs tels que l'agro-industrie, les infrastructures, les services (tourisme), et l'exploitation minière, les investissements par le secteur privé restent limités. Le manque d'intérêt semble en partie dû à la lenteur des améliorations dans l'environnement des affaires et de l'instabilité politique, et aussi en partie à cause du manque d'infrastructures complémentaires.

83. **Madagascar est un des pays du monde où il est le plus difficile de faire des affaires, selon les sondages mentionnés dans Doing Business et Enterprise Survey.** *L'Enterprise Survey 2013* note que près de la moitié des entreprises ont cité l'incertitude politique comme la contrainte la plus sévère (Graphique 27). L'indice de pot-de-vin, une mesure de la corruption, à environ 25% est bien au-dessus de la moyenne de l'Afrique Subsaharienne (ASS) qui est de l'ordre de 20%. *Doing Business 2015* a classé Madagascar 163^{ème} sur 189 pays évalués, plus bas que son 157^e rang de l'année précédente. Madagascar a fait très peu de progrès au cours des cinq dernières années en termes d'amélioration de sa performance. Les contraintes les plus critiques relevées par *Doing Business 2015* ont été «l'accès à l'électricité» (189^{ème}, soit le plus bas parmi tous les pays évalués) » et «l'obtention de crédit» (180^{ème}). En outre, Madagascar fait piètre figure dans les domaines de «l'octroi de permis de construire» (177^{ème}), «l'enregistrement de la propriété» (153^{ème}) et «l'exécution des contrats» (146^{ème}).

Graphique 27: Principales contraintes aux opérations et à la croissance relevées par les entreprises formelles



Source: Enquête Entreprises 2013-2014

84. **Le secteur privé et la compétitivité du pays se trouvent également affectés par la partialité du système de justice et des structures de marché non compétitives dans de nombreux secteurs.** Les investisseurs ont exprimé leur peu de confiance dans le système de justice, citant la quasi-impossibilité de gagner même des dossiers évidents dans les cours de justice sans avoir à payer des pots-de-vin à des juges comme l'un des facteurs augmentant les coûts des affaires à Madagascar. En conséquence, peu de gens portent les affaires devant les tribunaux.³⁹ Il existe une forte perception que les lois ne sont pas appliquées de manière égale. Les groupes d'entreprises ayant des liens historiques étroits avec les politiciens ont une forte présence dans la plupart des secteurs. Ces groupes opèrent dans de multiples secteurs et détiennent un monopole *de jure ou de facto* ou un pouvoir d'oligopole dans certains secteurs tels que le chemin de fer et le transport aérien. Le Gouvernement n'établit pas un cadre réglementaire et administratif approprié, érigeant au lieu de cela de fortes barrières à l'entrée. Bien que cette situation ne soit pas unique à Madagascar, il est clair qu'une telle structure de marché réduit les opportunités d'affaires, les investissements et donc la croissance.

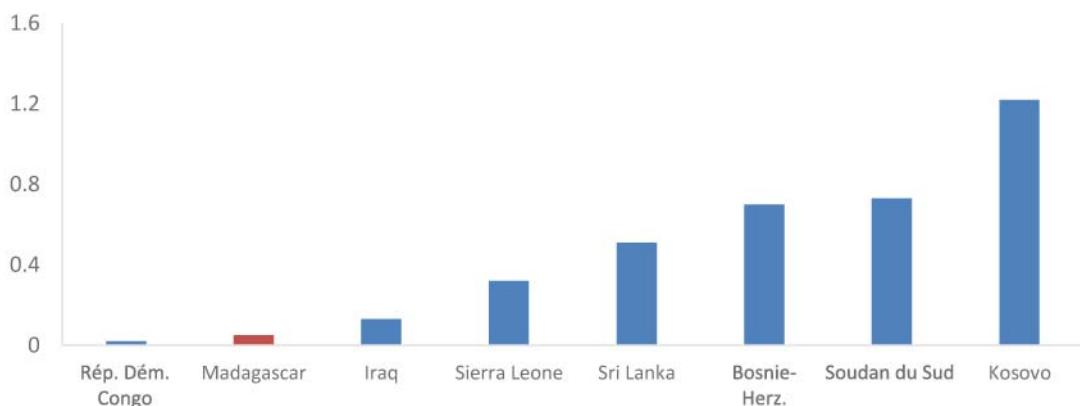
85. **Plus généralement, les règles statutaires, telles que codifiées par les lois et règlements et les pratiques divergent souvent à Madagascar.** Par exemple, la Loi sur la concurrence (n° 2005-020) a été adoptée en 2005, mais son décret d'application (n°2008-771) n'est sorti qu'en 2008. Les statuts du Conseil de la concurrence, le principal organe d'application de la loi sur la concurrence, n'ont été adoptés qu'en 2014, et le Conseil n'a adopté aucune décision à ce jour. En outre, les décrets d'application mentionnés dans la loi ne sont pas encore adoptés (par exemple, le régime de contrôle préalable des fusions n'est pas encore adopté). Le retard dans la mise en œuvre de l'organe et les décrets d'application est en partie dû à la crise politique (2009-2014), mais semble

³⁹ Source: World Bank (2012) *Political and Social Dynamics in Madagascar: Implications for the Design of a New Multi-Sector Program*.

aussi avoir été associé au lobbying de groupes de l'industrie, craignant que la Loi sur la concurrence menace leurs positions économiques à Madagascar.⁴⁰

86. Le secteur formel des petites et moyennes entreprises (PME) à Madagascar reste faible. Le pays a l'un des taux les plus bas d'établissement de nouvelles entreprises, telle que mesurée par la Base de données mondiale de l'entrepreneuriat, se classant juste au-dessus de la République Démocratique du Congo (RDC) avec 0,05 entreprises par 1000 personnes, et bien en dessous d'un certain nombre d'autres États touchés par un conflit (Graphique 28). Les petites entreprises ont développé des sources de résilience à l'environnement risqué, notamment le recours à l'informalité et des paiements informels pour contourner les obstacles réglementaires.

Graphique 28: Nouvelles entreprises créées * (2012), par rapport à quelques pays de comparaison



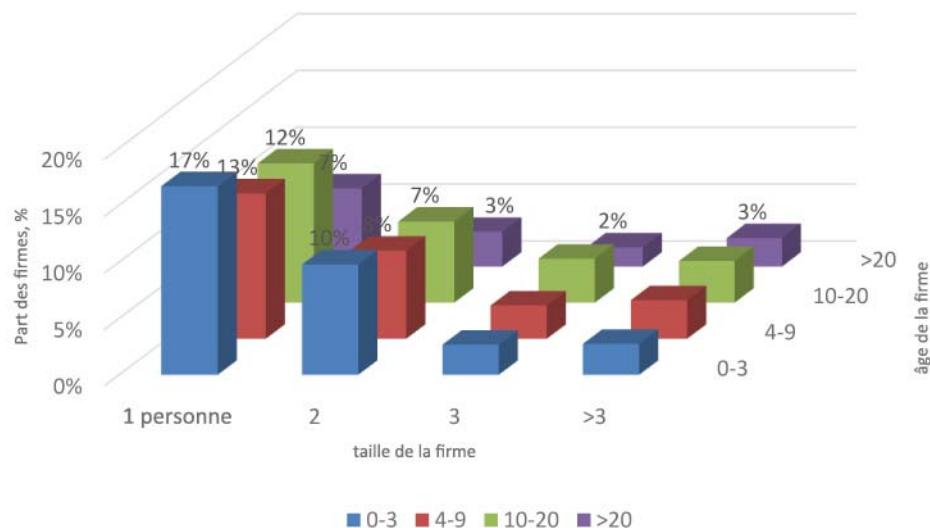
Source: Base de données mondiale de l'entrepreneuriat

* Nombre de Sociétés anonymes à responsabilité limitée par 1 000 personnes en âge de travailler

87. Les entreprises informelles ne passent pas au formel avec le temps. Il existe une très grande proportion de petites entreprises informelles et cette part d'entreprises unipersonnelles est constante, à environ 72% des entreprises de moins de 3 ans et de plus de 20 ans d'activité, ainsi que tout le reste. Il n'existe pas de baisse marquée de l'informalité avec la durée de vie de l'entreprise: environ un cinquième des entreprises informelles interrogées ont été en activité depuis plus de 20 ans.

⁴⁰ <http://www.xchange-madagascar.com/actualites/index.php/conseil-de-la-concurrence-enfin-les-statuts-definis/>

Graphique 29: Les micro-entreprises dominent le secteur informel, même parmi les entreprises existant depuis longtemps



Source: Calculs de l'auteur à l'aide de la MIES 2012. Le graphique montre la part des entreprises par âge et par groupe de taille

88. **Une grande part des entreprises informelles ne pense pas que la formalisation présente des avantages - la complexité et les coûts des procédures semblent être des obstacles importants à la formalisation.** Lorsqu'on a demandé aux entreprises quels étaient leurs besoins en ce qui concerne divers services de soutien, tels que la formation technique, le soutien à l'accès au crédit, l'aide à avoir un meilleur accès au marché ; la majorité d'entre elles n'ont pas exprimé un désir de services de soutien pour les aider à résoudre leurs défis, soulignant ainsi leur isolement et leur refus d'interagir avec les institutions formelles. Quarante pour cent (40%) des entreprises ont répondu qu'elles seraient prêtes à se formaliser, mais la volonté déclarée de formaliser peut ne pas être un reflet exact de la réalité puisque seulement 6% des entreprises ont réellement essayé de formaliser dans le passé. Vingt-neuf pour cent (29%) des entreprises informelles pensent qu'il n'y a aucun avantage à la formalisation. Les avantages perçus les plus courants de la formalisation sont la possibilité d'avoir un « meilleur emplacement sur le marché » (25% des entreprises) et ainsi obtenir et profiter des avantages d'une plus grande visibilité, suivi par « un meilleur accès au crédit » (17%) et « être en mesure de vendre aux grandes entreprises » (10%). La complexité et le coût des procédures constituent des obstacles importants à la formalisation des entreprises.

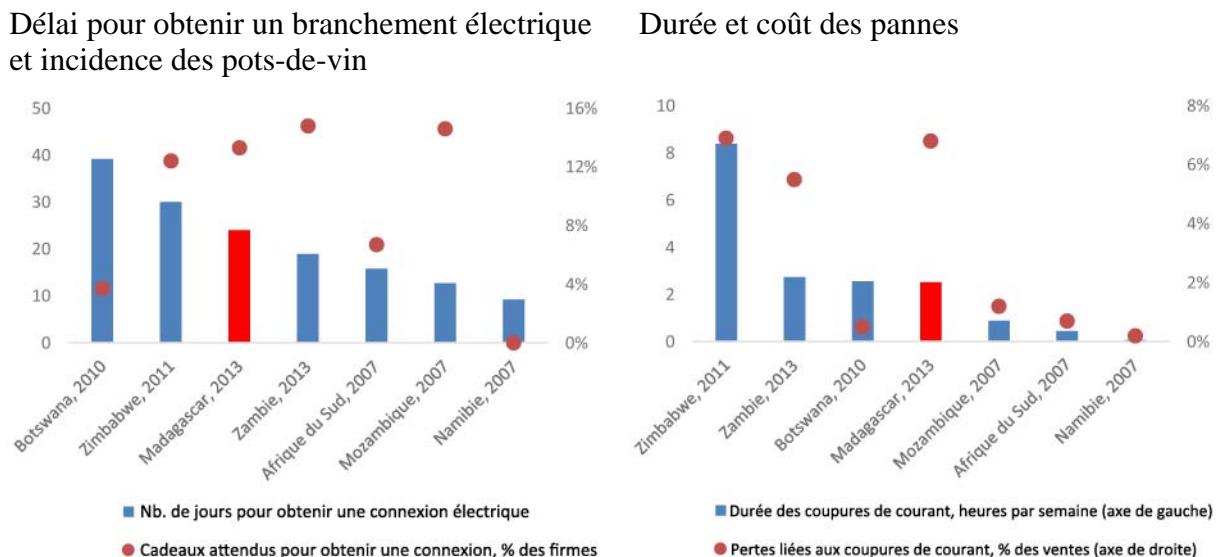
89. **L'informalité ne soustrait pas les entreprises à la fiscalité puisque de nombreuses entreprises informelles payent des «taxes» aux administrations locales.** Les entretiens avec les entreprises du secteur informel ont montré que les petits marchands de fruits le long de la RN7 paient 1.000 Ariary par semaine à la municipalité, un détaillant de produits artisanaux paie 40.000 Ariary à l'administration régionale tandis qu'un petit propriétaire d'une échoppe de réparation de vélos paie 100 Ariary par jour à la commune. Ces systèmes de paiement sont adaptés aux flux de revenus des entreprises informelles, mais constituent souvent une part importante de leurs ventes et de leur bénéfice net. En outre, l'absence de lois fiscales locales claires compromet la transparence des obligations fiscales que les institutions locales imposent aux entreprises informelles.

90. La non disponibilité de l'électricité est un obstacle majeur pour les investisseurs et a un impact lourd sur la compétitivité. Seulement 14% de la population avait accès à l'électricité à Madagascar en 2010, un taux inférieur à celui de nombreux pays de comparaison. A Madagascar, les entreprises doivent attendre 24 jours après leur demande pour obtenir un branchement électrique, contre 16 jours en Afrique du Sud et 19 jours en Zambie (Graphique 30). La corruption pour obtenir un branchement est également apparente puisque 13% des entreprises disent que des cadeaux sont attendus pour finaliser le processus. Une fois branchées, les entreprises bénéficient d'un service de mauvaise qualité par rapport aux pays de comparaison de la région. Ils subissent plus de 6,7 pannes d'électricité par mois d'une durée moyenne de 1,5 heure, soit environ 2,5 heures par semaine. L'impact sur les entreprises est grand; l'entreprise perd en moyenne l'équivalent de 7% de ses ventes en raison de pannes d'électricité, comparativement à 6% en Zambie et à 1% en Afrique du Sud⁴¹.

91. La difficulté d'accès à l'électricité est la conséquence conjuguée de trois facteurs: la faible capacité du Gouvernement à encadrer le secteur, la mauvaise gouvernance dans le secteur ainsi que la mauvaise performance de l'entreprise d'État en charge de l'électricité urbaine. Premièrement, le ministère de tutelle ne dispose pas de capacité de planification et de mise en œuvre du secteur dans tous les segments, en particulier dans la production d'énergie, qui se traduisent par des choix non optimisés et des coûts élevés pour le pays. Deuxièmement, on note une mauvaise gouvernance et un manque de clarté dans la répartition des responsabilités entre acteurs du secteur. Troisièmement, et surtout, il y a la faible performance de la JIRAMA, la société d'État de l'électricité et l'eau. La situation financière de la société s'est détériorée de façon significative entre 2010 et 2013 en raison de la baisse de l'efficacité opérationnelle, la mauvaise gestion de son patrimoine et le vol de carburant, les pertes non techniques élevées (consommation d'électricité non facturée) ainsi que la hausse des prix des intrants, principalement du carburant importé (avant la récente baisse du prix du pétrole). La JIRAMA a accru la production thermique coûteuse utilisant du carburant, principalement du diesel, pour réduire le déficit de l'offre à court terme, même si l'utilisation du diesel pour la production d'électricité est incompatible avec le développement durable du secteur de l'énergie. En raison de sa situation financière désastreuse, la société a sous-investi dans la maintenance et la réhabilitation/mise à niveau du réseau, ce qui a entraîné des pertes techniques élevées et exacerbé ses difficultés financières. Le Gouvernement a effectué de gros transferts pour combler le déficit de financement croissant de la société à un coût d'opportunité élevé qui résulte du fait qu'elle a renoncé à procéder à des investissements plus productifs.

⁴¹Ces calculs ne tiennent pas compte de l'incidence et de l'impact des variations de tension de l'électricité qui sont importants pour les entreprises d'après les entretiens avec les entrepreneurs et les gestionnaires des usines de textile.

Graphique 30: La prestation de services d'électricité est médiocre et sape la performance des entreprises



Source: Banque mondiale, enquêtes auprès des entreprises, diverses années

92. **Le secteur financier a fait montre d'une résilience remarquable pendant la crise mais son niveau d'intermédiation financière est limité.** Le secteur peut être considéré comme ayant un faible niveau de capitalisation, une forte concentration sectorielle, et dispose d'une gamme restreinte de produits, ce qui entraîne de faibles niveaux d'intermédiation financière: la pénétration du secteur financier malgache est inférieure à la moyenne de l'Afrique Subsaharienne, malgré des niveaux élevés de liquidité bancaire. Pourtant, le nombre total d'établissements financiers n'a cessé d'augmenter au cours des cinq dernières années pour atteindre aujourd'hui 11 banques, 6 institutions financières non bancaires (IFNB) et 30 institutions de microfinance. Cependant, l'indice de concentration d'actifs élevé pour les trois plus grandes banques (93% à la fin de 2013) signale les risques systémiques potentiels et l'absence générale de la concurrence. L'actif total du secteur financier représentait 23% du PIB à la fin 2013.

93. **Le système financier continue d'être globalement stable, mais sa supervision doit être renforcée.** La majorité des banques a adhéré aux principes fondamentaux de Bâle depuis juin 2014. Le ratio de risque moyen pondéré de suffisance du capital était de 16,1% en fin de 2013 et a baissé à 14,8% en fin juin 2014, mais il est encore bien au-dessus du minimum requis de 8%. En dépit d'une diminution du ratio des actifs liquides/dépôts et le financement à court terme de 54,3% à la fin de 2012 à 45,2% à la fin de 2013, les niveaux de liquidité dans le système restent au-dessus de la moyenne de l'ASS qui est de 33,8%. Le système bancaire reste très rentable, avec un rendement des capitaux propres à 24,8% en 2013 (de 19,8% en 2012) contre une moyenne régionale de 17,1%.

94. **Le financement à long terme n'est guère disponible et les coûts de financement restent élevés.** Le secteur bancaire a été très frileux face au risque et s'est principalement appuyé sur les prêts avec garanties. Une légère augmentation a été enregistrée dans le ratio crédit du secteur privé/PIB (de 11% à la fin de 2012 à 11,9% du PIB en 2013), mais ce ratio est encore nettement inférieur à la moyenne régionale de 23,6%. Les prêts non productifs tels que mesurés par les règles

prudentielles de la Commission de Supervision Bancaire et Financière (CSBF) ont atteint 14% en juin 2014, un niveau relativement élevé. Ce chiffre pourrait être plus élevé si l'on appliquait les mesures de *l'International Financial Reporting Standards*. Le secteur tertiaire (principalement le commerce) et le secteur de la construction sont les plus exposés en termes de prêts non productifs. Le financement à long terme est largement indisponible et les banques ne disposent pour la plupart que d'une structure de financement à court terme. Le coût élevé des prêts entrave davantage l'accès au financement, ce qui a été spécialement nuisible aux micros, petites et moyennes entreprises ainsi qu'aux ménages et aux consommateurs, chacun d'entre eux demeurant fortement mal desservi par les banques traditionnelles.

95. L'accès au financement représente une contrainte majeure à Madagascar et les niveaux d'accès restent beaucoup plus faibles que dans le reste de l'Afrique Subsaharienne. Seulement 8,6% des adultes âgés de 15 ans et plus possèdent un compte (dans une institution financière ou un service d'argent mobile) par rapport à une moyenne de 34,2% en ASS.⁴² Parmi ceux-ci, seulement 5,7% possédaient un compte dans une institution financière en 2014, ce qui représente peu de progrès par rapport au niveau de 2011 de 5,5% (contre des moyennes respectivement de 29% et 24% en Afrique Subsaharienne). En 2014, seulement 3,3% des adultes ont fait des dépôts dans une institution financière, et seulement 2% ont emprunté à une institution financière formelle, malgré le fait que 40% des adultes ont déclaré avoir épargné de l'argent en 2014 et 57% avoir emprunté de l'argent en 2014 (dont près de 50% auprès de membres de la famille et d'amis). L'accès aux services financiers formels reste donc un grand défi. L'absence d'outils d'atténuation des risques, la faiblesse des cadres juridiques, la médiocrité des infrastructures et le manque de mécanismes efficaces de prestation à faible coût, entre autres, empêchent les banques et les institutions de microfinance (IMF) d'étendre leurs services à la population non desservie. Le taux des comptes mobiles reste également faible, par rapport au niveau de l'Afrique Subsaharienne (4,4% des adultes à Madagascar contre 11,5% en Afrique Subsaharienne).

96. Le secteur de la microfinance malgache a connu une croissance rapide au cours des dernières années, mais certaines institutions sont confrontées à des difficultés. Le nombre d'IMF a atteint 30 (contre 25 en 2009) et le nombre total de clients a augmenté de 16% par an pour atteindre un million en 2013. Les clients sont joints grâce à un nombre croissant de points de service : 803 en 2013, contre 652 en 2009. Malgré cette croissance et cette couverture relative, le secteur de la microfinance est de plus en plus fragile. Une IMF de dépôt, TIAVO, est insolvable à cause de la mauvaise gestion et de fraude. Cela a eu un impact négatif sur plusieurs autres IMF qui ont des dépôts à TIAVO ou ont contribué à son financement. Une autre IMF de dépôts, Boeny, est également confrontée à de graves difficultés en raison d'un manque de fonds parce qu'elle n'a pas reçu les subventions Gouvernementales attendues. Il existe de fortes indications que ces difficultés ne concernent pas que ces deux institutions.

97. Le marché de l'assurance malgache est restreint et ne répond pas aux besoins du secteur privé local. Le taux de pénétration de l'assurance reste faible, principalement parce que les produits non-vie sont adaptés pour les grandes entreprises et non adaptés aux besoins des micros, petites et moyennes entreprises (MPME) locales et aux contraintes de l'entreprise. Dans le domaine de la microfinance, l'offre de produits de micro-assurance, en particulier pour la population rurale,

⁴² Global Findex Dataset

est encore limitée. Le cadre réglementaire de l'assurance est obsolète et il ne couvre pas les activités de micro-assurance.

98. Les marchés de capitaux sont également très limités. Il n'existe aucun marché des entreprises ni de marché de titre d'emprunt à Madagascar et le marché de titres à revenu fixe est limité à des bons du Trésor à court terme. À ce jour, aucune des trois grandes agences de notation de crédit n'a attribué de note souveraine à Madagascar. Il n'existe pas de spécialiste en valeurs du Trésor à Madagascar et tous les investisseurs (à l'exclusion des étrangers) ayant un compte en monnaie locale peuvent accéder au marché des obligations d'État primaires et secondaires. L'activité sur le marché secondaire a considérablement diminué ces dernières années et la liquidité est limitée. Madagascar ne possède pas de bourse, ni aucun marché de produits dérivés.

99. Le secteur du transport de Madagascar représente une contrainte majeure pour le secteur privé. Le secteur des transports est investi du rôle essentiel de relier les marchés intérieurs et d'assurer l'intégration avec le reste du monde. Au début des années 2000, le Gouvernement a décidé de concentrer son rôle dans la conception de politique et la stratégie de développement et a signé un certain nombre de concessions pour la prestation des services de transport. La réglementation et la supervision du secteur devaient être déléguées à des agences indépendantes. Ce changement a été avalisé par les partenaires au développement, qui ont aidé le Gouvernement à entamer des réformes institutionnelles en profondeur et procéder à des investissements, en partie en utilisant les PPP. Cependant, la crise de 2009 et la suspension de l'appui des bailleurs de fonds traditionnels qui s'ensuivit, ont entraîné un ralentissement ou la suspension des réformes engagées et des investissements planifiés ou réalisés. Pendant la période de crise, même les travaux minimaux de réparation et de maintenance ont cessé en raison du manque de ressources. En conséquence, la moitié des routes secondaires et les deux tiers de routes tertiaires sont classés comme étant en « mauvais état », même si 88% des routes principales étaient catégorisés comme étant dans un état «bon» à «modéré» en 2012 (voir Graphique 14). La performance d'Air Madagascar, une compagnie dans la tourmente, et un monopole *de fait*, constitue également une contrainte pour les hommes d'affaires qui ont besoin de voyager à travers le grand pays, ainsi que pour les industries qui en dépendent, telles que le tourisme.

100. Les investissements dans les télécommunications offrent des opportunités pour atténuer les carences de la connectivité physique. Madagascar a amélioré l'accès à la connectivité internationale avec l'arrivée de plusieurs câbles sous-marins depuis 2009, et des investissements considérables ont été réalisés dans les infrastructures d'accès pour augmenter la couverture du réseau.⁴³ Cependant, le taux de pénétration des mobiles de haut débit à Madagascar est de 0,4 pour 100 habitants à la fin de 2013, figure parmi les plus bas au monde (UIT, 2014). Les services de base telle que la téléphonie⁴⁴ ne sont pas aussi largement disponibles à Madagascar que dans d'autres pays où les services vocaux sont plus accessibles et abordables.

⁴³ Source: entretiens avec les opérateurs privés, Banque mondiale. Plus de 1000 antennes ont été déployés dans plus de 500 sites par les opérateurs de mobiles à la fin de 2013. Le projet PICOM financé par la Banque mondiale a prévu de couvrir un nombre supplémentaire de 9% de la population malgache dans les zones rurales d'ici la fin 2015.

⁴⁴ La téléphonie fixe et mobile n'a touché que seulement 28% de la population à la fin de 2013. Sources: TeleGeography, Banque mondiale.

SECTEURS PROMETTEURS POUR LA CROISSANCE

101. **Malgré ces défis, le secteur privé à Madagascar possède un potentiel considérable**, à condition que certaines contraintes puissent être assouplies. La section suivante présente une liste non exhaustive des secteurs prometteurs et analyse en profondeur des manifestations sectorielles des défis.

Tableau 12: Contributions économiques des «secteurs prometteurs»

Domaine	Contribution au PIB 2013 (%)	Emploi direct (personnes)	Exportations 2013 (% des exportations totales)	Sources et notes
Textile et du vêtement	3,2%	277 787	14,0%	INSTAT, Enquête sur la population active (INSTAT) et la CCI
Agro-alimentaire	5%	> 250 000 h.h.	10,6%	Global Trade Analysis Project (GTAP) et la CCI. Contribution au PIB est pour 2011, et inclut l'agro-industrie non-alimentaire.
Tourisme	6,0%	233 400	25,4%	World Travel & Tourism council. «Les exportations de visiteurs (dépenses des étrangers) » sont utilisées pour les exportations.
Pêche industrielle	0,1%	4830	5,2%	FAO (contribution au PIB et à l'emploi) et Ministère de la Pêche. La contribution au PIB et les emplois directs sont les estimations de 2011. Ne comprend pas l'aquaculture.
Industries extractives	0,3%	12.500	16,2%	INSTAT, BM et FMI. L'emploi est l'estimation de 2012.

Source: Données sur le PIB sont dérivées des comptes nationaux (INSTAT) et les exportations totales proviennent du FMI.

102. **Les industries du textile et du vêtement** sont prêtes à rebondir, avec le rétablissement des avantages de l'AGOA en 2014 (et si la prorogation de la loi est approuvée par le Congrès des États-Unis). Des enquêtes informelles indiquent que cela prend 1 à 2 ans pour démarrer une opération dans ce secteur. La main-d'œuvre abondante et relativement instruite de Madagascar convient parfaitement à ces industries. L'attrait sera rehaussé davantage par une meilleure productivité de la main-d'œuvre, l'amélioration des infrastructures telles que les routes et l'électricité, les coûts de fret compétitifs et la simplification des procédures de dédouanement. La simplification des procédures douanières est particulièrement importante pour l'industrie textile qui mobilise plus de capital que l'industrie du vêtement. Une relance de l'industrie textile offrirait des possibilités d'intégration verticale des deux industries et une valeur ajoutée plus élevée pour Madagascar, et constituerait une voie vers une prospérité partagée. Toutefois, il convient de noter qu'une étude antérieure de ces industries (Nicita 2006) a constaté que les bénéfices tirés de la croissance des exportations n'avaient qu'un impact infime sur la réduction globale de la pauvreté, étant donné qu'ils vont de façon disproportionnée aux résidents urbains et semi-urbains concentrés autour d'Antananarivo ; qui ont effectué au moins 8 années d'études. Beaucoup de ceux qui ont travaillé dans ce secteur ont perdu leur emploi pendant la crise étant donné que les entreprises ont fermé, et

sont très probablement tombés en dessous du seuil de pauvreté.⁴⁵ Néanmoins, la reprise du secteur est de bon augure pour ceux vivant dans cette zone et disposant de bonnes qualifications.

103. **L'agroalimentaire**, qui est distinct de l'agriculture de subsistance dans laquelle la majorité de la population est engagée, constitue un autre domaine à fort potentiel pour Madagascar⁴⁶ à condition que la structure d'incitation puisse être améliorée. Souvent, les politiques agricoles de Madagascar ne servent pas les intérêts du grand public mais répondent plutôt aux besoins des entreprises économiquement puissantes avec des relations politiques. On peut citer comme exemple les efforts passés pour imposer des prix minimaux à l'exportation des litchis et de la vanille, ainsi que l'utilisation de campagnes de production agricole soutenues par le Gouvernement pour promouvoir certains types d'engrais produits localement. Les exploitations agricoles sont également soumises à des pratiques d'extorsion de la part de fonctionnaires en quête de commissions. Ce climat d'affaires défavorable décourage l'investissement privé et prive les petits opérateurs (sans relations) du financement nécessaire pour croître et se diversifier. En outre, face aux obstacles à l'entrée quasi insurmontables dressés à la demande pressante d'intérêts économiquement et politiquement puissants et cachés, les entrepreneurs privés ont tendance à se détourner des marchés agricoles en faveur des possibilités plus intéressantes. Les années de sous-investissement ont laissé les marchés agricoles sous-développés, non compétitifs, et trop souvent victimes des manipulations d'un petit nombre d'acteurs économiquement dominants et politiquement branchés. Les autres goulots d'étranglement pour l'expansion du secteur et l'amélioration de la productivité incluent le manque de compétences et de connaissances des producteurs, les techniques de production obsolètes, la capacité d'agrégation insuffisante, l'insuffisance des infrastructures rurales spécifiques, les limites en matière de technologie de transformation, le manque d'équipement des services sanitaires, agricoles, vétérinaires et autres du secteur public.

104. **L'incohérence des politiques dans le secteur de l'agriculture constitue un facteur important décourageant les investissements du secteur privé.** Même les politiques bien intentionnées du secteur de l'agriculture ont tendance à changer fréquemment avec les changements de dirigeants politiques, mais elles ont la caractéristique commune de dépendre d'initiatives, de programmes et de projets spéciaux visant à fournir des solutions immédiates aux crises pressantes. De nombreux programmes et initiatives spéciaux ont été financièrement non viables (l'exemple le plus récent étant le programme d'intensification des cultures lancé au cours de la contre-saison 2008). Les acteurs du marché tout le long de la chaîne d'approvisionnement expriment souvent leur frustration du fait que les politiques Gouvernementales sont incohérentes et contre-productives. La critique se fait entendre en particulier dans le sous-secteur du riz, où les agriculteurs, les transformateurs et les négociants disent qu'ils sont découragés par les messages imprécis et contradictoires transmis par le Gouvernement à travers ses déclarations et par ses actions à l'égard de la production, l'importation et le commerce de cette denrée stratégique.

105. **La mise en œuvre de la politique du riz semble favoriser quelques grands importateurs au détriment des petits commerçants.** Le marché du riz est essentiellement divisé en deux : les

⁴⁵ Une part importante des effectifs (50, 39 et 42% en 1997, 1999 et 2001, respectivement) étaient déjà classés vivre en dessous du seuil de pauvreté (Nicita 2006).

⁴⁶ Les opportunités et contraintes pour l'agro-industrie sont en cours d'examen par le travail d'analyse en cours de préparation, qui sera achevé au cours de la période du Cadre de Partenariat Pays (CPF).

importations et le commerce local (interne). Comme dans de nombreux autres pays africains, le secteur des importations est dominé par quelques entreprises jouissant de relations politiques, mais il existe à côté quelques petits commerçants qui importent des conteneurs de riz. Les quelques grandes entreprises dominent le marché du riz importé (importation jusqu'à 300 000 tonnes, soit 10% de la consommation totale), destiné presque exclusivement aux centres urbains. Certains de ces commerçants approvisionnent les programmes Gouvernementaux de distribution subventionnés où les fournisseurs sont payés au prix fort. Les autres fournisseurs potentiels sont exclus de ces programmes. Au niveau de l'importation, les formalités semblent ne faire qu'aggraver les pratiques illégales et réduire la concurrence. Au niveau de la distribution du riz en milieu urbain, le programme de subvention du riz du Gouvernement crée l'imprévisibilité et réduit la transparence, ce qui décourage les importateurs potentiels de riz et réduit la compétitivité du marché.

106. La résilience d'un certain nombre d'entreprises agroalimentaires exportatrices et des marchés de riz laisse à penser que, malgré les contraintes citées, l'agroalimentaire continue d'offrir des opportunités pour Madagascar. Tout d'abord, un nombre important de chaînes de valeur agroalimentaires axées sur l'exportation ont survécu, et/ou se sont développées, au cours des dernières années. Madagascar continue d'être un important fournisseur de vanille, d'extrait de vanille, de clous de girofle, d'huile de clou de girofle, de litchi et de poivre sur les marchés mondiaux, notamment pour le commerce équitable et les niches de marchés organiques, confirmant la compétitivité de son secteur agroalimentaire, et l'attrait pour l'investissement privé. Deuxièmement, alors que la production de riz a souffert des criquets et de la sécheresse de l'année dernière, entraînant une insécurité alimentaire localisée, les marchés du riz ont continué de fonctionner. Alors que l'approvisionnement des zones rurales était insuffisant et que des distorsions apparaissaient dans le marché du riz, la demande urbaine a été satisfaite par les importations du secteur privé, y compris les importations à petite échelle, en dépit de signaux politiques qui suggéraient des interventions Gouvernementales. Par conséquent, le dynamisme du marché du riz devrait être exploité et le soutien devrait être dirigé de manière à rendre la production de riz plus rentable et le marché du riz plus efficace et plus accessible aux producteurs locaux.

107. Un nombre croissant de chaînes de valeur agricoles sont organisées autour de systèmes d'agriculture contractuelle à Madagascar. Un nombre croissant de faits – que ce soit au niveau mondial ou à Madagascar – montrent que les relations contractuelles permettent effectivement de stimuler de meilleurs liens entre les petits agriculteurs et les marchés agricoles. L'agriculture contractuelle couvre un large éventail de chaînes de valeur, même si elle ne concerne encore que 10% des quelque 2,5 millions d'exploitations opérant à Madagascar. L'un des systèmes agricoles contractuels les plus étudiés à Madagascar est le modèle centralisé développé par la firme Lecofruit. Aujourd'hui, plus de 14 000 paysans des hauts-plateaux du centre du pays sont impliqués dans la production de haricots verts et un certain nombre d'autres légumes pour le marché d'exportation. Le revenu supplémentaire généré par cette production de contre-saison s'élève à plus de 400.000 Ariary par ménage contractant. Comme un certain nombre d'autres chaînes de valeur, davantage d'agriculteurs pourraient être inclus dans ce régime de contrat agricole si les deux principales contraintes sont résolues, à savoir: l'amélioration de l'accès routier aux communautés rurales et l'augmentation de la capacité à former les agriculteurs aux techniques de production spécifiques (dans le cas de Lecofruit, les agriculteurs ont besoin de formation sur la production et le contrôle qualité ainsi que sur l'utilisation de l'équipement d'irrigation au goutte à goutte qui est fourni par la société).

108. D'autres chaînes de valeur agroalimentaires offrent un potentiel important pour le développement de systèmes d'agriculture contractuelle, à la fois pour les marchés intérieurs et d'exportation. La production de coton dans l'Atsimo Andrefana a rebondi depuis 2013 - après l'effondrement de l'entreprise d'État Hasyma privatisée en 2009 - puisque six nouvelles entreprises privées collectent et traitent les graines de coton produites sur plus de 35000 ha. Le potentiel agro-écologique de la région favorable à la production de coton, doublé de la bonne connaissance des agriculteurs des pratiques agricoles y afférentes pourrait contribuer au développement d'une industrie cotonnière compétitive, diversifiée et durable. Le cacao représente une autre chaîne de valeur qui pourrait offrir un potentiel de croissance important et des possibilités de génération de revenus pour les agriculteurs. Mais étant donné la situation actuelle, la production reste limitée - moins de 6 500 tonnes exportées - et les problèmes persistants liés au vieillissement des cacaoyers, la faible productivité, la qualité décroissante, et les exportations illégales devront être réglés pour que la chaîne de valeur puisse réaliser son plein potentiel. Sur les Hautes terres, l'Artemisia est produite par des petits exploitants agricoles, contractés par une entreprise qui produit de l'artémisinine, utilisée pour traiter le paludisme et exportée principalement vers la Chine. (La société a commencé avec une grande unité de production, mais a jugé qu'il était plus efficace de sous-traiter la production à des petits exploitants.)

109. Les chaînes de valeur agroalimentaires - lait, blé, orge, diverses légumineuses, sésame, ail, oignons, herbes et pommes de terre - produites dans les hautes-terres centrales avec Antsirabe et Antananarivo en tant que principales plateformes - ont un potentiel de croissance si les principales contraintes liées à l'entretien des routes de desserte, la qualité des semences et la formation/capacité humaine sont réglées. La poursuite du développement des chaînes de valeur à l'exportation de la côte est, avec Toamasina comme principale plateforme, nécessitera la résolution des contraintes liées aux routes rurales, à la productivité, ainsi qu'aux problèmes d'agrégation et de qualité. L'élimination des goulets d'étranglement pourrait débloquer des zones ayant un potentiel de production considérable. Le renforcement des capacités des organisations de producteurs permettrait d'améliorer la qualité et les volumes de litchis et autres fruits fournis aux exportateurs. En ce qui concerne le litchi, le clou de girofle et la vanille, leur potentiel et la durabilité de développement à moyen et long termes seront déterminés par la capacité de remplacer les vieux arbres par de nouveaux plants. En outre, les exigences de qualité et restrictions de volume imposées par la réglementation et par les opérateurs de l'industrie exigent l'amélioration de la coordination de la chaîne de valeur, en assurant la transparence dans la mise en place d'industries compétitives et inclusives.

110. Le tourisme est l'un des vecteurs de croissance prometteurs, soutenu par la biodiversité inégalée de Madagascar. Le secteur est très sensible à l'instabilité politique, mais il a aussi tendance à rebondir rapidement des chocs. Le pays a enregistré 196.000 arrivées de touristes en 2013, ce qui n'est pas encore le pic de 255.000 enregistré en 2008, et il existe encore un grand potentiel de croissance: l'île Maurice voisine, située à seulement 900 km et dont la superficie est inférieure à 1 pour cent de Madagascar, a enregistré près d'un million d'arrivées de touristes en 2013. Le tourisme offre des possibilités d'emplois directs et indirects élevés, même dans les régions reculées. La contribution totale du voyage et du tourisme au PIB est estimée à 15,9 pour cent en 2013, ce qui est plus élevé que la moyenne⁴⁷ mondiale (9,5%) et africaine (8,5%). La création d'emplois directs

⁴⁷ World Travel and Tourism Council, 2014.

a augmenté de 18.600 en 2003 à 35.400 en 2013⁴⁸. L'étude sur le secteur du tourisme (Banque mondiale 2013) a relevé le transport aérien, les infrastructures et l'allocation des terres comme étant les principales contraintes pour le développement du secteur. L'insécurité croissante et l'insuffisance des services sanitaires et d'hygiène dans les zones touristiques sont également citées comme contraintes. Le trafic d'espèces de bois rares et précieux, qui se développe de plus en plus dans les zones protégées, agira également comme un effet dissuasif sur le tourisme axé sur la nature.

111. **Le secteur de la pêche industrielle** offre des perspectives de croissance importantes. Avec une zone économique exclusive couvrant plus de 1 million de kilomètres carrés, Madagascar est dotée de ressources marines et côtières substantielles : des centaines de milliers d'hectares de mangroves, des récifs coralliens, des zones hauturières et des eaux ouvrant vers la mer. Les licences de pêche de thon et de poissons à rostre vendus aux navires étrangers génèrent en moyenne 3,2 millions USD par an. Depuis 2009, le pays a développé sa propre flotte thonière composée actuellement de trois palangriers ciblant les espèces de thon et thonidés. Madagascar abrite le troisième plus grand centre de traitement de poissons dans l'océan Indien. Le secteur de la pêche industrielle a souffert de la crise politique et des chocs externes, et s'adapte à la diminution des ressources et à un environnement régional et mondial de plus en plus concurrentiel. L'aquaculture industrielle est relativement avancée à Madagascar par rapport aux autres pays de la région, et il existe une importante marge pour le développement. Pour contrer les impacts négatifs des prix de la concurrence internationale, l'aquaculture industrielle de crevettes se concentre de plus en plus sur la qualité. De nouvelles espèces telles que les concombres de mer et anguilles sont envisagées pour augmenter la production aquacole. Il faudrait relever les niveaux de coopération régionale nécessaires pour stimuler l'intégration de Madagascar dans l'économie bleue de la région tout en limitant les effets négatifs économiques et environnementaux de la concurrence intra-régionale.

112. **Les industries extractives** pourraient très bien contribuer à une croissance plus forte à l'avenir. Les investissements miniers industriels ont pratiquement à eux seuls maintenu la croissance économique au cours des quelques dernières années, et pourraient rester l'un des principaux moteurs de la croissance à l'avenir et dominer les exportations de Madagascar d'ici 2025.⁴⁹ Le secteur des mines emploie directement 12.500 personnes, ce qui représente 0,1% de l'emploi national. La production dans les deux projets industriels de classe mondiale, Ambatovy et QMM, a commencé et se poursuivra pendant les 20 prochaines années, et la production dépendra essentiellement des prix internationaux des minéraux, sauf revers économiques graves. Une fois les entreprises minières rentables (ce qui est prévu d'arriver autour de 2021), elles deviendront des sources fiables d'impôt sur le bénéfice de société pour le Gouvernement central. Les redevances minières, qui devraient atteindre environ 10 millions USD par année pour Ambatovy seul selon les estimations, commencent à arriver immédiatement avec les exportations, et sont distribuées entre les collectivités territoriales (provinces, régions et communes: 70%), le cadastre minier (21%) et le Gouvernement central (9%). Les redevances apporteront une contribution relativement mineure au Trésor du Gouvernement central dans les prochaines années, mais auront un grand impact sur les communautés concernées. Il existe plusieurs défis de développement associés à l'allocation et à l'utilisation de ces redevances, notamment la façon de définir les «collectivités territoriales concernées», la façon dont les fonds devraient être utilisés, et comment assurer la transparence et

⁴⁸ Ministère du Tourisme, Statistiques du tourisme en 2013.

⁴⁹ Banque mondiale, 2015, «Economic contributions from Industrial Mining », Research Summary

l'équité entre les entités locales. L'exploitation minière industrielle a peu de liens avec le reste de l'économie, mais selon un certain nombre de scénarios, les acquisitions locales pourraient passer de 200 millions USD aujourd'hui à 1 milliard USD et employer, directement et indirectement, jusqu'à 65.000 personnes⁵⁰. L'optimisation de ces liens exigera une collaboration étroite à la fois du Gouvernement et du secteur privé.

4.2 Opportunités et recommandations

113. Le secteur privé pourrait jouer un plus grand rôle dans la priorisation des réformes politiques et l'amélioration du climat d'investissement à travers une plate-forme efficace de dialogue avec le Gouvernement. Une plate-forme de dialogue public-privé crédible pourrait aider à cerner de manière exhaustive les défis, hiérarchiser les actions et réduire l'inadéquation entre les besoins du secteur privé et ce que le Gouvernement pose comme priorités. Le Gouvernement a récemment pris deux mesures pour résoudre ce problème. Tout d'abord, il a adopté un décret qui établit une plate-forme de dialogue public-privé (PPD)⁵¹ ayant pour mandat de faciliter un dialogue constructif entre le Gouvernement et la communauté des affaires. Deuxièmement, un mémorandum de réformes Doing Business qui définit un plan d'action à moyen et long termes en rapport au programme de réforme a été élaboré. Les possibilités d'initiatives pourraient inclure à titre d'exemples : (i) l'amélioration de la transparence pour prioriser la mise en œuvre de réformes à résultats rapides à l'échelle de l'économie et pour éliminer les comportements anticoncurrentiels dans certains secteurs, assortie de politiques ciblées visant à promouvoir les flux d'IDE, (ii) le renforcement de la plate-forme de DPP en définissant un processus transparent de validation et de sélection des priorités, l'amélioration de l'analyse et du travail sur les problèmes cernés (c.-à-d. problèmes en rapport au Doing Business, tourisme, réglementation des investissements, etc.), la mise en place d'une évaluation de l'impact et la mise en œuvre d'une campagne de communication en faveur du DPP, et (iii) la simplification des procédures de justice commerciale, la cartographie des processus et l'analyse de l'efficacité administrative pour améliorer l'efficacité, l'équité et la transparence du cadre juridique, réglementaire et judiciaire des affaires.

114. L'amélioration de la gouvernance d'entreprise est également indispensable pour sustenter un secteur privé dynamique à Madagascar. Les entreprises, aussi bien publiques que privées, devraient être gérées de manière efficace afin de maximiser leur valeur pour les actionnaires, et à cet effet, leurs dirigeants doivent être tenus redevables. La performance des entreprises devrait être jugée régulièrement en utilisant un ensemble de mesures convenues, et à cette fin, les comptes financiers audités devraient être publiés chaque année et discutés par le Conseil d'Administration, dont les membres doivent être sélectionnés en fonction de leurs qualifications. Ces comptes seraient également utilisés pour vérifier le respect des obligations fiscales et autres obligations légales des sociétés. L'activité réalisée en Afrique du Sud⁵² pour améliorer la gouvernance d'entreprise peut servir de modèle. À Madagascar, le secteur bancaire peut être un bon candidat pour servir de point d'entrée pour insuffler de «meilleures pratiques» dans les entreprises du secteur privé, étant donné qu'il a déjà un superviseur établi, la Commission de Supervision Bancaire et Financière, et a également la réputation d'être un secteur bien géré.

⁵⁰ Banque mondiale, 2015, «Economic contributions from Industrial Mining », Research Summary

⁵¹ Décret n ° 2015 du 3 juin 2015, portant création de la plate-forme de dialogue public privé.

⁵² Voir Rapport King sur la gouvernance d'entreprise. Institute of Directors, South Africa, <http://www.iodsa.co.za>

115. Il sera crucial pour le développement du secteur privé de résoudre les contraintes relatives à l'accès à l'électricité, à la finance et aux infrastructures de transport. Les contraintes relevées par le secteur privé, tels que ceux rapportés par l'enquête auprès des entreprises, devraient être traitées en priorité. L'enquête 2012 a indiqué que les principales contraintes sont l'instabilité politique, l'accès à l'électricité, la criminalité, le vol et les troubles, les taux d'imposition et les tracasseries administratives, l'accès au financement et la corruption. Le problème du transport vient peu après ces problèmes. Cette section se concentre sur l'accès à l'électricité, la finance et le transport étant donné que les autres questions sont examinées en détail dans le chapitre précédent.

Électricité

116. Les problèmes de performance de la JIRAMA sont à régler à titre de préoccupation la plus immédiate si l'on veut améliorer l'accès à l'électricité. Il existe quelques actions immédiates qui pourraient apporter un début de solution aux pires des goulets d'étranglement de l'accès à l'électricité alors que d'autres défis ne peuvent être relevés que sur le moyen terme. L'action la plus immédiate serait de commencer à gérer la JIRAMA de manière plus professionnelle, en arrêtant le vol de carburant subventionné, en révisant les politiques accordant des tarifs d'électricité préférentiels aux employés et à certains clients et la publication des états financiers audités de la société tel que requis par la loi. Le recours à l'expertise du secteur privé pourrait aider à cet égard. Les travaux nécessaires pour élaborer un plan d'activités à moyen terme pour la société ainsi qu'établir un plan de développement rentable du secteur de l'électricité devraient également commencer immédiatement. Le plan d'activités devrait inclure un mécanisme d'ajustement tarifaire socialement et politiquement acceptable, une structure d'incitation pour les employés afin qu'ils offrent le meilleur service aux clients payants, ainsi que des plans techniques pour améliorer durablement l'accès à l'électricité.

Accès au financement

117. L'élargissement de l'intermédiation financière requerra d'associer des mesures du côté de l'offre - promotion de la concurrence et innovation en termes de produits – à des mesures du côté de la demande - amélioration des plans d'activités des entreprises - ainsi que des améliorations du système financier – centrale des risques, registres de garanties. Les obstacles à l'accès au crédit pourraient être réduits par la promotion de la concurrence et l'innovation en matière de produits du côté de l'offre, et en soutenant la préparation de plans d'activités financièrement viables pour les micros entreprises et les PME du côté de la demande. Il est également crucial de développer des produits et de former dans les institutions locales pour sensibiliser et pour susciter la concurrence. L'absence d'une centrale des risques opérationnelles inhibe l'accès au financement en empêchant les PME et les particuliers de se créer un historique de crédit. De même, l'absence d'un registre des garanties inhibe davantage l'accès au crédit. Le renforcement institutionnel et un système judiciaire équitable/transparent seront nécessaires. De même, les modifications des lois, des administrations et de la fiscalité pour permettre aux entreprises de se regrouper au sein de structures de holding avec les avantages fiscaux inhérents seraient essentielles à la création à long terme de valeurs d'entreprise pour le financement des capitaux et de la dette.

118. L'amélioration de l'accès au financement, surtout pour les PME et les particuliers, nécessitera d'améliorer l'utilisation de services de paiement alternatifs et l'amélioration de la

littératie financière. L’élargissement de l'accès aux services financiers peut contribuer à la croissance inclusive. L'amélioration de l'utilisation des services de paiement alternatifs, tels que les téléphones mobiles, peut améliorer l'accès au financement et faciliter la mise en œuvre des programmes de protection sociale et, éventuellement, l'automatisation des transferts de l'État. Les droits des créanciers et des débiteurs devraient être protégés de manière adéquate à travers un cadre de protection des consommateurs. L'éducation et la littératie financières restent aussi un défi puisqu'une grande partie de la population n'ont pas les connaissances et les compétences nécessaires pour utiliser en toute sécurité des services financiers d'épargne, d'emprunt, effectuer des paiements et gérer les risques.

119. Le cadre réglementaire pour la stabilité du secteur financier peut avoir été approprié jusqu'à présent, mais nécessiterait une mise à niveau majeure s'il devait jouer un rôle essentiel en appui à la croissance économique. Bien que le cadre juridique et réglementaire existant soit considéré comme acceptable, la mise en œuvre, la supervision et le respect des normes prudentielles présentent des faiblesses comme en témoignent les récents cas dans le secteur de la microfinance. Les règles prudentielles régissant le secteur bancaire sont dépassées et dans leur forme actuelle sont une contrainte majeure à la croissance du secteur bancaire. Il est possible et justifié de renforcer l'entité de supervision, la Commission de Supervision Bancaire et Financière (CSBF). L'association du secteur bancaire (Association Professionnelle des Banques) et les administrateurs indépendants non exécutifs locaux siégeant au sein des conseils d'administration des banques ont aussi un rôle à jouer pour assurer la durabilité et disposent des compétences adéquates de gestion intermédiaire locale. Le cadre réglementaire régissant le secteur de l'assurance doit être actualisé; les pratiques des micro-assurances ne sont ni réglementées ni surveillées; la capacité du Ministère des Finances et du Budget à assurer la surveillance globale du secteur des assurances par le (MFB) reste limitée.

Transport

120. Les améliorations dans le secteur des transports devraient inclure la gestion claire et transparente du secteur, en adhérant aux engagements pris et en mettant en place un système de suivi efficace. Il existe trois éléments importants pour améliorer le service de transport du pays. Vient en premier lieu une gestion claire et transparente du secteur, ce qui devrait être accomplie en clarifiant les rôles de tous les intervenants, notamment ceux des ministères, des organismes de réglementation, des agences d'exécution, concessionnaires et des autorités d'octroi de licences, du secteur privé et des usagers. En deuxième lieu, tous les acteurs doivent respecter les engagements financiers et opérationnels pris. En troisième lieu, doit être mis en place un système de suivi efficace dans lequel l'administration n'est plus une autorité toute-puissante brandissant des décisions arbitraires, mais qui clarifie et respecte les règles du jeu, rendant compte de sa gestion aux citoyens. En parallèle, le public et les usagers doivent avoir leur mot à dire dans la gestion des actifs et des fonds publics par le biais des canaux existants.

121. À court terme, le Gouvernement devra faire face à des compromis entre l'entretien, la réhabilitation et l'investissement des infrastructures de transport. Les recommandations pour le court terme comprennent la préparation d'un plan chiffré pour réduire l'important déficit pour la maintenance de toutes les infrastructures de transport et lancer un exercice d'inventaire de l'état actuel des infrastructures de transport ainsi que de l'estimation de leur valeur. Ces actions

constituent des prérequis pour la priorisation de besoins concurrents de l'entretien, de la réhabilitation et de l'investissement dans les infrastructures de transport.

122. Dans le moyen terme, le Gouvernement devrait actualiser la politique nationale des transports et préparer un plan d'investissement à moyen terme qui oriente le plan prioritaire d'investissements et aide le pays à allouer ses rares ressources à des projets prioritaires. Dans le moyen terme, la Politique Nationale des Transports (PNT) devrait être actualisée en fonction de l'évolution du secteur au cours de la dernière décennie et sur la base des visions pour l'avenir du secteur, essentiellement fondée sur l'augmentation prévisionnelle du trafic en raison de l'augmentation prévue des échanges entre Madagascar et le reste du monde, nécessitant une capacité de charge plus importante et/ou des rénovations majeures dans tous les sous-secteurs des transports et les investissements à l'appui de cette expansion. La vision du Gouvernement pour chaque sous-secteur des transports devrait être plus précise pour répondre à leurs différents défis. En se fondant sur la Politique Nationale des Transports (PNT) actualisée, un programme d'investissement à moyen terme (5 ans) devrait être préparé. Il est crucial pour le Gouvernement de préciser comment il entend allouer ses rares ressources de sorte qu'elles soient effectivement allouées aux besoins prioritaires. Pour chaque projet de grande envergure, les estimations des coûts d'investissements initiaux, les besoins futurs en matière de maintenance, ainsi que les avantages à tirer de la réalisation du projet doivent être établis afin d'établir les priorités. Cette fonction d'analyse des coûts et des avantages est l'un des domaines où le renforcement de capacité est nécessaire. Le programme d'investissement à moyen et long terme du secteur des transports serait un élément essentiel dans la mise en œuvre du Plan d'Investissements des priorités pluriannuel du pays (PIP), qui à son tour déterminera la répartition des investissements publics dans le budget annuel du Gouvernement et les possibilités de partenariats public-privé.

123. Au-delà des trois domaines prioritaires ci-dessus, des investissements publics complémentaires seront nécessaires pour catalyser de nouveaux investissements privés dans les chaînes de valeur de l'agroalimentaire, dans le transport aérien et dans le tourisme fondé sur la biodiversité. Par exemple, les investissements publics dans les chaînes de valeur sont nécessaires pour libérer le potentiel de l'agroalimentaire. Le secteur du tourisme est particulièrement dépendant d'un service de transport aérien fiable, autant pour les vols internationaux que domestiques. Les partenariats régionaux et stratégiques sont des moyens prometteurs pour surmonter certains des obstacles auxquels est confronté le secteur du transport aérien. Le sous-secteur du transport aérien lui-même peut aussi attirer de nouveaux investissements privés si certaines contraintes sont assouplies. Il est possible de mieux exploiter la valeur de la biodiversité à travers le tourisme par le déblocage du financement carbone, en particulier lorsqu'il est lié à la gestion durable des forêts. La déforestation causée par la pauvreté signifie que les actions pour réduire les émissions de gaz à effet de serre en évitant la déforestation sont extrêmement meilleur marché par rapport à d'autres options de réduction des émissions disponibles dans le monde. Madagascar a développé une série de projets pilotes importants dans tout le pays et a déjà conclu un certain nombre d'opérations de crédit carbone avec des Gouvernements étrangers et des entreprises privées. Il ne s'agit là que de la pointe du potentiel en matière de revenus de carbone.

Chapitre 5. Rehausser le capital humain

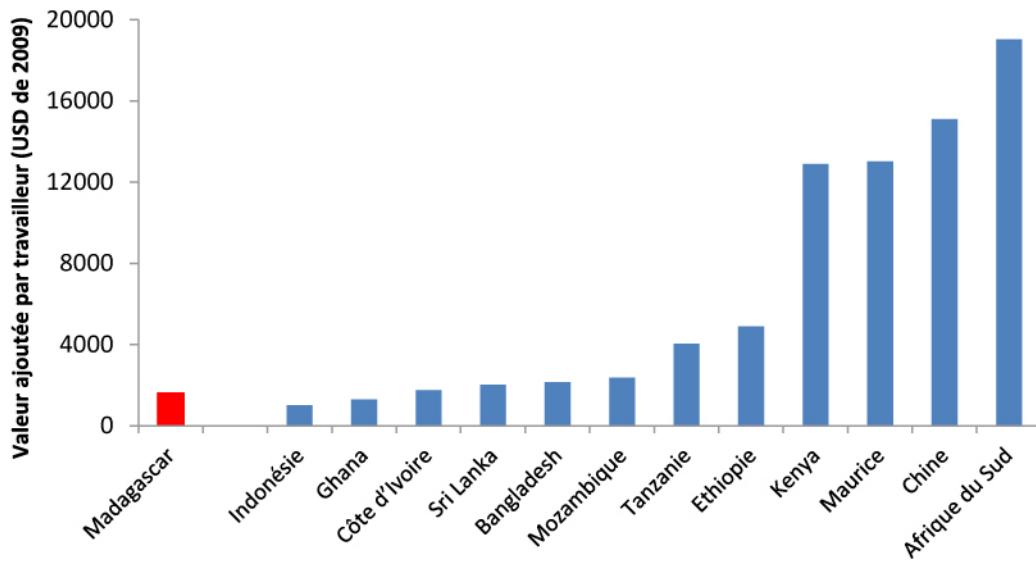
Résumé:

- *La productivité de la main-d'œuvre du secteur manufacturier à Madagascar est inférieure à celle de nombreux pays de comparaison. La faiblesse de la productivité diminue l'avantage du pays en termes de coût découlant des bas salaires.*
- *La faiblesse de la productivité est due en partie au niveau d'instruction de la population active, qui est faible et stagnant, et de mauvais résultats en termes de développement sanitaire.*
- *Les dépenses publiques dans l'éducation ont diminué à mesure que les ressources du Gouvernement diminuaient et que les débours des ménages ont augmenté en tant que part des dépenses des ménages. Le système éducatif de Madagascar n'est pas encore en mesure d'offrir une scolarité à tous les enfants, et ne semble pas préparer ceux qui sont scolarisés au marché du travail. Les problèmes de financement doivent être surmontés pour améliorer l'accès à l'éducation et la qualité du système.*
- *La nutrition et la santé sont des facteurs clés de réussite scolaire et de productivité et la situation de Madagascar dans ces deux domaines est mauvaise. Les allocations Gouvernementales pour la santé et la nutrition semblent insuffisantes et ont diminué depuis la crise. Le système de santé malgache ne parvient pas à desservir la plupart de la population, en particulier les pauvres.*
- *Pour améliorer les résultats de développement en matière de santé et d'éducation, le Gouvernement devra améliorer l'efficacité des dépenses publiques compte tenu de la marge de manœuvre budgétaire limitée à l'avenir et également renforcer la gestion des ressources humaines. Il est essentiel de se recentrer sur la nutrition en raison de ses multiples impacts sur la santé, l'éducation et la productivité*

5.1 Diagnostic

124. **La faible productivité sape l'avantage du pays en termes de coût découlant des bas salaires.** La productivité de la main-d'œuvre dans le secteur manufacturier à Madagascar est inférieure à celle de nombreux pays de comparaison. Les données systématiques sur la productivité de la main-d'œuvre ne sont pas disponibles, mais selon les *Enterprise Surveys*, la productivité de la main-d'œuvre dans le secteur manufacturier à Madagascar est inférieure à celle de pays de comparaison (voir Graphique 31).

Graphique 31: La productivité de la main-d'œuvre à Madagascar est inférieure à celle de pays de comparaison

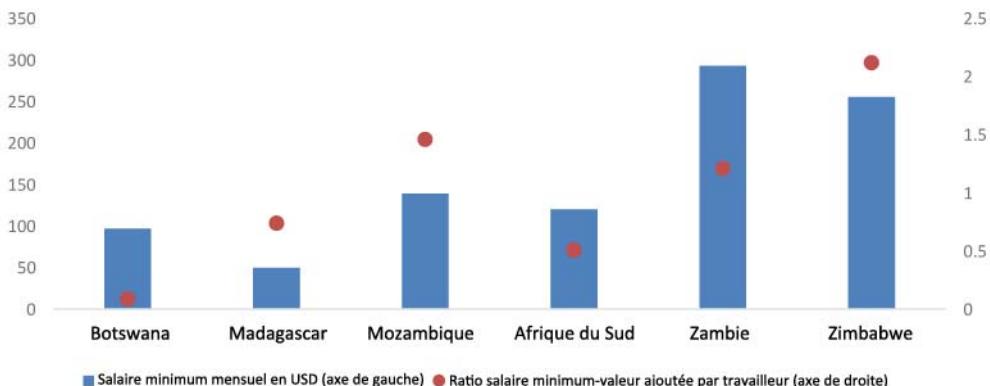


Source: Calcul du personnel de la Banque mondiale basé sur les données des Enterprise Surveys de la Banque mondiale

Remarque: Les mesures de productivité partielles sont mesurées en USD de 2009. Tous les points de données sont pour une entreprise médiane sur chaque mesure de performance

125. La faible productivité de la main-d'œuvre diminue l'avantage de coût du pays découlant de bas salaires. La compétitivité des niveaux de salaire peut être évaluée en comparant les niveaux de salaire avec la valeur ajoutée par travailleur. L'indicateur du coût des salaires réels à l'entreprise est une mesure du coût à l'unité de travail qui mesure la rémunération du travail comme un rapport de la productivité de la main-d'œuvre. Plus ce ratio est faible, plus le coût réel de la main-d'œuvre à l'entreprise est bas. Le ratio salaire minimum de l'ouvrier typique/valeur ajoutée par travailleur (valeur moyenne ajoutée par travailleur dans le secteur de la distribution) est de 0,74 à Madagascar, s'il est de 0,51 en Afrique du Sud et 1,21 en Zambie.

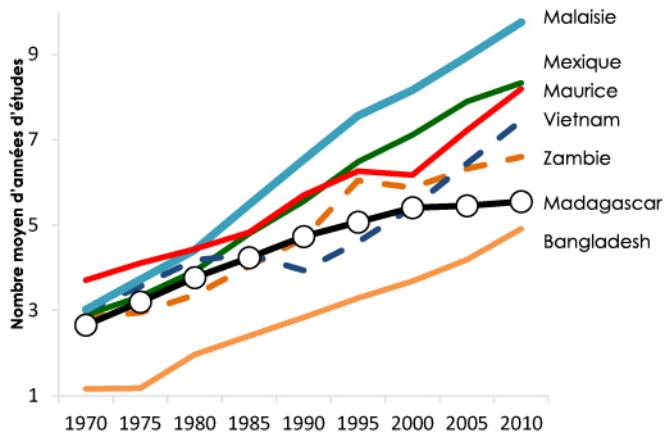
Graphique 32: Madagascar a des salaires bas mais la productivité contrebalance l'avantage tiré des activités à haute intensité de main-d'œuvre



Source: Banque mondiale, Doing Business Surveys 2014 et calculs du personnel

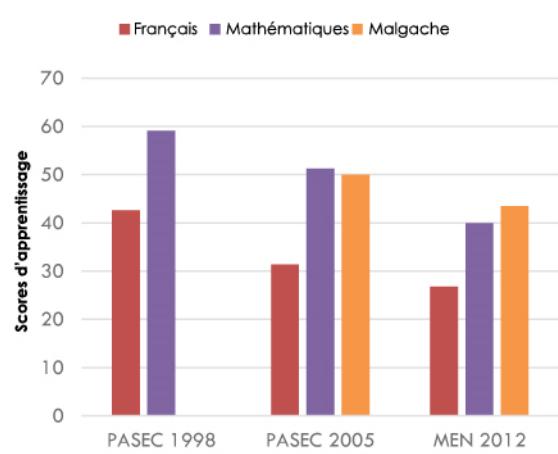
126. La faible productivité est due en partie à un niveau d'instruction faible et stagnant⁵³ de la population active à Madagascar, qui a perdu du terrain par rapport au reste du monde (voir Graphique 33). En outre, les dix à quinze dernières années ont vu une chute rapide des performances de l'éducation, ce qui signifie que ceux arrivés en fin de scolarité peuvent ne pas avoir les compétences de base et les compétences d'autres niveaux requis par l'économie. L'analyse des résultats du PASEC⁵⁴ indique qu'entre 1998 et 2012, la moyenne nationale pour les notes du français (dernière classe du primaire) a chuté de 16 points de pourcentage et les notes pour les mathématiques (dernière classe du primaire) de 19%, Madagascar étant le moins performant en matière de langue française parmi tous les pays participants au PASEC 2012.

Graphique 33: Niveau d'instruction atteint par la population active



Source: *Improving Education attainment and Quality-Some Cross-Country Lessons*, S. Bashir, Antananarivo, 2014

Graphique 34: Scores d'apprentissage en 1998, 2005 et 2012



Source: Ministère de l'Education

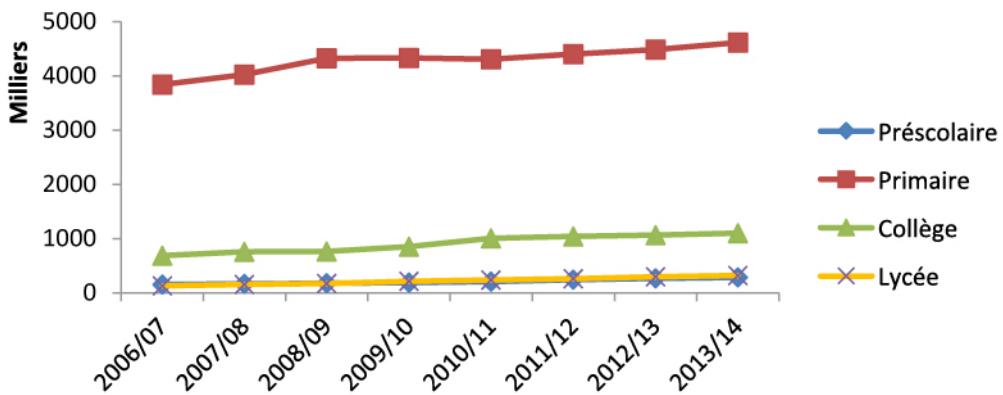
127. Le système éducatif de Madagascar n'est pas encore capable d'offrir une scolarité à tous les enfants. Avant le début de la crise en 2009, Madagascar a réalisé de bons progrès dans l'élargissement de la scolarisation (voir la Graphique 35) et la scolarisation au primaire a été relativement élevée. Cependant, étant donné l'impact financier de la crise et le rythme de croissance de la population, le système n'a pu maintenir le rythme de l'expansion. Le taux brut de scolarisation primaire est passé de 157% en 2008/09 à 144% en 2013/14, ce qui équivaut à une baisse de 13 points de pourcentage. Le taux de fréquentation scolaire des enfants âgés de 6 à 14 ans a également fortement reculé au cours de la période 2005-12, allant de 77% à 74% en 2010 et 69% en 2012. Entre 2005 et 2010, la baisse a été plus évidente pour les enfants d'âge scolaire au primaire (âgés de 6 à 10 ans), dont le taux a été réduit de 4,6 points de pourcentage, contre 1,2

⁵³ Les années moyennes de scolarisation reflètent les investissements cumulatifs dans l'éducation.

⁵⁴ PASEC signifie Programme d'analyse des Systèmes éducatifs de la CONFEMEN; et CONFEMEN signifie Conférence des ministres de l'Éducation des États et Gouvernements de la Francophonie. Les pays participants au PASEC comprennent entre autres le Mali, le Congo, le Tchad, le Burundi, le Sénégal.

points de pourcentage pour les enfants âgés de 11 à 14 ans. La baisse du taux de fréquentation a été inégale, affectant en particulier les zones rurales et les régions du sud, et les réductions et les niveaux d'exclusion les plus significatifs ont été observés dans les zones rurales, en particulier pour les garçons. Les estimations les plus récentes indiquent que 1,4 million d'enfants âgés de 6-10 sont non scolarisés.

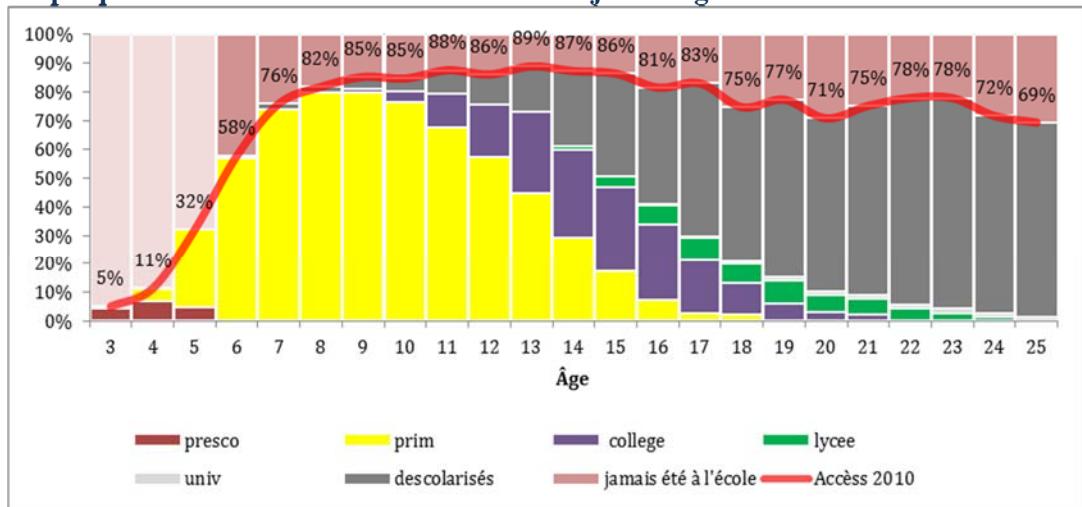
Graphique 35: Effectifs par niveau d'instruction, 2006/07 - 2013/14



Source: Annuaires statistiques de l'éducation, 2006/07-2013-14

128. Le système éducatif malgache semble ne pas parvenir à préparer les élèves aussi bien au secteur formel qu'informel de l'économie. Un grand nombre d'enfants ne sont pas scolarisés et n'ont donc pas accès au développement formel de compétences. La qualité des résultats d'apprentissage s'est détériorée, ce qui fait que même ceux qui ont terminé le cycle de base peuvent entrer sur le marché du travail sans avoir suffisamment de compétences fonctionnelles pour leur permettre soit d'être indépendants soit d'améliorer leurs moyens de subsistance dans le secteur informel. Quant à ceux qui continuent l'école, à savoir les moins pauvres, l'éducation peut ne pas leur offrir les compétences appropriées pour le marché du travail, étant donné que l'offre en matière de formation technique et professionnelle est limitée, et que l'enseignement supérieur est principalement axé sur les sciences sociales. Ainsi, en 2011, 43% des étudiants étaient inscrits dans les facultés de droit, de gestion ou de sciences sociales, les préparant pour le travail dans le secteur tertiaire, tandis que les filières où les pénuries de compétences sont observées tels que l'agriculture, l'enseignement, l'ingénierie, la santé et la science n'attirent que d'infimes parties des effectifs.

Graphique 36: Situation scolaire des enfants et jeunes âgés de 6 à 25 ans



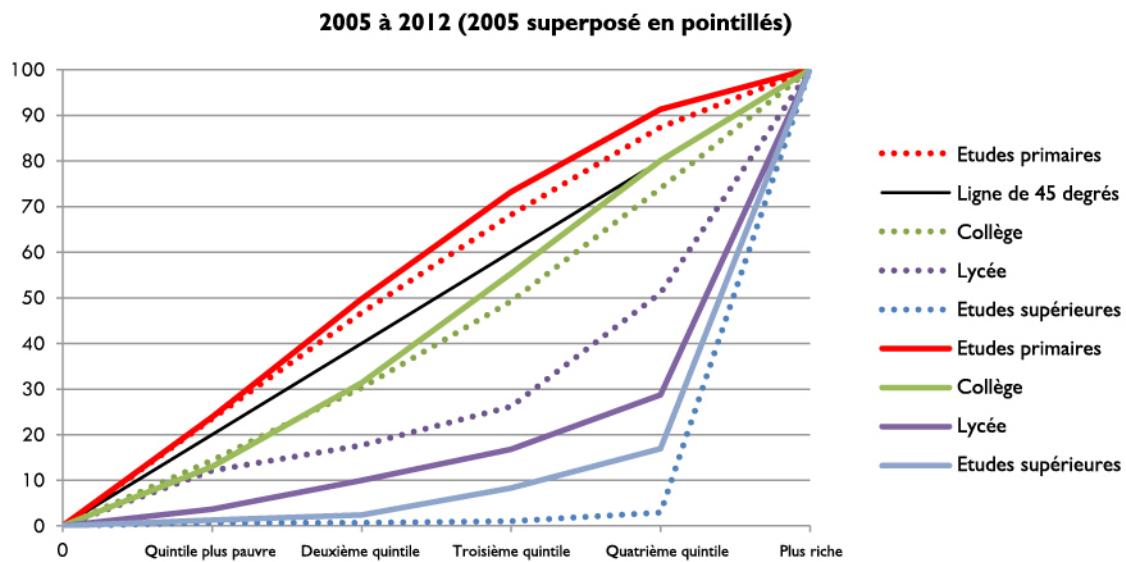
Source: INSTAT, EPM 2010

129. Les dépenses publiques dans l'éducation ont diminué à mesure que les ressources du Gouvernement ont diminué et que les débours des ménages ont augmenté en tant que part de leurs dépenses. La crise a provoqué une baisse des dépenses dans l'éducation, tant du côté du Gouvernement puisque ses recettes ont diminué et que l'aide a été suspendue, que du côté des ménages. En termes de dépenses publiques, l'éducation primaire absorbe plus de la moitié du budget global de l'éducation, y compris les salaires mais à l'exclusion de l'investissement. Entre 2011 et 2013, la part de l'enseignement primaire en termes de dépenses courantes était de près de 55% en moyenne, et les parts de l'éducation secondaire premier cycle et second cycle étaient respectivement de 7,2% et 18,2%. Les dépenses d'éducation des ménages ont augmenté sensiblement, passant de 2,1% du budget du ménage en 2005 à 3,5% en 2012. En outre, les ménages financent respectivement 19% et 30% du total des dépenses pour les écoles primaires et les collèges. La plupart de ces fonds sont utilisés pour financer les salaires des enseignants communautaires qui constituent 80% environ du personnel éducatif.

130. Les opportunités d'éducation sont inégales et les enfants pauvres ont peu ou pas accès à l'enseignement supérieur. Les dépenses dans l'enseignement primaire sont toujours pro-pauvres. Les dépenses de l'enseignement secondaire du premier cycle sont raisonnablement équitables et les dépenses pour l'enseignement supérieur bénéficient principalement aux segments les plus riches de la population. L'enseignement supérieur n'est accessible à aucune personne qui se trouve en dessous du quatrième quintile et - rappelant que le seuil de pauvreté se situe dans le quatrième quintile de Madagascar- cela signifie que presque aucun des pauvres ne peut accéder aux universités (seulement 1,3% des étudiants sont issus du quintile le plus pauvre en 2012). Comme le montre le Graphique 37, une comparaison visuelle des données de 2005 et de 2010 montre l'accroissement des inégalités au niveau secondaire, et cette inégalité est la plus apparente en 2012, ce qui laisse penser que le nombre d'abandons scolaires chez les adolescents a augmenté parmi les pauvres.⁵⁵

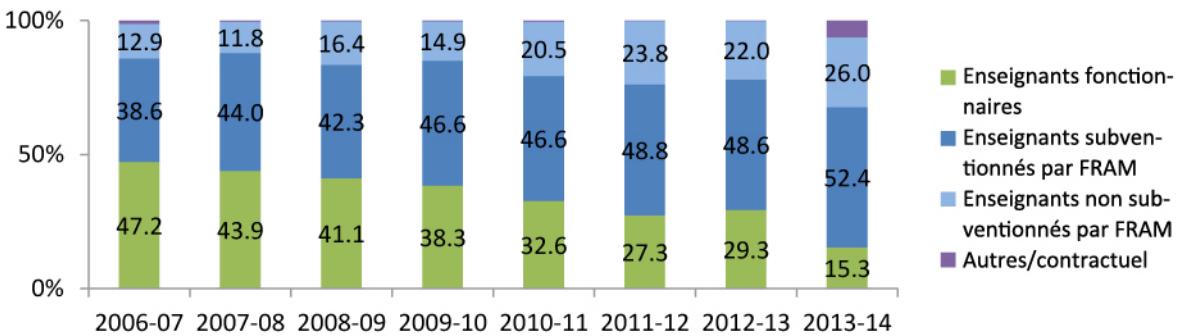
⁵⁵ La signification statistique des différences n'a pas été établie.

Graphique 37: Courbes de Lorenz pour l'utilisation de l'éducation publique, 2005-2010, 2010-2012 et 2005 à 2012



Source: INSTAT, EPM 2005, EPM 2010 et ENSOMD de 2012.

Graphique 38: Répartition des enseignants selon leur statut dans les écoles publiques primaires, 2006/07-2013/14



Source: Annuaires statistiques de l'éducation, 2006/07-2013-14

131. L'amélioration de l'accès à l'éducation et de la qualité du système éducatif posera la problématique du financement. L'amélioration de l'accès, de la qualité et de l'équité exige une allocation de ressources qui tient compte des caractéristiques géographiques et démographiques des différentes régions et la nécessité d'améliorer les intrants de l'éducation tels que la qualification des enseignants et l'environnement d'apprentissage. Actuellement, une grande part du budget est allouée aux salaires et ne comprend pas les salaires des enseignants communautaires, qui représentent 80% du personnel éducatif (voir Graphique 38). Un facteur qui contribue fortement à cette baisse est l'augmentation massive du nombre d'enseignants communautaires, généralement peu qualifiés. En 2011-12, plus de 90% des enseignants communautaires selon les estimations ne possédaient aucun certificat d'aptitude à l'enseignement. L'intégration de ces enseignants dans la fonction publique diminuera les dépenses propres des ménages, mais mettra en question la viabilité financière d'un système qui subit déjà de fortes contraintes financières.

Encadré 3. Impact de la régularisation des enseignants communautaires en tant que fonctionnaires

Les décisions politiques récentes concernant le secteur comprennent l'intégration progressive des enseignants communautaires dans la fonction publique. Les projections pour 2020 montrent que le nombre d'enseignants devrait atteindre 96.100 pour un effectif prévisionnel 5,2 millions d'enfants au primaire. Ces projections appellent au recrutement de 68.000 fonctionnaires supplémentaires par rapport à 2014. Une analyse de l'impact potentiel de cette décision sur les dépenses publiques dans l'éducation est présentée ci-dessous. L'évolution du contexte macroéconomique a été simulée à l'aide de deux scénarios différents, en ligne avec les scénarios récents élaborés par le FMI. En outre, l'analyse a porté sur deux hypothèses différentes pour l'intégration des enseignants communautaires dans la fonction publique.

- Hypothèse 1: tous les enseignants communautaires sont intégrés dans la fonction publique dès 2016, et de nouveaux enseignants sont embauchés en tant que fonctionnaires.
- Hypothèse 2: les enseignants communautaires sont progressivement intégrés dans la fonction publique afin d'assurer que tous les enseignants deviennent des fonctionnaires d'ici à 2020. Plus précisément, cette hypothèse suppose l'intégration de 10 000 enseignants communautaires en 2016, 15.000 en 2017, 15.000 en 2018, 16.000 en 2019 et 16.960 en 2020.

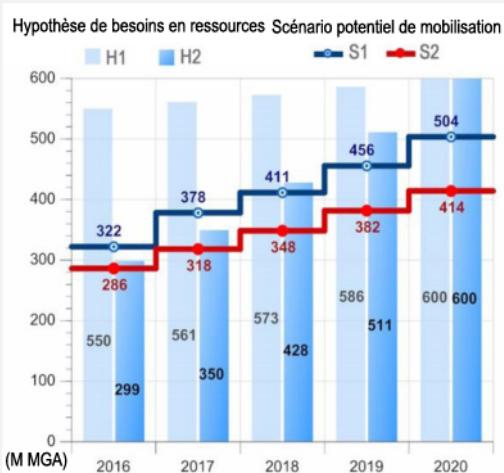
Les résultats des projections montrent que l'hypothèse 1 est insoutenable, même dans le scénario macroéconomique plus favorable. En effet, à partir de 2016, les dépenses salariales pour les écoles primaires se chiffreraient à 550 milliards de MGA, ou 16 pour cent du projet de budget total du Gouvernement pour 2016, et 10 fois supérieur au montant actuel alloué aux subventions des enseignants communautaires.

Dans le cas de l'hypothèse 2, les résultats des projections montrent que l'intégration de 10.000 enseignants communautaires en 2016 et autant en 2017 se traduirait par des coûts salariaux équivalents à environ 300 milliards Ar en 2016 et 350 milliards Ar en 2017. Cela est à comparer aux 286 milliards Ar et 318 milliards Ar projetés des coûts salariaux pour 2016 et 2017, respectivement. Aucune des hypothèses ne semble être viable, même dans le scénario de croissance économique favorable, et est complètement irréaliste dans le cas d'une croissance économique plus lente.

Les résultats de ces simulations montrent que l'intégration des enseignants communautaires telle que prévue aura des conséquences énormes et insoutenables pour le budget de l'État. Pour améliorer sa faisabilité, il semble indispensable d'envisager les options suivantes: (i) ralentir considérablement le processus d'intégration; et/ou (ii) allouer davantage de ressources aux salaires des enseignants du primaire. La deuxième option doit être évaluée dans le contexte actuel qui alloue déjà une part élevée aux salaires et à l'enseignement primaire dans les dépenses du secteur de l'éducation.

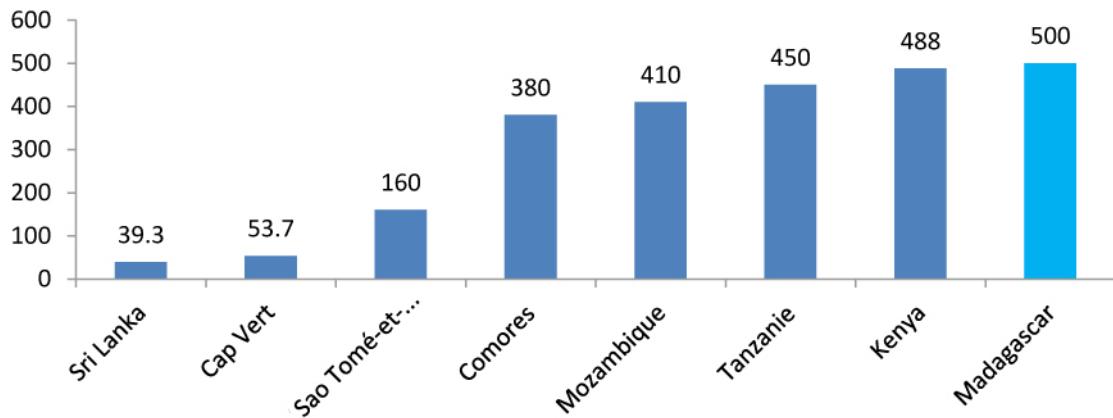
L'implication est que les interventions visant à améliorer la qualité de l'éducation, tels que l'amélioration des infrastructures, la formation des enseignants et l'amélioration de la disponibilité de matériel pédagogique devront être réduites en conséquence.

Simulation de l'impact de l'intégration des enseignants communautaires



132. Les résultats dans le secteur de la santé restent mauvais et dans de nombreux domaines, le progrès a été au point mort au cours des dix dernières années. Les secteurs de la santé et de la nutrition ont souffert d'un manque de financement, d'une prestation de services inéquitable et de la mauvaise qualité de service. En plus du budget général de financement de la santé qui est faible, les dépenses de santé actuelles sont très inéquitables. Alors qu'on a enregistré des progrès dans la réduction de la mortalité infantile des enfants avant 2009, le taux de mortalité infantile a stagné au niveau national depuis 2007 (62 pour 1000 naissances vivantes en 2012). La prévalence de la malnutrition chronique chez les enfants de moins de cinq ans est l'une des plus élevées au monde: 53% présentent un retard de croissance (faible taille pour l'âge) et 5,8% sont émaciés (poids faible pour la taille). Au cours des dernières années, les taux de malnutrition aiguë ont augmenté de plus de 50% dans certaines régions d'insécurité alimentaire se trouvant dans les parties sud-est, sud-ouest, et les hautes terres du pays. Les taux de mortalité maternelle sont également restés relativement élevés et stables au cours des dix dernières années, passant de 469 pour 100.000 naissances en 2003 à 500 pour 100.000 naissances en 2013 (Graphique 39). Si l'on observe les résultats spécifiques tels que la mortalité infantile, on constate que la tranche inférieure des 40% de la population porte le plus lourd fardeau. De même, les indicateurs clés de prestation de services tels que l'accouchement assisté par du personnel qualifié sont de 40% plus faibles chez les deux quintiles les plus pauvres par rapport au quintile le plus riche, ce qui met encore plus en relief les questions d'équité dans l'accès et l'utilisation des soins. Les taux de VIH/SIDA et d'IST sont élevés parmi les populations à risque et les populations vulnérables.

Graphique 39: Taux de mortalité maternelle (estimation modélisée pour 100 000 naissances vivantes)



Source: Banque mondiale/Nations Unies, 2013. World Development Indicators

133. La nutrition et la santé sont les principaux moteurs de la productivité et des mauvais résultats en matière de développement qui affectent la productivité de la force de travail. L'une des statistiques les plus inquiétantes à Madagascar est la prévalence du retard de croissance chez les jeunes enfants en raison de la malnutrition chronique, dont le taux est le sixième le plus élevé au monde: 53% de tous les enfants de 0-5ans présentent un retard de croissance et 22% sont émaciés. Le retard de croissance, qui commence plus tôt à Madagascar par rapport à d'autres pays, est en grande partie irréversible après l'âge de deux ans et engendre des coûts à long terme en termes de niveau d'éducation et de productivité à l'âge adulte en raison du mauvais

développement cognitif, de retard du développement psychomoteur, des piètres facultés motrices et une modification du comportement. Les enfants qui n'atteignent pas leur plein potentiel de développement à un âge précoce sont plus susceptibles d'avoir de mauvaises performances scolaires: pour chaque augmentation de 10% dans le retard de croissance, la proportion d'enfants atteignant la dernière année de l'école primaire décroît de 7,9%.

134. En outre, les élèves et les communautés des régions les plus pauvres de Madagascar supportent le plus lourd fardeau des maladies tropicales négligées (MTN) dans le pays. Les MTN sont responsables de l'absentéisme à l'école, et comme de nombreux ménages pauvres souffrent de malnutrition, les maladies tropicales négligées et d'autres maladies affectent davantage la capacité de l'enfant à se concentrer et à apprendre. En ce qui concerne la population adulte, les travailleurs à Madagascar souffrent d'un certain nombre de maladies qui diminuent leur productivité globale. Bien que Madagascar n'enregistre pas actuellement une forte prévalence du VIH/SIDA, les tendances parmi les groupes à haut risque sont préoccupantes et seraient préjudiciables à la productivité globale du pays en cas de pandémie (telle que vécue par d'autres pays d'Afrique australe).

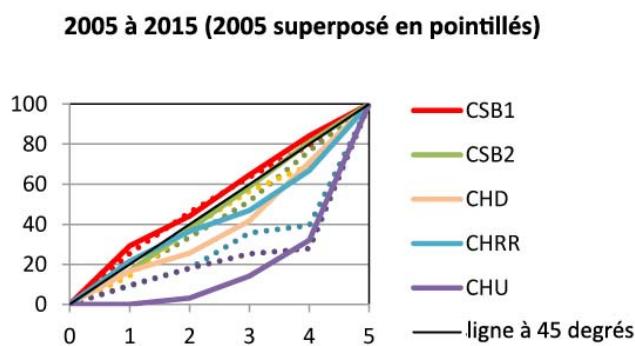
135. Les allocations Gouvernementales pour la santé et la nutrition semblent insuffisantes et ont diminué depuis la crise. Malgré les liens inextricables de la santé et de la nutrition avec l'éducation et à plus long terme la productivité, le secteur de la nutrition tout comme celui de la santé ne sont pas prioritaires dans les dépenses du Gouvernement. Madagascar dépense moins pour la santé que la plupart des autres pays à faible revenu d'Afrique Subsaharienne (ASS). Depuis 1995, le pourcentage des dépenses totales de santé dans le PIB est resté autour de 4-5%, avec une légère tendance à la baisse au cours des dernières années. En termes réels, les dépenses par habitant n'ont pas varié depuis 1995. Entre 1995 et 1999, les dépenses totales de santé par habitant étaient de 21 USD, et pour la période entre 2010 et 2014, elles étaient de 20 USD, ce qui est nettement en dessous de la moyenne régionale de 84 USD⁵⁶. Contrairement au secteur de l'éducation, le secteur de la santé n'est financé par des ressources publiques nationales qu'à hauteur de 20%, ce qui est nettement moins que pour les autres secteurs du pays. Ce niveau de financement externe si élevé pose de sérieux défis pour le secteur en termes de prévisibilité, d'efficacité et de viabilité du financement. Les récentes compressions drastiques du budget de l'Office national de la nutrition (ONN), la plupart de l'enveloppe de ressources étant allouées aux salaires des agents du Gouvernement central, pose de réels défis quant à la réalisation du mandat de coordination multisectorielle de l'Office National de la Nutrition (ONN) et à la mise en œuvre du Programme National de nutrition communautaire du pays qui a été élaboré sur une période de 25 ans et qui est considéré comme une bonne pratique mondiale dans la fourniture des services essentiels de nutrition pour les enfants et les femmes enceintes ou qui allaitent et les enfants de moins de cinq ans dans tous les quintiles.

136. Le système de santé malgache ne parvient pas à répondre aux besoins de la plupart de la population, en particulier les pauvres. Le profil épidémiologique de Madagascar reste comparable à celui de nombreux pays à faible revenu avec un fardeau de maladie transmissible élevé. Près de 30% de tous les décès à Madagascar sont encore imputables à des maladies évitables, infectieuses et parasitaires, et le fardeau de la maladie retombe de manière disproportionnée sur les pauvres. Au cours de la dernière décennie, les maladies non transmissibles ont été en augmentation

⁵⁶ Source: Banque mondiale, 2010

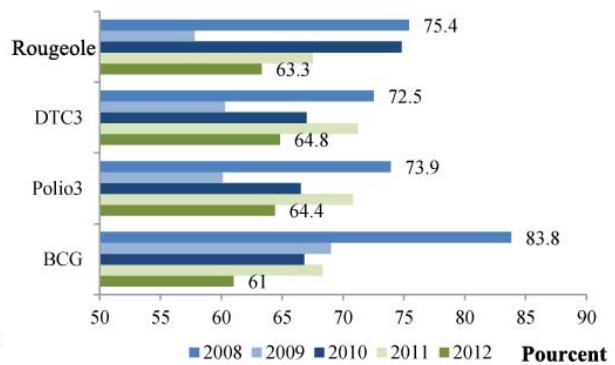
au sein de la population, résultant en un double fardeau de la maladie qui taxe un système de santé déjà fragile. Dans l'ensemble, le recours aux services est inégalement réparti entre les milieux géographiques et est marqué par une inégalité substantielle en termes de revenu/richesse (Graphique 40). La couverture des services de santé essentiels est faible et la couverture vaccinale a également diminué au cours des dernières années. La vaccination est un indicateur indirect de la disponibilité des soins de santé primaires dans un pays, et elle a diminué, allant de 62% en 2008 à 33% en 2012 dans certaines des régions les plus pauvres (Graphique 41). Le pays connaît également une hausse des maladies non transmissibles (MNT) au cours des dernières années, ce qui mettra une pression supplémentaire sur le système de santé.

Graphique 40: Courbes de Lorenz par quintile pour l'utilisation des installations de santé publique, 2005-2012



Source: INSTAT, EPM 2005 et ENSOMD 2012. Remarque: CSB1 est le type le plus simple d'établissement de soins de santé; CHU est le type d'installation le plus développé, comme les hôpitaux universitaires

Graphique 41: couverture vaccinale pour le DTC, polio et la rougeole pour les enfants de moins de un an, de 2008 à 2012



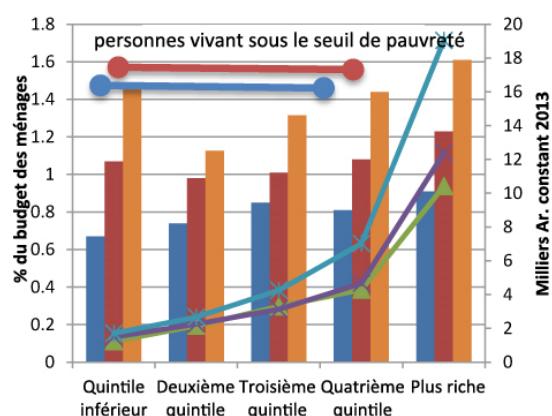
Source: Annuaires statistiques de la Santé, 2008-2012

137. **Les dépenses de santé sont très inéquitables à Madagascar.** Plus de 80% du financement de la santé proviennent de l'aide extérieure à la fois canalisée par le secteur et par des fonds verticaux. Dans l'ensemble, les dépenses de santé sont négativement corrélées avec le taux de pauvreté et positivement corrélées avec la consommation par habitant - même en restreignant les dépenses aux soins de santé primaires, la répartition régionale est régressive. L'analyse d'incidence des avantages des dépenses non salariales du MinSan révèle que les prestations sont jugées régressives, les prestations moyennes offertes aux individus du quintile le plus riche étant deux à quatre fois plus élevées que celles offertes aux individus dans les deux quintiles les plus pauvres. La répartition des avantages de toutes les dépenses du MinSan allouées aux soins de santé primaires et hospitaliers est pro-riche puisque le quintile le plus riche bénéficie de 40% des dépenses totales. De même, l'analyse des parts de dépenses par type de résidence montre que moins de cinq pour cent va aux communes rurales. Dans la mesure où les deux tiers environ de la population vit dans les zones rurales, ceci représente une distribution très inégale des parts de dépenses.

138. **Les soins de santé à Madagascar sont à la fois coûteux et non accessibles aux pauvres.** Les dépenses de santé payées directement par les ménages sont de plus en plus élevées à Madagascar puisque le coût de la plupart des consommables médicaux est supporté par le patient

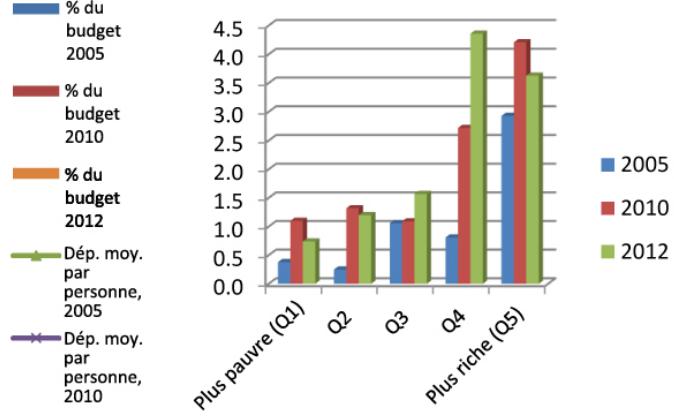
dans le cadre du recouvrement des coûts. Pourtant, les pourcentages de dépenses en cas de catastrophe dans les quintiles les plus pauvres sont très faibles (Graphique 42). Dans le contexte de Madagascar, les dépenses totales de santé par habitant sont également faibles, ceci témoigne du faible recours aux soins par les populations pauvres. En effet, la dernière enquête auprès des ménages (2012) indique que près de 70% de la population ne recourent pas aux soins en cas de maladie. Des dépenses en cas de catastrophe peuvent faire chuter 4,5% des personnes du quintile le plus riche en dessous du seuil de pauvreté (et maintenir ceux qui sont déjà pauvres dans la pauvreté).

Graphique 42 : Dépenses payées directement par les ménages, 2005, 2010 et 2012



Source: INSTAT, EPM 2005, EPM 2010 et ENSOMD de 2012.

Graphique 43: Incidence des dépenses en cas de catastrophe payées directement par les ménages par quintile de richesse



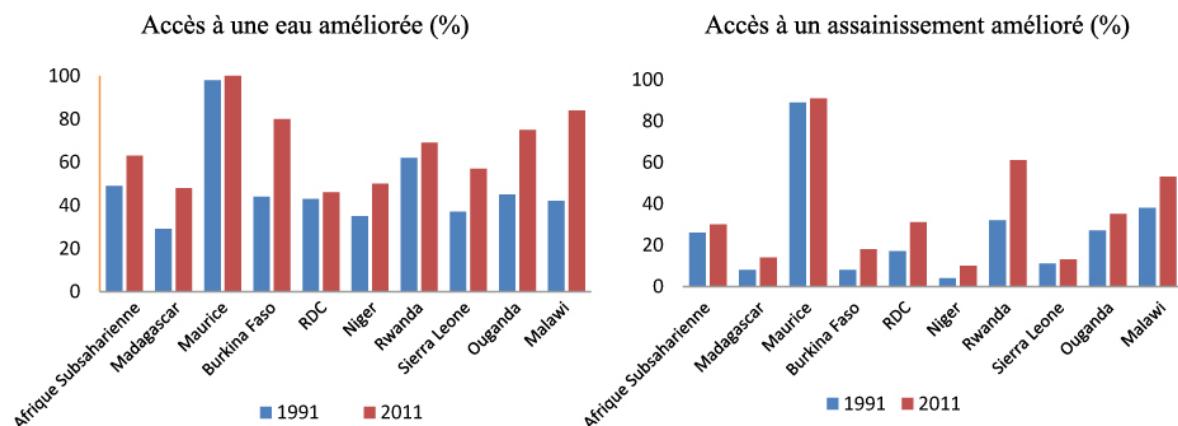
Source: ENSOMD de 2012. Les dépenses payées directement par les ménages sont considérées comme étant en cas de catastrophe quand elles sont supérieures ou égales à 40% des dépenses non relatives à la subsistance

139. **L'accès géographique aux services de santé est aussi problématique parce que de nombreuses communautés sont isolées pendant plusieurs mois d'affilée pendant la saison des pluies.** Même les communautés disposant d'un centre de santé souffrent pendant la saison des pluies, puisque les références aux hôpitaux sont impossibles, le réapprovisionnement des médicaments est plus lent, et les visites de supervision sont pratiquement inexistantes. L'accès géographique est d'une importance particulière pour les résultats en matière de mortalité et morbidité maternelles, domaines où Madagascar fait piètre figure. Avant la crise, l'Organisation Mondiale de la Santé a rapporté que seulement 60% de la population malgache avait accès aux services de santé. En 2013, environ 856 établissements de soins de santé primaires ont fermé en raison des effets de la crise, ce qui a conduit à une charge de travail accrue dans les établissements de santé qui continuaient à fonctionner. Le nombre de personnes desservies par établissement de santé a baissé de près de 47% dans les zones rurales. En outre, près de 78% des centres de santé n'ont pas la capacité d'évacuer des patients à l'hôpital pour un traitement plus poussé.

140. Les taux synthétique de fécondité et de croissance démographique constamment élevés (respectivement à 4,6 naissances par femme et 2,8%) indiquent que des mesures supplémentaires sont nécessaires dans ce domaine. Il existe des variations importantes selon le lieu et les quintiles de revenu. Par exemple, le taux synthétique de fécondité pour les zones rurales est presque le double de celui de la capitale - 5,2 contre 2,7 tandis que celui du quintile le plus pauvre est 2,5 fois celui du plus riche. Le pourcentage d'adolescentes ayant donné naissance est près de 4 fois plus élevé pour le quintile le plus pauvre que pour celui le plus riche. Sans surprise, le taux de prévalence contraceptive (méthodes modernes) pour le quintile le plus riche est le double de celui du plus pauvre et les besoins non satisfaits en matière de contraception sont de 41% plus élevés pour le quintile le plus pauvre que celui du plus riche. Alors qu'il y a eu une augmentation significative de l'utilisation de la planification familiale (de 18% en 2003/04 à 29% en 2008/09), les besoins non satisfaits significatifs et les inégalités en termes de disponibilité des services de planification familiale - ainsi que les implications connexes non liées à la santé de la croissance élevée continue de la population soulignées ci-dessus - suggèrent que cette question mérite une plus grande attention.

141. L'insuffisance de l'accès à l'eau potable est un facteur déterminant pour l'état de santé des Malgaches. Madagascar figure parmi les pays ayant les taux d'accès à l'eau potable et à l'assainissement les plus faibles, bien en dessous de la moyenne de l'Afrique Subsaharienne malgré les récents progrès dans l'amélioration de l'accès à l'eau potable, qui est passée de 29% à 46% entre 2000 et 2012 (voir Graphique 44), même si les progrès sont en deçà des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) qui sont de 68% d'ici 2015. Il existe des disparités entre les régions. Dans les zones rurales, l'accès à l'eau potable a augmenté de 20% entre 2000 et 2012, à la suite de l'appui des partenaires au développement qui ont axé principalement leurs interventions dans les zones rurales. D'autre part, l'accès dans les zones urbaines a diminué progressivement depuis 2005 en raison principalement de l'absence de travaux de réhabilitation/extension et le mauvais entretien des infrastructures existantes. En ce qui concerne l'assainissement, le taux d'accès était de 46% en 2012, très loin de l'objectif des OMD qui est de 54% d'ici 2015. Des disparités existent également entre les hauts-plateaux et les régions côtières.

Graphique 44: Déficit en eau et assainissement



Source: Programme conjoint de suivi de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement (JMP) 2013

142. Le faible accès aux installations d'eau potable et d'assainissement a un impact négatif sur la santé publique, l'éducation, la pauvreté ainsi que l'environnement. A Madagascar, les maladies diarrhéiques sont la deuxième cause de décès après le paludisme et affectent 51% des enfants de moins de 5 ans. La pratique du lavage des mains avec du savon entraînera une réduction des risques de contracter des maladies diarrhéiques de 44% et l'accès à des installations sanitaires diminuera également ces risques de 32%. Le nombre de jours d'école perdus par année en raison de ces maladies est estimé à 3,5 millions, et le nombre de journées de travail perdues par la population par an à cause du manque d'accès à l'eau et les maladies liées à l'assainissement est estimé à 5 millions d'euros (Source: UNICEF). Sur le plan environnemental, la défécation à l'air libre et la proximité entre les latrines et les puits non améliorés augmentent le risque de contamination des sources d'eau (eaux souterraines, rivières, lacs, etc.).

143. La pollution de l'air intérieur causée principalement par l'utilisation de combustibles solides peut affecter gravement la santé humaine et le développement économique. L'usage des combustibles solides (c'est-à-dire le charbon de bois et le bois de chauffe) pour la cuisson engendre des niveaux extrêmement élevés de pollution de l'air de la maison. Les concentrations moyennes de particules fines (PM_{10}) dans les maisons utilisant des combustibles de biomasse varient généralement de 300 à $3000\mu g/m^3$, avec pendant la cuisson des pics aussi élevés que $10\,000\mu g/m^3$. Par comparaison, la norme de l'Union Européenne pour les niveaux moyens annuels de PM_{10} est de $40\mu g/m^3$. Il est prouvé que des niveaux élevés de pollution de l'air intérieur augmentent le risque de plusieurs maladies mortelles telle la pneumonie et d'autres infections aiguës des voies respiratoires inférieures et une maladie pulmonaire obstructive chronique; ces maladies sont particulièrement répandues chez les enfants et les femmes de plus de 30 ans, deux groupes vulnérables d'un point de vue de santé publique. Il existe également des preuves de corrélation entre la pollution de l'air intérieur et le cancer du poumon, l'asthme, les cataractes, la tuberculose et des issues catastrophiques de la grossesse. Le fardeau de décès et de maladie dû à la pollution de l'air intérieur à Madagascar est comparable à celui des maladies diarrhéiques et de la tuberculose. On estime que 5,3% du fardeau de morbidité est imputable à l'utilisation de combustibles solides. Dans la mesure où plus de 90% de la population à Madagascar utilisent des combustibles solides, le fardeau de la maladie se situe à près de 12 000 décès par an, dont 10 000 par an sont des enfants

de moins de cinq ans, et 40% des infections respiratoires sont présumées être liées à la pollution de l'air intérieur.

144. Il n'existe pas de système de filet de sécurité sociale pour soutenir la consommation et les besoins humains de base ainsi que le développement productif aux plus pauvres des plus pauvres. Les partenaires au développement et les OSC soutiennent un éventail de programmes, allant de l'aide alimentaire et la formation à des programmes argent-contre-travail, souvent en réponse aux catastrophes. Bien que ces interventions d'urgence liées aux catastrophes soient importantes étant donné le niveau élevé d'extrême pauvreté dans le pays, elles n'ont pas réussi à développer une approche systémique pour s'attaquer aux causes à court terme et à plus long terme de l'extrême pauvreté. Pour adopter une approche de filet de sécurité davantage axée sur le développement, il faudra un effort de collaboration entre le Gouvernement et les partenaires au développement pour identifier les plus pauvres selon un ensemble de critères objectifs, et combiner l'aide au revenu avec le développement des moyens de subsistance et du capital humain, établissant ainsi un filet de sécurité de base pour permettre aux plus pauvres des plus pauvres d'accéder aux services de base et participer à des opportunités de moyens de subsistance améliorées. Le nouveau Ministre de la Population, de la Protection Sociale, et de la Promotion de la Femme a commencé à combler cette lacune en menant un processus participatif pour élaborer la première stratégie de protection sociale du pays. Ce processus est inspiré et éclairé par des expériences réussies dans d'autres pays pauvres tels que l'Ethiopie et le Rwanda (pour la conception de filets de sécurité productif) et le Sénégal, le Niger, le Brésil et d'autres (pour la conception de filets de sécurité du capital humain) dans le développement de programmes nationaux, ciblant les populations extrêmement pauvres (voir Encadré 4).

Encadré 4 : Une voie vers le premier système de protection sociale

Plusieurs pays de la région africaine ont établi des programmes de filet de sécurité qui offre des transferts d'argent aux plus pauvres des plus pauvres tout en améliorant l'accès des bénéficiaires aux services de base de développement humain tels que l'éducation, la santé, la nutrition et le développement durant la petite enfance. D'autres étudient des moyens d'impliquer les plus pauvres dans les travaux communautaires qui non seulement peuvent leur fournir des revenus minimaux mais améliorent en outre la productivité des terres et la résilience au changement climatique de leur région. Un exemple d'un tel programme est le Programme de filet de sécurité productif d'Ethiopie (PSNP) qui a contribué largement à l'amélioration de la sécurité alimentaire de l'Ethiopie au cours des dix dernières années. Le PSNP offre des vivres et/ou de l'argent aux ménages les plus vulnérables pendant la période de soudure annuelle en échange de leur participation aux projets communautaires qui s'attaquent aux causes sous-jacentes de la vulnérabilité et de l'insécurité alimentaire. En conséquence, la sécurité alimentaire des bénéficiaires du PSNP a augmenté en moyenne de 8,4 mois par an en 2006 à 10,1 mois par an en 2012.

L'année dernière, Madagascar a établi un programme pilote de transfert d'argent conditionné par la scolarisation des enfants à l'école primaire et qui encourage la participation des mères aux programmes locaux d'éducation nutritionnelle. Les premiers résultats de ce programme pilote ciblant 5 000 familles montrent que l'assiduité est de 98% étant donné que les transferts d'argent permettent aux familles de couvrir une partie des coûts qu'elles ont à payer directement du fait d'envoyer régulièrement leurs enfants à l'école. En se fondant sur ces résultats positifs, le programme pilote sera étendu pour atteindre 32 000 familles d'ici un an et sera soumis à une évaluation d'impact rigoureuse qui comprendra une évaluation de l'amélioration nutritionnelle des familles ainsi que des changements de comportement des parents et des enfants.

Madagascar essaie également d'aider les populations les plus pauvres des zones rurales qui n'ont pas accès aux terres et donc ne bénéficient pas des programmes Gouvernementaux qui visent à améliorer la productivité agricole (par ex. irrigation pour la production rizicole). Grâce à un programme pluriannuel d'argent contre travail – à l'instar des modèles éthiopien et rwandais – les plus pauvres pourraient entreprendre de petites activités grâce à un micro plan d'aménagement de territoire régional mis en œuvre conjointement par les autorités et les communautés et qui devrait améliorer le rendement des terrains et limiter la dégradation du sol (par ex. reboisement des bassins versants, culture en terrasses, construction et entretien de petits barrages et canaux). Ce programme de filet de sécurité « productif » devrait fournir un revenu minimum à environ 30 000 ménages les plus pauvres tout en mettant en valeur de petites zones au bénéfice de leurs communautés toutes entières.

La pérennité d'un tel programme dépendra non seulement de ses résultats positifs avérés mais également de l'augmentation des recettes fiscales et d'un appui supplémentaire des bailleurs.

5.2. Opportunités et recommandations

145. Il est essentiel d'améliorer l'accès, la qualité et l'équité de l'éducation et la santé à Madagascar si l'on veut accroître la productivité de la main-d'œuvre. Cela entraînera l'amélioration de l'efficacité des systèmes ainsi que la mise en œuvre des politiques et des interventions à court et à moyen terme en faveur des pauvres dans un contexte de maigres allocations budgétaires *et* de viabilité financière limitée.

146. Améliorer l'accès à l'éducation implique des mesures en faveur des pauvres afin de réduire le nombre d'enfants non scolarisés et permettre aux pauvres de monter dans l'échelle de l'éducation. L'expérience internationale a montré que les transferts monétaires conditionnés à la scolarisation des enfants ont un impact sur la fréquentation scolaire et améliorent en même temps les économies locales. S'il est ciblé sur les communautés les plus pauvres, tels que celles vivant dans les régions du sud du pays, un tel programme pourrait réduire le nombre d'enfants non scolarisés tout en permettant un transfert de ressources vers les économies locales des plus pauvres du pays. Les transferts monétaires conditionnels pour la scolarisation au secondaire, associés à un système pro-pauvres de subvention de l'école secondaire, pourraient également offrir une opportunité aux enfants pauvres de monter dans l'échelle de l'éducation, et donc d'avoir un plus grand accès à l'emploi salarié. Pour les enfants non scolarisés et en perdition pour le système, des programmes d'éducation de la deuxième chance seraient une option. S'ils sont en phase avec les besoins en compétences des micros et petites entreprises, et soutenus par des programmes de micro-crédit et des stages, les programmes d'éducation de la deuxième chance pourraient avoir un impact important sur la productivité de la main-d'œuvre et l'amélioration des moyens de subsistance des pauvres.

147. Pour améliorer les résultats d'apprentissage, il faudra des enseignants mieux formés. Il faudra investir dans la formation initiale et continue des enseignants pour améliorer les résultats d'apprentissage à Madagascar. Des évaluations montrent clairement que les pires performances scolaires se rencontrent dans les écoles où les enseignants ont très peu ou pas de qualification. Les programmes de formation des enseignants doivent être adaptés aux spécificités du personnel enseignant malgache et doivent prendre en compte la qualité limitée de l'enseignement du système. En outre, compte tenu du fait que 80% des enseignants malgaches sont des enseignants communautaires, des programmes de formation doivent cibler ce groupe et peuvent être utilisés comme un mécanisme pour appuyer l'intégration de ces enseignants dans le système.

148. L'amélioration de la répartition des enseignants qualifiés d'une manière financièrement viable aurait un impact sur l'équité et la qualité de l'éducation. Les données indiquent que les communautés pauvres sont celles ayant des enseignants les moins qualifiés; en outre, les dépenses payées directement par les communautés pauvres pour l'éducation sont très fortement liées à la rémunération des enseignants communautaires. Une meilleure répartition des enseignants qualifiés dans le pays aurait un impact sur les résultats d'apprentissage, en particulier, si elle est assortie d'un programme d'intégration progressive des enseignants communautaires formés dans le système. Cela permettrait également de libérer les ressources des familles pauvres et pourrait avoir un impact sur l'accès à l'éducation. Cependant, l'intégration des enseignants communautaires dans la masse salariale menace la viabilité financière du système. Ainsi, le programme d'intégration devra se concentrer sur le moyen terme, comprendre un plan de carrière approprié pour les enseignants, tenant compte des qualifications et de la formation pour l'intégration dans la fonction publique, et cibler en premier lieu les zones les plus défavorisées et pauvres du pays.

149. Les politiques et interventions visant à réduire les dépenses de santé payées directement par les ménages peuvent avoir un impact significatif sur les résultats de santé à Madagascar. De telles politiques et interventions impliqueraient d'établir des priorités et d'investir dans la fonctionnalité des centres de santé de base de niveau un en milieu rural, supprimant les coûts payés directement par les ménages pour des services dans la formation sanitaire, en particulier pour les communautés les plus pauvres et dans les centres de santé du dernier échelon, et de financer des activités de sensibilisation et des visites dans les zones rurales. Les transferts monétaires conditionnels pourraient également être envisagés – la conditionnalité pouvant être la scolarisation et la santé.

150. Il est essentiel que le personnel de santé soit plus qualifié et mieux réparti si l'on veut améliorer les résultats en matière de santé. Cela implique un examen des politiques et de la formation du personnel de santé dans leur état actuel. Le renforcement des mécanismes primaires et communautaires et le déploiement d'agents de santé communautaires peuvent favoriser la résilience dans la prestation de services. Des programmes de formation pour les agents de santé et un meilleur appui aux réseaux d'agents de santé permettraient d'améliorer les performances de ces acteurs de la santé.

151. Le recours au financement basé sur les performances dans le secteur de la santé à Madagascar aurait un impact sur la disponibilité des ressources au niveau des formations sanitaires. L'expérience internationale a montré que ce type de financement améliore l'efficacité du système et la qualité des résultats. Cela vise à améliorer la chaîne de distribution, permettant d'envoyer les produits de santé jusqu'au niveau local, tout en stimulant les pratiques de santé à fort impact telle la vaccination.

152. Il est essentiel de se recentrer sur la nutrition en raison de ses multiples impacts sur la santé, l'éducation et la productivité. Pour aller de l'avant, on pourrait transposer à plus grande échelle un ensemble d'interventions qui s'attaque au retard de croissance. Selon les estimations de l'impact de ces programmes, ils auraient eu un rapport coûts-avantages d'environ 10, ce qui est mieux que les autres interventions.

153. Des politiques visant à améliorer l'accès à l'eau et à l'assainissement seront nécessaires si l'on veut améliorer les résultats de santé. L'accès à l'eau et aux latrines dans les écoles, accompagné de développement de comportements autour du lavage des mains sont des interventions à prendre en considération. Les interventions de développement urbain doivent inclure celles liées à l'assainissement.

154. La promotion de solutions de cuisson moins polluantes, en particulier dans les zones urbaines, est la clé pour réduire le fardeau des maladies résultant de la pollution de l'air intérieur. Les recherches récentes soulignent l'avantage comparatif de l'éthanol par rapport aux foyers améliorés de charbon de bois en ce qui concerne la pollution de l'air intérieur. En se fondant sur une initiative visant à surveiller la pollution de l'air intérieur dans deux villes de Madagascar, avec un échantillon stratifié de 154 et 184 ménages, Dasgupta et al. (2013)⁵⁷ ont étudié les effets de divers facteurs, notamment le combustible (charbon, bois et éthanol), le type de poêle (traditionnel et éthanol amélioré), la taille de la cuisine, l'aération, les matériaux de construction et l'environnement ambiant. A en juger par sa production relativement bas de particules fines et de monoxyde de carbone, l'éthanol est nettement moins polluant que les combustibles de biomasse. Comparés aux poêles à charbon traditionnelles, il a été constaté que les foyers améliorés de charbon de bois n'apportent aucune amélioration significative de la qualité de l'air bien que l'amélioration de la poêle à bois avec une cheminée ait été efficace pour réduire les concentrations de monoxyde de carbone dans la cuisine, comme le ferait l'aération.

⁵⁷ Susmita Dasgupta, Paul Martin et Hussain A. Samad (2013), Addressing Household Air Pollution: A Case Study in Rural Madagascar. World Bank Policy Research Working Paper, n° 6627. World Bank: Washington DC.

Chapitre 6. S'attaquer à la pauvreté, améliorer la vie des pauvres en milieu rural

Résumé :

- *Si la lutte contre la pauvreté peine à progresser à Madagascar, c'est en grande partie parce qu'il n'y a guère eu d'amélioration de la vie des pauvres en milieu rural, la grande majorité travaille dans le secteur de l'agriculture ou le secteur informel. 85% des personnes travaillant dans le secteur de l'agriculture sont pauvres contre 25% et 38% de celles travaillant dans le secteur public et le secteur du textile. Les taux de chômage sont peu élevés puisque les pauvres ne peuvent pas se permettre d'être au chômage mais environ 80% de la main-d'œuvre est sous-employée.*
- *La productivité agricole est faible à Madagascar et a baissé au cours des 50 dernières années. Cette faible productivité agricole peut être imputée à l'usage limité de technologies améliorées et à la faiblesse des services de vulgarisation, la disponibilité limitée et le coût élevé des intrants améliorés, l'accès limité au crédit, l'insuffisance d'infrastructures, le manque de sécurité foncière, la dégradation des sols, ainsi que la faiblesse de la base de capital humain. Les frais de transport élevés limitent l'accès aux marchés et démotivent les investissements.*
- *L'amélioration de la productivité agricole exige d'entreprendre des efforts pour améliorer les infrastructures rurales, renforcer la sécurité foncière, augmenter le capital humain des pauvres, renforcer la prestation de services de vulgarisation et accroître l'accès aux intrants améliorés (engrais, semences) et au crédit.*
- *Madagascar est l'un des pays les plus vulnérables au climat au monde et les risques y afférents vont probablement s'accroître avec le temps. Les pauvres sont souvent les plus affectés par les catastrophes naturelles parce qu'ils ont une capacité plus limitée à faire face aux impacts sociaux et économiques négatifs de ces catastrophes sur leur vie.*
- *La pauvreté à Madagascar est étroitement liée à la dégradation de l'environnement. Les régions présentant les incidences les plus élevées de pauvreté et de faible productivité sont aussi celles présentant la dégradation la plus poussée de l'environnement et des terres. La dégradation des terres est souvent la conséquence de décisions de gestion des terres à court terme prises sous l'impulsion de la pauvreté, notamment la déforestation et le surlabourage des terres. La gestion à base communautaire des ressources naturelles peut offrir une voie de sortie de la pauvreté même si les données à ce sujet restent mitigées, notamment en ce qui concerne la réduction de la déforestation. A l'avenir, il faudra réviser le cadre juridique et réglementaire de la gestion à base communautaire des ressources naturelles.*
- *Il faudra aussi fixer une meilleure définition des rôles et des missions des institutions de gestion des risques de catastrophe, ainsi que renforcer la capacité du personnel chargé de la gestion des risques environnementaux et de changement climatique pour améliorer la gestion des risques de catastrophe et protéger les pauvres des impacts négatifs du changement climatique.*

6.1 Diagnostic

155. Si la lutte contre la pauvreté peine à progresser à Madagascar, c'est en grande partie parce qu'il n'y a guère eu d'amélioration de la vie des pauvres en milieu rural, la grande majorité travaillant dans le secteur de l'agriculture ou le secteur informel (souvent les deux). Il n'y a pas de « transformation structurelle » à Madagascar : le nombre de gens travaillant dans l'agriculture augmente mais la productivité agricole par travailleur baisse. Les contraintes à la transformation structurelle et à la réduction de la pauvreté comprennent la migration limitée vers les zones urbaines, le peu d'opportunités d'emploi en milieu urbain, la baisse de la productivité agricole, la vulnérabilité des ménages pauvres à divers risques et la mauvaise offre de biens et services publics. Les ressources naturelles s'épuisent, en partie parce qu'elles sont surexploitées par les pauvres, ce qui aura des impacts sur la durabilité de la croissance et les moyens de subsistance ruraux.

ABSENCE DE TRANSFORMATION STRUCTURELLE : PLUS DE GENS TRAVAILLENT DANS L'AGRICULTURE ET LE SECTEUR INFORMEL

156. Si la croissance du secteur agricole est le facteur qui contribue le plus à faire baisser les niveaux de pauvreté, elle a été très faible au cours de la dernière décennie, à hauteur d'environ la moitié de la moyenne en Afrique Subsaharienne (ASS). Les études ont montré que c'est la croissance des secteurs de l'agriculture et des services qui contribue le plus à la réduction de la pauvreté en ASS, alors que dans les autres pays en développement, c'est la croissance de l'industrie et des services qui y contribue le plus. En ASS, une croissance de 10% du secteur agricole réduirait l'effectif global de 6,7% et le fossé de la pauvreté de 10,2% (une croissance de 10% des services réduirait les mêmes taux de 9,4 et 12,3% respectivement).⁵⁸ A Madagascar, une augmentation de 10% de la croissance du secteur agricole réduit la pauvreté de 14%, comparé à 4% pour une croissance de l'exploitation minière et des services. La croissance du secteur agricole à Madagascar a été uniquement de 1,4% sur la période 2000-2013 contre une moyenne de 7,6% en ASS.

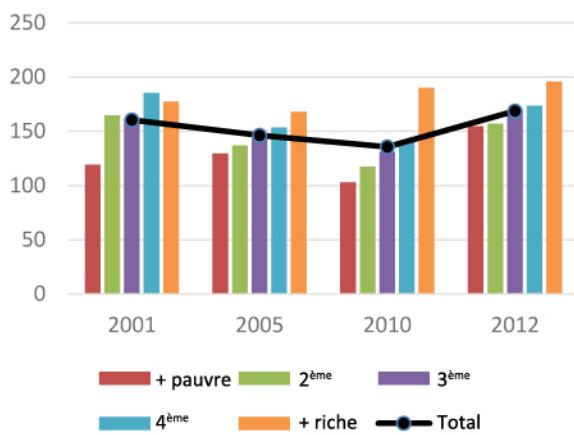
157. L'expérience internationale suggère que l'amélioration de la productivité agricole mènerait à une transformation structurelle. Selon une étude récente (Herrendorf et al., 2013),⁵⁹ une transformation structurelle non axée sur l'agriculture, déclenchée par un gain de productivité plus rapide dans le secteur, aboutit à une croissance plus élevée des revenus. Selon l'étude, une croissance plus rapide de la productivité agricole accroît la compétitivité des activités non-agricoles et est favorable à la croissance économique en général. Ceci, à son tour, fait monter les niveaux de revenus et la demande pour des produits non-agricoles. Ce processus conduit à une réaffectation des ressources des secteurs agricoles vers les secteurs non-agricoles tels que la fabrication et les services, à mesure que les pays se développent.

⁵⁸ Estimations tirées du Vol. 8 d'Africa's Pulse basé sur un ouvrage de Dorosh et Thurlow (2013). Dorosh et Thurlow, 2013 : « Beyond Agriculture : Decomposing Nonagricultural Growth-Poverty Linkages in Africa. » Document présenté lors de l'atelier de la Banque mondiale intitulé « Sources de croissance et de réduction de la pauvreté : le rôle des secteurs agricoles et non-agricoles dans le cadre de la transformation structurelle », Washington, DC, septembre 16-17.

⁵⁹ Herrendorf, Berthold, Richard Rogerson et Akos Valentinyi (2013) : « Growth and Structural Transformation », Document de travail de NBER 18996. <http://www.nber.org/papers/w18996>

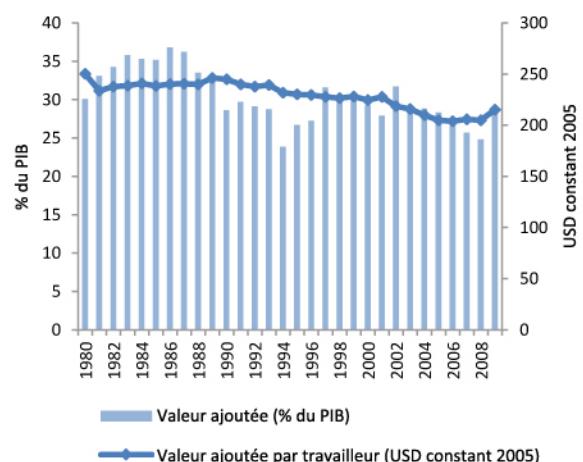
158. La productivité de la main-d'œuvre agricole a baissé et aucun fait n'indique qu'une transformation structurelle est en cours à Madagascar. La part de la main-d'œuvre travaillant dans l'agriculture s'est accrue et le nombre moyen d'hectares cultivés par ménage a baissé entre 2001 et 2010 chez 80% des ménages les plus pauvres avant de remonter en 2012 ; la productivité de la main-d'œuvre par habitant dans le secteur a baissé (Graphique 46).

Graphique 45: Superficie de terres exploitées à des fins économiques par an et quintile de consommation (acre) (ménages agricoles uniquement)



Source : INSTAT, EPM 2001-2010 et ENSOMD 2012

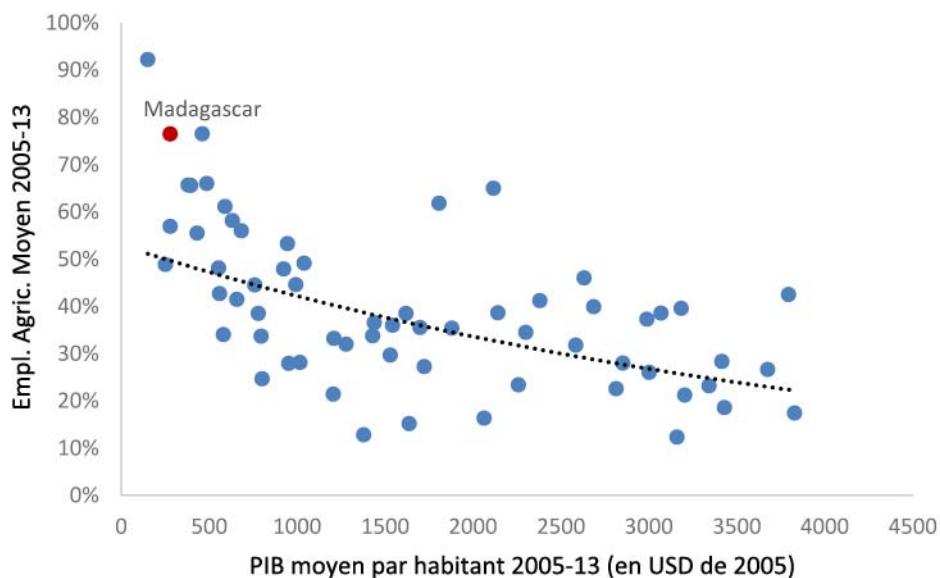
Graphique 46: Valeur ajoutée par travailleur dans le secteur agricole



Source : FAO

159. La très grande majorité de la main-d'œuvre du pays continue à être employée dans l'agriculture, à un taux supérieur à ce que son niveau de revenus suggère (Graphique 47). L'agriculture (et la pêche) est la principale source d'emploi, suivie de la fabrication et du commerce. L'écrasante majorité (80%) des personnes travaillant dans l'agriculture est pauvre alors que dans le secteur public et le secteur du textile, le taux correspondant s'élève respectivement à 25% et 38%.

Graphique 47: Le niveau de diversification de Madagascar hors de l'agriculture est insuffisant pour son niveau de revenus.



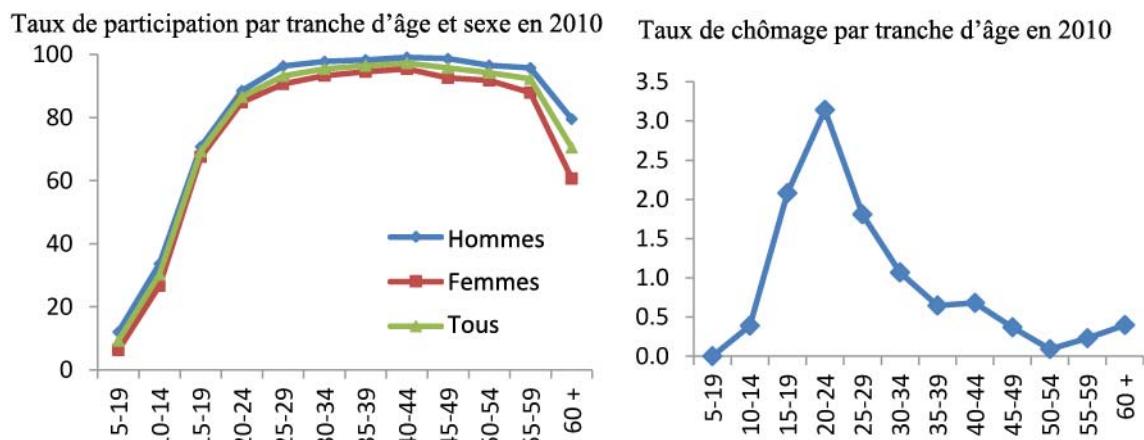
Source : Banque mondiale, WDI

Note : L'échantillon est restreint aux pays dont le PIB par habitant sur la période 2005-2013 se situe entre 152 USD et 4 000 USD.

160. Les taux de participation élevés et le manque d'offres d'emploi hors du secteur agricole expliquent la part élevée de main-d'œuvre dans le secteur agricole. Si le taux de chômage est très faible, le sous-emploi est monnaie courante, atteignant 80% des travailleurs. Une des raisons pour lesquelles la part de main-d'œuvre travaillant dans l'agriculture est plus importante que l'on pouvait s'y attendre, c'est parce que la demande en main-d'œuvre y est faible alors même que le taux de participation est élevé (Graphique 48 à gauche). Le taux de chômage officiel est faible (3,4% en milieu urbain et zéro en milieu rural) essentiellement parce que les pauvres ne peuvent pas se permettre de ne pas travailler. Le taux de chômage parmi les jeunes âgés de 20 à 29 ans est de 3% comparé à un taux national de 0,6% (Graphique 48, à droite). La majorité de ces jeunes viennent d'entrer sur le marché du travail mais environ 40% sont au chômage après avoir perdu un emploi. Selon l'enquête sur les forces de travail 2012 (EFT), 8 personnes qui travaillent sur 10 sont sous-employées⁶⁰ et la plupart d'entre elles travaillent dans le secteur informel. Parmi celles travaillant hors du secteur agricole, le taux de sous-emploi en 2012 était de 1 sur 4. Le taux de sous-emploi varie plus ou moins selon les régions : il est relativement plus faible dans la région de la capitale (Analamanga) et dans le nord (Diana) se situant entre 67-76%, alors qu'il arrive aux environs de 90% dans certaines régions.

⁶⁰ Définies comme des personnes gagnant moins que le salaire officiel minimum de 100.000 Ariary (environ 40 USD) par mois (en 2012). Source : INSTAT.

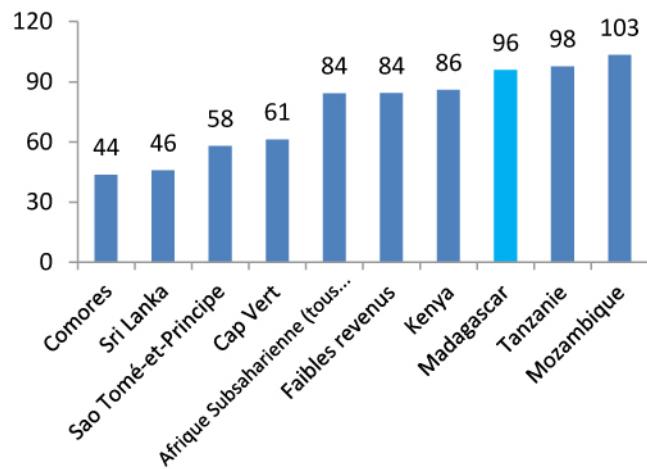
Graphique 48: Participation de la main-d'œuvre et taux de chômage (2012)



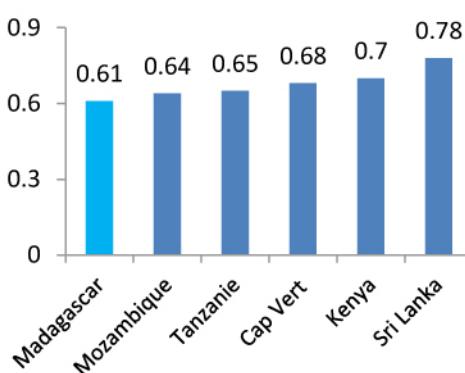
Source : INSTAT/DSM-Plan des Nations Unies pour le Développement (PNUD) - Bureau International du Travail (BIT)-IRD/DIAL, ENEMPS 2012

161. **La participation des femmes malgaches à la force de travail est élevée mais leur salaire reste significativement moins élevé que celui de leurs homologues masculins.** La participation des femmes à la force de travail est plus élevée que celle de nombreux pays de comparaison et la parité des sexes est presque atteinte (voir Graphique 49), en revanche les femmes gagnent moins que les hommes. L'écart salarial entre les hommes et les femmes s'est amenuisé au cours des dernières années, passant de plus de 40% en 2005 à 34% en 2010 mais les chiffres du rapport du Forum Economique Mondial (FEM) sur les inégalités entre les sexes suggèrent que l'inégalité salariale à Madagascar reste plus élevée que dans les pays de comparaison (voir Graphique 50). A part cela, le taux de sous-emploi est plus élevé chez les femmes (87%) que chez les hommes (75,8%) et la proportion de femmes travaillant dans le secteur agricole sans rémunération est plus élevée que celle des hommes à hauteur de 12,8% contre 1,8% (2008-9 Enquête Démographique et de Santé).

Graphique 49: Ratio femmes-hommes du taux de participation à la force de travail



Graphique 50 : Ratio femmes-hommes de rémunération pour un travail similaire



Source : Bureau International du Travail

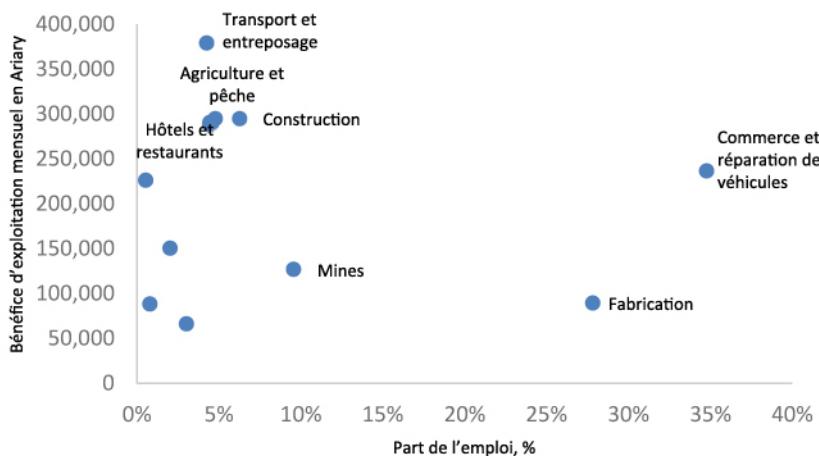
Source : Forum Economique Mondial, Enquête sur les inégalités des sexes 2014

162. Le secteur privé non agricole du pays est dominé par les entreprises individuelles et les travailleurs familiaux. Environ 42% des employés travaillent pour leur propre entreprise et 18% travaillent dans une entreprise appartenant à leur famille. Les grandes sociétés comptant plus de 100 travailleurs ne représentent que 4,5% de l'emploi total. La plupart des micro et petites entreprises ne sont enregistrées ni auprès des autorités statistiques et fiscales ni de l'agence de sécurité sociale. Le processus d'enregistrement change selon le statut juridique des firmes. Les sociétés (SA, SARL, etc.) peuvent s'enregistrer à un guichet unique mais les entreprises (dont la plupart sont la propriété d'une personne) doivent entreprendre diverses démarches auprès de diverses institutions. Elles doivent notamment obtenir une autorisation au niveau municipal, un numéro statistique au Bureau National des Statistiques et un numéro d'identité fiscale au Bureau des Impôts.

163. Les travailleurs ayant fait des études travaillent plus rarement dans le secteur agricole ou le secteur informel. La main-d'œuvre est fortement segmentée par niveau d'instruction. Les moins instruits travaillent pour la plupart dans l'agriculture alors que les plus instruits travaillent pour la plupart dans les services et plus souvent dans la fabrication. Les moins instruits présentent moins de probabilités de travailler dans le secteur informel (même si cette probabilité reste élevée à environ 50%) et plus de probabilités d'avoir un contrat et une couverture sociale. Au vu de la corrélation entre la pauvreté et le niveau d'instruction, ces résultats indiquent à nouveau que la composition de la croissance bénéficiera à des personnes ayant des niveaux d'instruction différents à différents degrés et aura un impact sur le profil de réduction de la pauvreté. Les résultats suggèrent également que les travailleurs plus instruits ont été plus fortement affectés par la contraction du marché de l'emploi dans la fabrication à la suite de la crise.

164. Les bénéfices d'exploitation sont faibles dans les secteurs ayant un taux d'emploi élevé mais il existe des secteurs niches où les bénéfices d'exploitation sont élevés. Par exemple, le bénéfice d'exploitation mensuel net des entreprises informelles dans le secteur de la fabrication est d'environ 100.000 Ariary alors que par définition, le bénéfice d'exploitation correspond aux bénéfices moins les charges, notamment les intrants intermédiaires, salaires, loyer du bureau, coût des services publics tels que l'eau et l'électricité etc. Certaines niches d'activités informelles, telles que le transport et l'entreposage, la construction, les hôtels et les restaurants, font des bénéfices d'exploitation moyens supérieurs à 300.000 Ariary par mois.

Graphique 51: Bénéfice d'exploitation moyen par part d'emploi (secteur informel)



Source : Calculs de l'auteur à l'aide des données tirées de MIES 2012

165. Le secteur minier artisanal est le troisième employeur non agricole du secteur informel après le commerce et la fabrication. Il est presque entièrement informel mais sa contribution à l'économie est loin d'être négligeable.⁶¹ Le pays est connu à travers le monde pour ses pierres précieuses et semi-précieuses telles que le saphir, le rubis, l'aigue-marine, la tourmaline, la topaze, l'améthyste et l'émeraude. Leur exploitation offre un moyen de subsistance à plein temps ou saisonnier à 500.000 exploitants artisiaux éparpillés à travers le pays. Le secteur comprend aussi l'orpailage artisanal et l'extraction artisanale d'or alluvionnaire, qui est une activité de subsistance séculière dans de nombreuses régions de Madagascar. Ces activités ont parfois des impacts significatifs sur la santé, la sécurité, le social et l'environnement, en milieu rural ou dans les parcs. Mis à part les pierres précieuses de couleur et l'or, les exploitants miniers artisiaux exploitent aussi les pierres ornementales, les minéraux industriels (quartz, mica, feldspath) et les matériaux de construction (ciment, marbre, kaolin, gypse).

166. La pêche artisanale est une importante source de revenus pour les pauvres et devrait d'urgence être remise sur la voie de la viabilité. Le secteur de la pêche est dominé par la pêche artisanale qui, selon les estimations, regroupe 102.000 pêcheurs faisant une prise moyenne annuelle totale de 135.000 tonnes et dépendant fortement des ressources marines pour leur subsistance et leurs revenus.⁶² La prise est presque exclusivement vendue sur les marchés locaux étant donné que les pêcheurs ont des difficultés à faire certifier leurs produits pour l'exportation. Si aucune évaluation des stocks n'a été faite, la quantité limitée de données disponibles indiquent que la plupart des activités de pêche sont en déclin à cause de la surpêche, de la destruction de l'habitat, de la pollution et du changement climatique. Il faudrait approfondir les chaînes de valeur de la pêche et réorienter le secteur vers des activités à plus grande valeur ajoutée et viables :

⁶¹ Selon le *Bureau du Cadastre minier de Madagascar*, 70% des permis miniers sont détenus par des exploitants artisiaux.

⁶² Ces chiffres sont probablement fortement sous-estimés : il n'y a pas eu de recensement récemment et les ménages sont nombreux à pratiquer la pêche en tant qu'activité à temps partiel ou pour contribuer à la satisfaction de leurs besoins de subsistance. Population active à Madagascar : 11,3 millions (Banque mondiale, 2012)

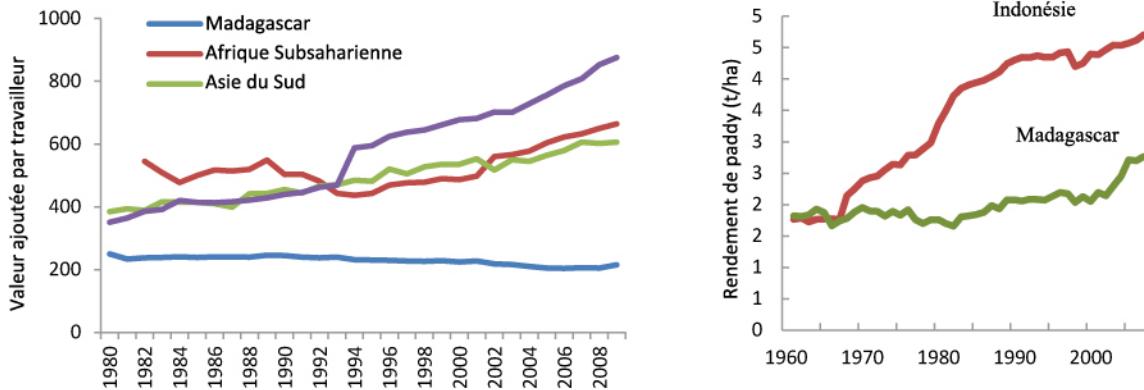
- *Développer les chaînes de valeur de la pêche qui présentent un potentiel prometteur de génération de revenus pour les pauvres dans le contexte actuel de la difficulté d'accès aux marchés et de faible valeur ajoutée.* Plusieurs contraintes limitent ce développement, notamment le manque systémique d'accès aux finances et les barrières aux marchés liées aux exigences de certification.
- *Se lancer dans une gestion durable conjointe de la pêche.* Malgré quelques initiatives réussies mais éparses, la viabilité globale de cette ressource est menacée par le manque d'attention à la gestion des pêches et il faudrait faire un plus grand effort dans ce sens aux niveaux local, national et régional.⁶³
- *Accroître la production de poissons d'aquaculture pour la consommation intérieure, les exportations, la création d'emplois et la réduction de la pression sur les écosystèmes marins.* Plusieurs modèles prometteurs sont en plein développement à Madagascar et dans la région et la transposition à une échelle significativement plus grande des approches passe par l'instauration d'un environnement favorable. Des modèles d'aquaculture de concombres de mer destinés aux producteurs sont en phase de test dans l'optique de résoudre le problème de raréfaction de cette ressource tout en contribuant à la réduction de la pauvreté et sont graduellement en train de s'industrialiser.

ANALYSE APPROFONDIE DE LA PRODUCTIVITÉ AGRICOLE A MADAGASCAR

167. La productivité agricole à Madagascar est faible et en baisse depuis les années 1960. La valeur ajoutée agricole par travailleur s'élevait tout juste à 250 USD par travailleur (en dollars constants de 2005) en 1980, ne s'est guère accrue pendant les années 1980 et a en moyenne baissé de 1% par an dans les années 1990 et 2000. De plus, la production de riz qui est la principale culture vivrière de base de Madagascar et représente près de 70% de la production agricole et 48% de la consommation calorique totale, n'a pas évolué avec les besoins grandissants de la population. Au cours des 30 dernières années, la production rizicole a en moyenne augmenté de 2,6% par an et la plus grande partie de cette croissance est davantage attribuable à une augmentation de la surface cultivée qu'à une augmentation du rendement, alors que la consommation calorique totale s'est accrue à environ de 3% par an. La performance de Madagascar en matière de productivité agricole ne tient guère la comparaison face à la plupart des autres pays (Graphique 52, à gauche). Partant d'un point similaire des années 1960, la croissance du rendement à Madagascar a été lente alors qu'elle a plus que doublé en Indonésie, un pays au potentiel agroclimatique similaire (Graphique 52, droite). Aujourd'hui, l'écart de rendement rizicole (différence entre les rendements moyens réalisés par les exploitants agricoles et les rendements maximums réalisables dans des conditions expérimentales) est beaucoup plus élevé à Madagascar (75%) qu'en Indonésie (20%). D'autres cultures vivrières de base présentent également des rendements moyens bien en-dessous de leur potentiel : le maïs (réel de 0,9t/ha contre potentiel de 4t/ha), le haricot (0,8 contre 2), le manioc (7 contre 30) et la pomme de terre (6 contre 20). La plus grande partie de la production d'aliments de base est destinée à la consommation propre et moins de 25% de cette production est écoulée sur les marchés. La participation limitée aux marchés restreint la capacité des exploitants agricoles à accroître leur productivité étant donné que celle-ci requiert d'utiliser des intrants améliorés qu'il faut acquérir avec l'argent généré à partir de ventes sur le marché.

⁶³ « Natural Capital Accounting and Management of the Malagasy Fisheries Sector ». Le Manach et al., Banque mondiale, mars 2013

Graphique 52: La productivité agricole à Madagascar est faible et en baisse contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays



Source : FAOSTAT

168. La faible productivité agricole à Madagascar est imputable à de multiples causes sous-jacentes, parmi lesquelles les suivantes sont les plus frappantes :

- Utilisation de pratiques agricoles obsolètes à cause du manque de connaissances des producteurs sur les technologies améliorées, aggravée par un service de vulgarisation peu performant et peu efficace. L'expérience de nombreux pays suggère que le moyen le plus efficace pour fournir des services de conseil à des fins de vulgarisation consiste à utiliser des systèmes pluralistes qui regroupent des institutions publiques, des firmes privées et des organisations de la société civile. Ce type de système pluraliste n'existe pas à Madagascar. En l'absence d'un service de vulgarisation public opérationnel, des projets de développement appuyés par les bailleurs ont tâché d'obtenir l'appui d'organisations non Gouvernementales (ONG) et de firmes privées pour la prestation de services de conseil agricole. Cette approche n'a pas fonctionné. Les services disponibles à ce jour sont limités en termes de couverture géographique et leur qualité est très variable. Plus de 50% des ménages ruraux n'ont actuellement pas accès à un agent de vulgarisation, indépendamment de son type (SSA 2009).
- Disponibilité limitée et coût élevé des intrants améliorés (en particulier les semences et les engrains), à cause de systèmes de distribution d'intrants peu développés, de frais de transport élevés et d'un secteur privé peu performant. Reprenant la comparaison avec l'Indonésie, l'utilisation de variétés modernes à Madagascar ne concerne que 20% de la surface utilisée pour la culture du riz, contre 95% en Indonésie. De même, l'utilisation d'engrais à Madagascar (5kg/ha) peine loin derrière de celle de l'Indonésie (290kg/ha) et a en réalité baissé au cours des dernières années (FAOSTAT 2009).
- Faible utilisation de crédit de production à cause du manque de demande effective de financement bancaire, d'une part, et du manque d'offre de services financiers adaptés, de l'autre. Les producteurs agricoles sont nombreux à ne pas avoir les connaissances et les compétences nécessaires pour accéder au système de crédit formel et les banques perçoivent ceux qui ont cette connaissance et ces compétences comme intéressants parce qu'ils n'ont guère de biens à offrir en garantie et souhaitent investir dans des activités à risque. En l'absence d'une demande effective, les institutions financières à Madagascar ne font guère d'effort pour prêter au secteur agricole. La pénétration du marché par les institutions

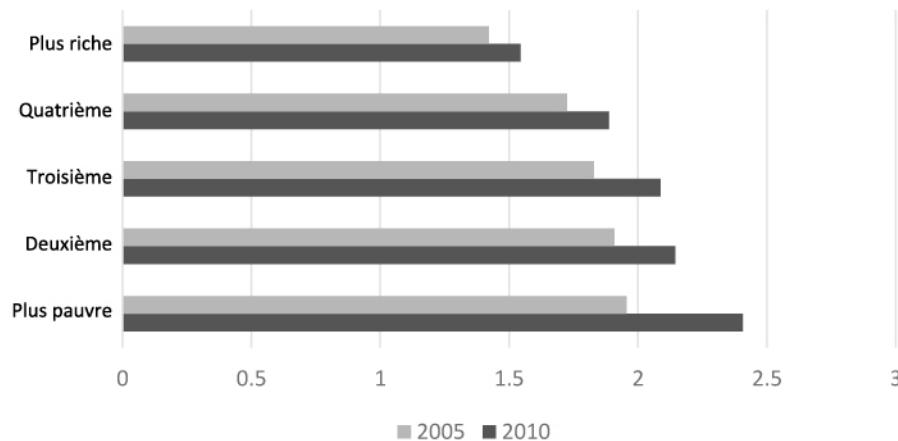
financières couvre seulement 20% de l'ensemble des communes et seulement environ 10% des ménages ruraux ont accès au crédit pour financer leurs activités de production agricole (AGEPMF).

- **Manque d'infrastructure de production, notamment d'infrastructures d'irrigation et d'installations de séchage et de stockage.** Le manque de maîtrise efficace de l'eau est l'une des raisons majeures expliquant le faible rendement de riz qui est de loin la culture la plus importante du pays. La proportion totale de terres cultivées classifiée comme irriguée est relativement élevée si l'on considère les normes mondiales (environ 31% en 2005) mais près de trois quarts de ces terres irriguées sont irriguées à l'aide de micro-périmètres dont bon nombre ne permettent qu'une maîtrise limitée de l'eau (INSTAT 2008). Le manque d'infrastructure d'irrigation constitue donc une contrainte majeure.
- **Une faible base de capital humain**, ayant pour résultat une mauvaise nutrition, des services de santé rurale insuffisants et la prévalence de maladies invalidantes, un manque de compétences (imputable au fait que la population rurale manque d'opportunités de formation, en particulier de formation professionnelle) et une mauvaise organisation (témoignant de l'absence d'une tradition de collaboration formelle et informelle). Selon le dernier recensement, 23% de la main-d'œuvre agricole n'a aucune instruction et 63 autres % ne sont pas allés au-delà de l'école primaire (INSTAT 2008). Le mauvais état de santé et nutritionnel a un impact significatif sur la productivité. Par exemple, selon l'Enquête Démographique et de Santé; 9,3% des adultes ont eu la fièvre ou le paludisme au cours des 2 semaines précédent l'enquête, alors que 35% des femmes et 33% des hommes souffraient d'anémie. Il a été démontré que l'anémie faisait baisser la productivité des travailleurs manuels entretenant des tâches physiquement exigeantes de 17% et celle des autres de 5%. Un épisode de paludisme non mortel dure généralement entre 10 et 14 jours, y compris 4 à 6 jours de repos total où le malade ne peut faire aucun travail des champs.
- **Manque de sécurité foncière**, à cause d'une dépendance continue aux systèmes traditionnels d'affectation et d'administration des terres, qui découragent les investissements dans des améliorations susceptibles d'améliorer la productivité, notamment l'irrigation et l'aménagement de terrasses. Même si 86% des terres agricoles sont classées propriété privée, seulement 8% des chefs de ménage détiennent un titre officiel sur leurs terres (INSTAT 2008).
- **Dégénération des sols étroitement liée aux taux élevés de déforestation** qui sont eux-mêmes la conséquence de pratiques d'expansion agricole causées par la pauvreté (connues sous le nom de « *tavy* »). Ces pratiques sont également renforcées par l'application répandue du droit coutumier dans la gestion des forêts, droit qui autorise la pratique de la culture sur brûlis comme moyen de subsistance face à la croissance démographique et du fait que la productivité des terres agricoles reste faible. La dégradation des sols accroît la vulnérabilité des exploitants agricoles aux chocs climatiques et aux catastrophes naturelles.

169. **Les frais de transport élevés et la mauvaise connectivité physique et informationnelle réduisent l'attrait des investissements favorables à la productivité.** La variation considérable des prix selon les régions indique le coût élevé du transport intérieur et d'un mauvais échange d'informations. Les communautés rurales sont nombreuses à ne pas avoir un accès fiable au monde extérieur. Quand elles existent, les routes sont souvent en mauvais état et impraticables pendant la saison des pluies. Les pauvres doivent parcourir de grandes distances pour parvenir aux marchés d'aliments, centres urbains et écoles, même si les distances parcourues sont généralement très

importantes même dans le segment le plus riche de la population et se sont accrues entre 2005 et 2010. Par exemple, dans le quintile le plus riche, il faut plus de 90 minutes pour parvenir aux marchés de vivres et plus de 144 minutes dans le quintile le plus pauvre (Graphique 53). L'Indice d'Accessibilité Rurale de Madagascar, défini comme le pourcentage de personnes rurales vivant dans un rayon de 2km d'une route praticable par tous les temps, est de 22,4% ce qui est extrêmement faible même comparé aux normes des pays en développement (Banque mondiale, 2009). L'entretien routier coûte cher parce que le pays est vaste et la population éparpillée et aussi parce que les tempêtes tropicales et les cyclones causent souvent des dégâts. La couverture du réseau ferroviaire est limitée aux zones densément peuplées du plateau central. Les installations portuaires sont pour la plupart en mauvais état. De ce fait, seulement environ 40% de la production agricole est vendue, selon les estimations de Randrianarison et al (2009). A part cela, la forte variabilité saisonnière des prix de plusieurs produits importants suggère un manque de fiabilité de la capacité de stockage.

Graphique 53: Enclavement - Durée du trajet jusqu'au marché d'aliments (heures) par quintile de consommation des ménages

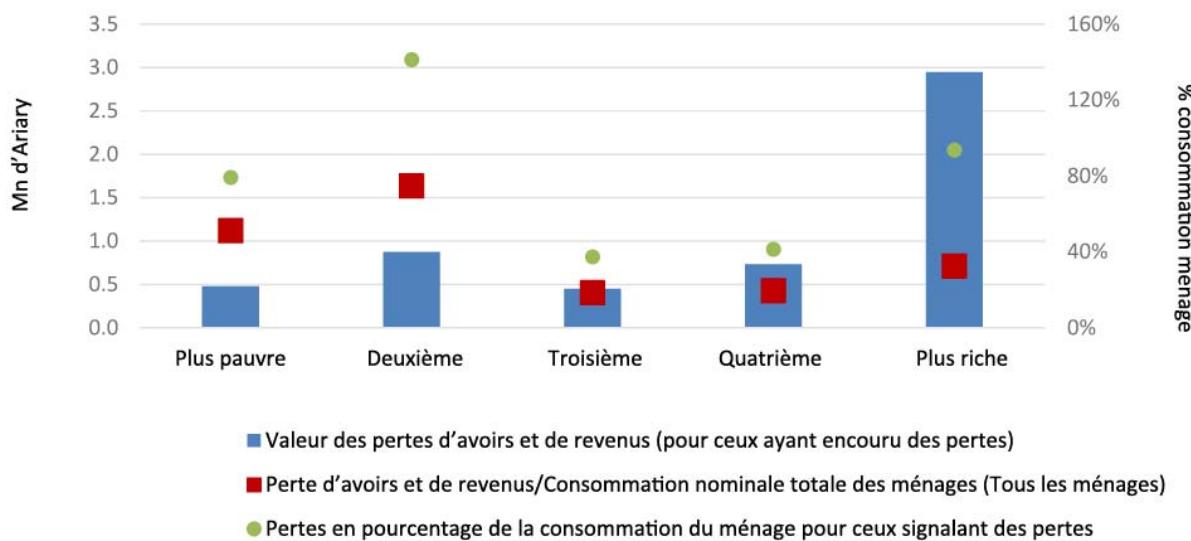


Source : INSTAT, EPM 2005-2010

170. Ce résultat s'explique aussi par les chocs défavorables dont un nombre élevé sont liés au climat, tel qu'expliqué dans le premier chapitre. Même si c'est dans le quintile le plus riche de la population que la valeur nominale des pertes encourues est la plus élevée, au total, les pertes de revenus et d'avoirs résultant de tous les chocs défavorables sont beaucoup plus élevées dans les deux quintiles inférieurs de la population (Graphique 54). Il est estimé que ces pertes énormes intermittentes, combinées à l'absence de mécanismes de résolution du risque afférent constituent les contraintes clés pour les pauvres.⁶⁴

⁶⁴ Voir, par exemple, Christiansen & Dercon (2011) et Zimmerman & Carter (2003) qui soulignent l'importance du risque lié aux décisions prises par les exploitants agricoles d'utiliser des technologies exigeant moins d'efforts et à plus faible rendement.

Graphique 54: Pertes d'actifs et de revenus à cause des chocs, 2010



Source : ENSOMD 2012

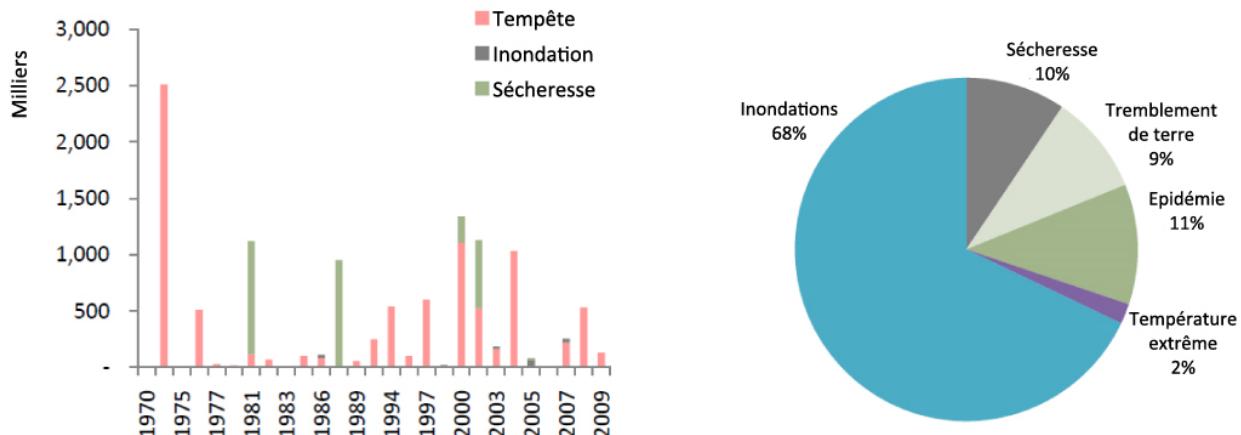
LES CHOCS CLIMATIQUES EXACERBENT LA PAUVRETE

171. Madagascar figure parmi les pays les plus vulnérables au climat au monde avec une population pauvre et majoritairement rurale, une forte exposition géographique aux évènements climatiques et un manque de ressources disponibles dans l'immédiat pour faire face aux catastrophes naturelles et récupérer à leur suite. De 1980 à 2010, 53 aléas naturels, notamment des sécheresses, tremblements de terre, épidémies, inondations, cyclones et températures extrêmes, ont frappé Madagascar et ont causé des dommages économiques de plus de 1 milliard USD (Graphique 55). Selon les projections, ces risques devraient s'aggraver dans le futur, avec la montée du niveau de la mer et des sécheresses de plus en plus sévères et fréquentes. En plus du problème de l'exposition humaine, les infrastructures du pays et ses zones urbaines, en particulier dans les zones côtières, ne sont pas préparées à faire face aux effets des évènements climatiques existants et à venir. Historiquement, la gestion des risques de catastrophe à Madagascar a été axée sur la réponse *ex post* et les efforts de redressement, mais il est de plus en plus admis qu'il est tout aussi important de veiller à la planification et à la préparation pré-catastrophe en adoptant une approche axée sur le renforcement de la résilience. La crise politique et le retrait de nombreux partenaires au développement qui s'est ensuivi ont mis un terme aux efforts entrepris dans ce sens.

172. Les pauvres sont les plus affectés par les aléas naturels parce qu'ils choisissent généralement les terres meilleur marché situées dans des zones exposées aux catastrophes et ont une capacité plus limitée à faire face aux impacts sociaux et économiques négatifs de ces aléas sur leur vie. Plus de 4 millions de personnes vivent actuellement dans des zones à haut risque de cyclone ou d'inondation. Si Madagascar reste en grande partie un pays rural, son urbanisation

éventuelle accroîtrait la vulnérabilité aux catastrophes.⁶⁵ Les tempêtes et inondations qui ont récemment frappé le pays ont révélé sa fragilité.

Graphique 55: Nombre de personnes affectées par les trois aléas naturels majeurs (gauche) et distribution moyenne des catastrophes signalées chaque année à Madagascar (droite)



Source : EM-DAT : Bureau d'Assistance en cas de Catastrophe à l'Etranger (OFDA)/ Centre de Recherche sur l'Epidémiologie des Catastrophes (CRED) Base de données Internationales sur les Catastrophes, Université Catholique de Louvain, Bruxelles, Belgique, Version des données : V11.08

173. **Madagascar détient un des niveaux de risque de cyclone les plus élevés d'Afrique avec une occurrence de trois ou quatre cyclones par an.** La saison cyclonique commence en novembre et se termine en mars et peut occasionner d'importants dégâts tels que la perte de cultures, une incidence accrue d'épidémie de maladie, la dégradation des écosystèmes côtiers et marins, la perturbation des services publics urbains tels que l'eau et l'électricité, de graves inondations, des dommages aux infrastructures et parfois la perte de vies humaines. Au cours des dernières décennies, le pays a été frappé par plusieurs cyclones dévastateurs. En 2008, une analyse économique plus détaillée des impacts des catastrophes naturelles a été menée après le passage successif de trois cyclones violents.⁶⁶ Ces cyclones ont touché 84% du territoire, causant une perte économique équivalant à 4% du PIB et une baisse de 0,3% de la croissance réelle du PIB en 2008. Des dommages et des pertes de 103 millions USD ont été répertoriés dans le secteur de l'agriculture, 127 millions dans le secteur de l'habitat et de l'administration publique et 46 millions dans le secteur du transport. Les coûts de reconstruction ont été estimés à environ 155 millions USD.⁶⁷ Les dernières recherches suggèrent que si la fréquence des cyclones va baisser dans cette partie du Sud de l'Océan Indien, leur intensité devrait s'accroître et pourrait sévèrement affecter le PIB du pays (entraînant une baisse de 38% de la balance des paiements).⁶⁸

174. **A cause de perturbations majeures de la circulation atmosphérique aggravées par de mauvaises pratiques d'occupation des sols, les sécheresses sont monnaie courante dans le Sud**

⁶⁵ Evaluation conjointe des dégâts, pertes et besoins, République de Madagascar, 2008.

⁶⁶ Evaluation conjointe des dégâts, pertes et besoins, République de Madagascar, 2008.

⁶⁷ Banque mondiale (GFDRR), 2010. Brève publication du Département Développement Durable de la Région Afrique de la Banque mondiale : « Plan de réduction des risques de catastrophe de Madagascar : passer de la réponse à la prévention. »

⁶⁸ Service des informations des Nations Unies. Madagascar : la vie des enfants sous-alimentés est menacée par les inondations et la sécheresse, avertit l'UNICEF. Publié le 2 mars 2007.

de Madagascar, comme en témoigne le fait que certaines zones reçoivent moins de 400 mm de pluie par an. Les sécheresses affectent sévèrement les moyens de subsistance, causant des pénuries d'eau et des pertes de cultures. Entre 1980 et 2009, le pays a compté cinq grandes sécheresses qui ont eu de profonds impacts sur l'agriculture et la sécurité alimentaire. Selon le Programme Alimentaire Mondial à Madagascar, au cours des dernières années, la sécheresse a causé de mauvaises récoltes de maïs dans les régions du sud, ce qui a affecté plus de 230.000 enfants âgés de moins de cinq ans. Les dernières preuves de la prolongation des périodes sèches suggèrent qu'il est nécessaire de mettre plus d'emphase sur la diversification des moyens de subsistance qui permettraient de tempérer les impacts des sécheresses à venir pour les populations vulnérables.

175. **Les évènements de pluies torrentielles causés par les tempêtes violentes et les cyclones tropicaux, combinés à de mauvaises pratiques d'occupation des sols et une déforestation croissante, peuvent provoquer des inondations majeures et dévastatrices dans l'ensemble du pays.** Les inondations endommagent les routes, ponts, maisons et cultures, tout en menaçant les vies de centaines de personnes vivant dans les zones affectées. Madagascar a été le théâtre de plus de 30 inondations ou évènements de pluies torrentielles au cours des 30 dernières années, ce qui a causé la mort de centaines de personnes et affecté des milliers. Les inondations les plus dévastatrices ont été causées par la tempête Gloria (20 décès) et le cyclone tropical Elita qui a tué 363 personnes et affecté plus d'un million, occasionnant des dommages économiques de plus de 250 millions USD.⁶⁹

176. **L'érosion du littoral à cause de la montée du niveau de la mer constitue déjà un problème majeur pour les ports côtiers et les plages de Madagascar.** L'érosion littorale, telle que mesurée en 1997, était de 5,71 à 6,54 mètres et il est projeté qu'elle augmente de façon exponentielle d'ici 2100. Les infrastructures critiques telles que les ports et les routes sont menacées par la montée du niveau de la mer, de la même façon que le sont les points de biodiversité uniques abritant des écosystèmes côtiers tels que les forêts littorales des plaines côtières sablonneuses de l'Est de Madagascar, déjà menacées par le développement et une fragmentation accrue.⁷⁰

177. **En plus des préjudices économiques occasionnés par les catastrophes naturelles, il faut aussi compter le coût économique de la préparation aux catastrophes naturelles à venir.** Le coût d'adaptation au changement climatique (ACC) en Afrique Subsaharienne est estimé à environ 0,6% du PIB. C'est dans les domaines de l'approvisionnement en eau/protection contre les inondations et l'agriculture que les coûts devraient être les plus élevés, tendance qui devrait transparaître au niveau national à Madagascar, compte tenu de la vulnérabilité évidente de ces secteurs au changement climatique projeté, en dépit du manque d'estimations nationales précises des priorités et des besoins financiers d'adaptation.

Tendances à venir⁷¹

⁶⁹ EM-DAT : Base de données internationale de l'OFDA/CRED sur les catastrophes.

⁷⁰ Plan d'Action National d'Adaptation au Changement Climatique de Madagascar, 2006.

⁷¹ Université de Cranfield : Briefing sur le changement climatique à Madagascar et Portail des connaissances sur le changement climatique de la Banque mondiale.

178. Les précipitations devraient diminuer dans le sud du pays, alors que l'intensité des cyclones devrait s'accroître de près de 50%, ce qui aura d'importantes implications pour l'agriculture, la sécurité alimentaire et les infrastructures. Entre 1961 et 2005, les précipitations ont baissé dans les régions centrales et côtières est, baisse qui s'est accompagnée d'une prolongation de la durée des périodes sèches. D'ici 2065, les précipitations dans le sud du pays devraient s'accroître au cours des mois d'été, de janvier à avril, puis d'octobre à novembre, à l'exception de la station la plus septentrionale qui deviendra éventuellement plus sèche en octobre. La certitude des changements de précipitation projetés dans le nord est moindre, étant donné que certains modèles suggèrent des conditions plus sèches et d'autres des conditions plus humides. D'ici 2100, la fréquence des cyclones devrait baisser sur l'ensemble de l'Océan Indien, en particulier entre septembre et décembre. L'intensité des cyclones devrait, en revanche, augmenter de 46% et leur lieu d'occurrence devrait se déplacer vers le nord, ce qui aura des implications pour l'agriculture, la sécurité alimentaire et les infrastructures.

Risques sectoriels

179. L'agriculture et les services sociaux sont particulièrement exposés aux risques liés au changement climatique et autres catastrophes naturelles. En plus de ces tendances générales, trois secteurs clés, à savoir l'agriculture, la santé (et autres services sociaux) et la pêche, ont été évalués en vue de mieux comprendre les principaux facteurs d'impact, ainsi que les impacts actuels et futurs. Le Tableau 13 présente le risque global associé à chaque secteur en fonction des aléas climatiques et géophysiques et des impacts potentiels sur le secteur, ajusté en fonction de la préparation institutionnelle du secteur et des défis et opportunités présentés par le contexte de développement plus large. Les résultats indiquent où se situent les risques potentiels. Il faudra éventuellement effectuer de plus amples consultations, diagnostics et études pour cerner et, par la suite, réduire les risques posés par le changement climatique et autres aléas naturels.

Tableau 13: Exposition générale du secteur aux risques de changement climatique

	AGRICULTURE		SANTE ET AUTRES SERVICES SOCIAUX		PECHE	
	Historique/ Actuel	Futur	Historique/ Actuel	Futur	Historique/ Actuel	Futur
Impact potentiel						
Température extrême						
Précipitations extrêmes et inondation						
Sécheresse						
Montée du niveau de la mer						
Onde de tempête						
Vents violents						
Impact potentiel sur le secteur en général						
Score de préparation institutionnelle						
	5-Modéré	5-Modéré	5-Modéré			
Impact préliminaire sur le secteur						

Source : Estimations du personnel de la Banque mondiale

180. **Le changement climatique affectera l'agriculture en réduisant la fertilité du sol et en faisant varier les précipitations et les températures.** L'agriculture est essentiellement pratiquée de façon artisanale, à des fins de subsistance, est pluviale et basée sur les technologies traditionnelles. La déforestation et l'érosion, aggravées par l'utilisation de bois de chauffe comme source primaire de combustible, sont de graves sujets de préoccupation. Le changement climatique vient aggraver la vulnérabilité de ce secteur. Le changement climatique aura un impact négatif sur la fertilité du sol, en particulier sur les hautes terres où les précipitations accrues, combinées à la déforestation sont en train de réduire la couverture du sol par l'érosion.⁷² Les variations des précipitations et des températures, combinées à une intensité d'activité accrue dans certaines régions ont modifié le calendrier agricole/cultural des exploitants agricoles locaux, ce qui a occasionné des mauvaises récoltes plus nombreuses. Les réserves d'eau pour l'agriculture devraient diminuer.

181. **A cause de sa médiocrité, le secteur de la santé publique à Madagascar est vulnérable à la variabilité et au changement climatique : l'incidence des carences nutritionnelles et des maladies transmises par des vecteurs devrait notamment s'accroître.** Les hausses projetées de la température, combinées à une plus grande chaleur et à une plus grande humidité pourraient accroître l'incidence du paludisme, de maladies diarrhéiques et d'infections respiratoires aiguës. Il risque d'y avoir migration en élévation du vecteur du paludisme *Anopheles fluviatilis* depuis les zones côtières à plus de 1 500m. Les maladies diarrhéiques constituent déjà un problème important dans le pays et les inondations risquent de les exacerber, de même que d'autres maladies liées à la qualité de l'eau, telles que le choléra, en augmentant la surface de pollution de l'eau. Pour remédier

⁷² Agence Américaine pour le Développement International, 2008. Impacts du changement climatique sur les moyens de subsistance ruraux à Madagascar et potentiel d'adaptation.

aux impacts de la variabilité et du changement climatiques sur le secteur de la santé, il faut résoudre les problèmes de pauvreté, d'assainissement, de nutrition et de dégradation environnementale qui affectent tous la vulnérabilité des communautés et leur capacité à s'adapter.

182. Les stocks de poissons en mer ont déjà été affectés par la sédimentation croissante et les eaux de ruissellement provenant des vastes systèmes hydrographiques du pays. Ceci affecte les coraux ainsi que les niveaux d'acidité et la température de l'eau dans les deltas productifs qui ont tous déjà subi de fortes dégradations à cause des cyclones. Une migration croissante vers de nouveaux lieux de pêche a été formellement documentée, de même que le fait que les communautés vivant de la pêche adoptent de plus en plus d'autres moyens de subsistance, et parfois changent même carrément de moyen de subsistance. Si la conversion d'un moyen de subsistance basé sur la pêche à un moyen de subsistance basé essentiellement sur l'agriculture ne constitue pas forcément une option viable ni durable, elle se fait déjà. Les pêcheurs doivent davantage s'éloigner du rivage pour pêcher, ce qui les rend de plus en plus dépendants de l'équipement et de l'aide financière nécessaire pour obtenir cet équipement (ex : moteurs). Les perturbations climatiques, combinées à la surpêche, aggravent la vulnérabilité des moyens de subsistance basés sur la pêche. La pêche à terre est la plus vulnérable à la fourniture et à la qualité de l'eau, à la sédimentation et à la migration d'espèces.⁷³

EPUISEMENT DU CAPITAL NATUREL ET PAUVRETE, UN CERCLE VICIEUX

183. La pauvreté à Madagascar est étroitement liée à la dégradation des sols et à la déforestation. La dégradation des sols, définie comme la réduction temporaire ou permanente de la capacité productive des sols par des actions humaines, affecte 31% du pays. Soixante-dix pourcent du territoire national est classé terres agricoles et en 2000, 53% de la population vivait dans des zones où une proportion importante des terres était dégradée.⁷⁴ Les zones où la dégradation des terres est la plus poussée se trouvent dans le sud-ouest, la côte est et les hautes terres, ce qui coïncide non seulement avec les taux de pauvreté les plus élevés mais aussi la présence de sols ferralitiques et ferrugineux peu fertiles, hautement érodables. Les cartes des sols existantes ont été dressées sur la base de la cartographie mondiale qui classe les sols de Madagascar en quatre grandes catégories : sols ferralitiques acides sur la côte est et les hautes terres et sols ferrugineux tropicaux dans l'ouest et le sud qui, ensemble, recouvrent près de 70% du pays et sont fortement sujets à l'érosion à cause de la topographie des régions où ils se trouvent et de leur structure physique ; et sols tourbeux hydromorphes au fond des vallées et sols alluviaux des plaines d'inondation dans l'ouest du pays qui sont moins susceptibles à l'érosion et plus fertiles mais ne représentent qu'environ 30% du territoire national. Selon une étude, entre 1993 et 2003, 48% des flancs des collines dans l'est du pays avaient souffert d'une perte de qualité du sol.⁷⁵

⁷³ Banque mondiale & Stratégie Internationale des Nations Unies pour la Prévention des Catastrophes (2007). Rapport sur le statut de la réduction des risques de catastrophe dans la Région de l'Afrique Subsaharienne (ASS).

⁷⁴ McConnell W, Sweeney S & Mulley B. 2004. 'Physical and social access to land : spatio-temporal patterns of agricultural expansion in Madagascar'. Agriculture, Ecosystems and Environment (Agriculture, Ecosystèmes et Environnement), vol. 101, p. 171-184.

⁷⁵ Minten B. et Ralison E. 2003. 'Environnement, agriculture et pauvreté' in Bart Minten, Jean-Claude Randrianarisoa et Lalaina Randrianarison (eds) *Agriculture, Pauvreté Rurale et Politiques Économiques à Madagascar*. Université Cornell, Ithaca.

184. La dégradation des sols est souvent la conséquence de décisions de gestion des terres à court termes prises sous l'impulsion de la pauvreté, notamment la déforestation et le surlabourage des terres. L'instinct de survie peut pousser un exploitant agricole à travailler excessivement des terres fragiles ou à couper les derniers arbres de sa ferme, même si cela menace sa productivité à venir.⁷⁶ La perte de fertilité des sols est traditionnellement imputée à la culture sur brûlis (*tavy*) dont la pratique implique de faire des feux qui épuisent les nutriments des sols, raccourcissent les périodes de jachère et accroissent les taux d'érosion. Par ailleurs, Madagascar a été affecté par la déforestation et la fragmentation des forêts au cours des 50 dernières années (en grande partie à cause de l'agriculture) comme en témoigne le fait que la couverture forestière s'est amenuisée de près de 40% des années 1950 à 2000 et que les zones forestières restantes sont fortement dégradées.⁷⁷ A part cela, une grande partie des terres agricoles est fortement touchée par l'érosion à cause de pratiques d'occupation des sols non durables.⁷⁸

185. Le fait que la biomasse ligneuse soit la source d'énergie principale des ménages à Madagascar constitue également une grave menace pour les forêts. La structure actuelle de la consommation d'énergie des ménages de la nation est fortement biaisée. Près de 95% des ménages dépendent de la biomasse ligneuse, avec le bois et le charbon en tête de liste, et la consommation naturelle annuelle est d'environ 9 millions de mètres cubes de bois de chauffe et 8,6 millions de mètres cubes de bois sous forme de charbon. L'utilisation de l'électricité, du gaz naturel et du kérozène comme combustible de cuisson est limitée à une très petite minorité, le gaz de pétrole liquéfié (GPL) représentant 11% des combustibles utilisés en milieu urbain et un taux négligeable ailleurs.

186. La récente recrudescence de la déforestation suggère que les personnes sont de plus en plus nombreuses à tomber dans le piège de la pauvreté. Les taux de déforestation calculés varient à cause des différences de spécificité des différentes études dans le temps et les différences de définition de la forêt. Si les taux de déforestation ont été en baisse, ils sont récemment remontés de façon spectaculaire : la déforestation au niveau national était estimée à 0,83% entre 1990 et 2000, 0,53% entre 2000 et 2005 et 0,40% entre 2005 et 2010.⁷⁹ Les derniers taux de déforestation calculés pour l'écorégion de la Forêt Humide de l'Est illustrent bien l'augmentation de ces taux⁸⁰ : 0,50% entre 2005 et 2010 et 0,94% entre 2010 et 2013. La déforestation au niveau local implique que les communautés dépendantes de la forêt peuvent subitement se retrouver sur des terres

⁷⁶ Banque mondiale 2015. The hidden dimensions of poverty: natural resources and the environment (Les faces cachées de la pauvreté : ressources naturelles et environnement). Washington DC.

⁷⁷ Harper GJ, Steininger MK, Compton JT, Juhn D, Hawkins F. 2007 Fifty years of deforestation and forest fragmentation in Madagascar (Cinquante années de déforestation et de fragmentation des forêts à Madagascar). Environ. Conserv. 34, 325–333.

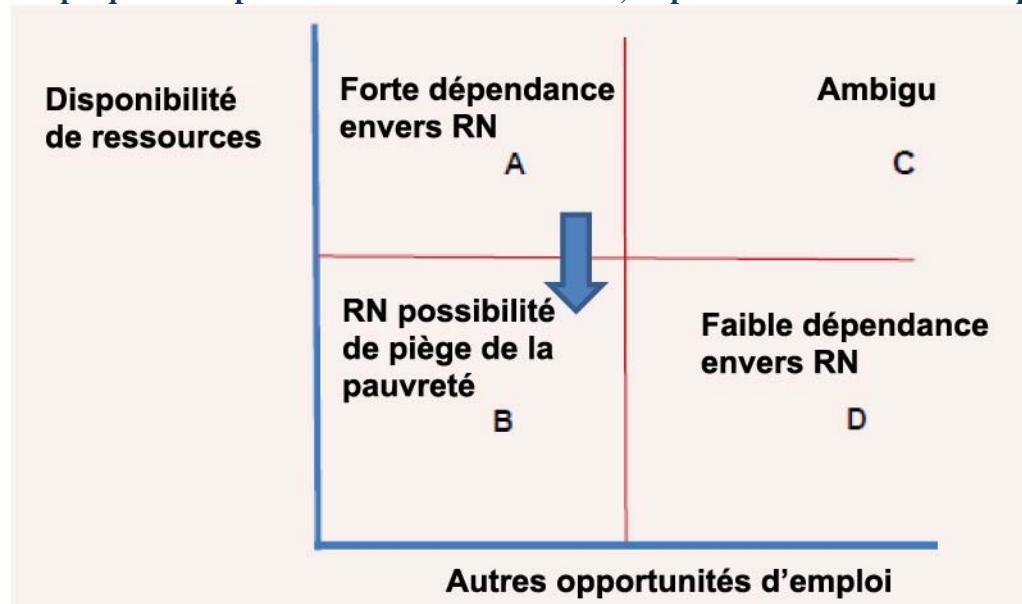
⁷⁸ Styger E, Fernandes ECM, Rakotondrasamasy HM, Rajaobelirina E. 2009 Degradation uplands in the rainforest region of Madagascar: fallow biomass, nutrient stocks, and soil nutrient availability (Dégradation des hautes terres dans la région des forêts humides à Madagascar : biomasse en jachère, stocks de nutriment et disponibilité de nutriments dans les sols). Agroforestry Syst. 77, 107–122.

⁷⁹ MEF - USAID et CI (2009) : *Évolution de la couverture des forêts naturelles 1990 – 2000 – 2005, Madagascar*. L'analyse des zones forestières a été menée par Conservation International avec l'appui de l'USAID en 2007, alors que la couverture végétale a été tirée de l'Inventaire National des Forêts réalisé en 1996.

⁸⁰ Analyse réalisée dans le cadre du Financement Supplémentaire pour le troisième Programme Environnemental par un groupement comprenant MEESF, WCS, ONE, EtcTerra et Madagascar National Parks. Les résultats ont été présentés le 5-6 Août, 2014 et la publication est attendue pour 2015.

cultivées à faible rendement ce qui se traduira par des moyens de subsistance moins lucratifs (Graphique 56).

Graphique 56: Dépendance envers les ressources, disponibilité de ressources et opportunité



Source : Banque mondiale 2015. *Les dimensions cachées de la pauvreté : ressources naturelles et l'environnement.* Washington DC.

187. **Les reliquats de forêt sont un filet de sécurité pour les populations riveraines.** Les communautés pauvres du monde entier génèrent en moyenne le même niveau de revenus des forêts que de la vente de cultures. Négliger cette « manne cachée » serait comme ignorer le rôle de l’agriculture qui est la première activité économique en milieu rural. Là où la couverture forestière est bonne, le niveau de dépendance envers les forêts est étonnamment élevé (28% des revenus).⁸¹ En plus de fournir des ressources ligneuses, les forêts offrent aussi des opportunités de chasse. Dans le nord-est de Madagascar (étude de cas sur le Parc Naturel de Makira et le Parc National de Masoala), la valeur d’exploitation de la faune représente 57% des revenus monétaires annuels des ménages dans les communautés locales et le rendement économique des zones exploitées a été de 0,42 USD par an.⁸² Les forêts et leur faune peuvent également être un important antidote à la malnutrition infanto-juvénile. Dans la même région de Madagascar, une consommation plus élevée de faune était associée à des concentrations d’hémoglobine significativement plus élevées. Les modèles empiriques démontrent que la perte d’accès à la faune entraînerait une augmentation de 29% du nombre d’enfants souffrant d’anémie et ferait tripler le nombre de cas d’anémie parmi les enfants des ménages les plus pauvres.⁸³

⁸¹ Angelsen, A., Jagger, P., Babigumira, R., Belcher, B., Hogarth, N. J., Bauch, S., et Wunder, S. (2014). Environmental income and rural livelihoods: a global-comparative analysis (Revenus environnementaux et moyens de subsistance ruraux : une analyse comparative à l'échelle mondiale). World Development (Développement mondial), 64, S12-S28.

⁸² Golden, C. D., Bonds, M. H., Brashares, J. S., Rodolph Rasolofoniana, B. J., & Kremen, C. (2014). Economic valuation of subsistence harvest of wildlife in Madagascar (Valorisation économique de l’exploitation de la faune à des fins de subsistance à Madagascar). Conservation biology, 28(1), 234-243.

⁸³ Golden, C. D., Fernald, L. C., Brashares, J. S., Rasolofoniaina, B. R., & Kremen, C. (2011). Benefits of wildlife consumption to child nutrition in a biodiversity hotspot (Avantages de la consommation de faune sauvage pour la

La forêt comme tremplin pour sortir de la pauvreté : preuves mitigées

188. La gestion à base communautaire des ressources naturelles (GBCRN) peut offrir une voie de sortie de la pauvreté. Les forêts peuvent être une source de revenus et de nourriture pour les pauvres et les personnes chroniquement pauvres. La GRN à base communautaire peut contribuer à cela. Le Gouvernement a légiféré⁸⁴ sur la GRN à base communautaire vers la fin des années 1990 afin de réduire la déforestation et protéger une part significative de la biodiversité mondiale endémique à Madagascar.⁸⁵ Le nombre de blocs forestiers gérés par les communautés a rapidement augmenté et continue à augmenter.⁸⁶ L'Association Anja Miray basée à Madagascar opère une réserve forestière communautaire, utilisant l'écotourisme pour créer des emplois et financer des infrastructures sociales de base telles que des écoles, des dispensaires et des centres d'éducation environnementale. Avant cette initiative, le vaste territoire environnant la communauté était défriché chaque année pour la culture du maïs. Les communautés locales ont chassé les lémuriens pour ajouter une source de protéine à leur régime alimentaire pauvre. Aujourd'hui la forêt est une attraction touristique populaire dans le monde entier. L'écotourisme a généré d'importants revenus pour une agriculture de remplacement et de nouveaux investissements dans l'agriculture, la pêche et les pépinières, aidant la communauté à parvenir à l'autosuffisance alimentaire.

189. En dépit d'exemples encourageants, la gestion à base communautaire des ressources naturelles (GRN) n'a en général pas tenu ses promesses. Une évaluation récente des impacts menée par la Banque mondiale⁸⁷ montre que la décentralisation de la gestion des forêts au bénéfice des communautés locales à Madagascar n'a, en moyenne, pas réalisé son objectif de conservation de la forêt. En termes de déforestation, aucune différence significative n'a pu être décelée entre les forêts gérées par les communautés et celles qui ne le sont pas, même après avoir restreint l'échantillon expérimental aux communautés dont le contrat de gestion des forêts a reçu une évaluation positive de l'État. Au niveau national, les résultats corroborent le tableau plutôt sombre de la gestion communautaire des forêts à Madagascar, décrit dans un certain nombre d'études institutionnelles et de politique.⁸⁸ Pour expliquer le manque d'efficacité de la gestion

nutrition de l'enfant dans un point chaud de biodiversité). Proceedings of the National Academy of Sciences, 108(49), 19653–19656.

⁸⁴ Raik, D., 2007. Forest management in Madagascar : an historical overview (Gestion des forêts à Madagascar : aperçu historique). *Madagascar Conservation and Development*, 2(1), pp.5–10.

⁸⁵ Le Saout, S. et al., 2013. Protected areas and effective biodiversity conservation (Aires protégées et conservation efficace de la biodiversité). *Science*, 342, pp.803–805.

⁸⁶ Aubert, S., Tchoussou, A. & Razafiarijaona, J., 2013. Les tenants et les aboutissants juridiques des transferts de gestion des ressources naturelles renouvelables. In P. Montagne & F. Rives, eds. *Kajiala. Tattali, Djekabaara. Valoriser les Produits pour Mieux Conserver les Forêts*. Antananarivo, Madagascar: CITE, pp. 49–67.

⁸⁷ Ralofoson, R., 2015. Effectiveness of Community Forest Management at reducing deforestation and improving human well-being in Madagascar (Efficacité de la gestion communautaire des forêts en termes de lutte contre la déforestation et d'amélioration du bien-être humain à Madagascar). Version préliminaire.

⁸⁸ Pollini, J. et al., 2014. The transfer of natural resource management rights to local communities (Transfert des droits de gestion des ressources naturelles aux communautés locales). In I. R. Scales, ed. *Conservation and Environmental Management in Madagascar*. Oxon, UK: Routledge, pp. 172–192; Pollini, J. & Lassoie, J.P., 2011. Trapping farmer communities within global environmental regimes: the case of the GELOSE legislation in Madagascar. *Society & Natural Resources*, 24(8), pp.814–830. Raik, D.B. & Decker, D.J., 2007. A multisector framework for assessing community-based forest management : lessons from Madagascar (Cadre multisectoriel pour l'évaluation de la gestion à base communautaire des ressources naturelles : enseignements tirés à Madagascar). *Ecology and Society*, 12(1), pp.14–28; Rives, F. et al., 2013. Forest management devolution: gap between

communautaire des forêts, ces études évoquent le manque d'intégration de la participation locale, une sécurité foncière mal définie des zones forestières, des lacunes au niveau des règlements de la GRN à base communautaire, la mainmise de l'élite sur les ressources, l'échec de différentes organisations à apporter le soutien promis et le manque de capacité de la communauté et de l'État, entre autres. Si ces études montrent du doigt les manquements institutionnels et politiques, l'impact de l'analyse d'évaluation menée par la Banque mondiale suggère qu'au niveau national, la GRN à base communautaire n'a pas tenu ses promesses par rapport à son objectif principal : réduire la déforestation.

190. La GRN à base communautaire n'a guère eu d'effets positifs en termes de bien-être. Le transfert des droits de gestion des forêts aux communautés locales n'a pas amélioré le niveau de vie économique des ménages à une échelle plus étendue (niveau de la commune). En revanche, la GRN à base communautaire a amélioré le niveau de vie économique à une échelle plus restreinte, à savoir au niveau des ménages vivant à proximité de la lisière de la forêt. Ce résultat positif pour les ménages vivant à proximité de la lisière de la forêt et la conclusion que la gestion communautaire des forêts n'a pas réduit la déforestation révèlent le défi associé à la réalisation simultanée des objectifs de conservation et de développement. Cette interprétation tranche avec les preuves que la participation des communautés locales à la gestion des forêts donne lieu à une situation bénéfique à tous en termes de conservation et génère des effets positifs en termes de bien-être.^{89,90} Il se peut que la synergie conservation-moyen de subsistance ne soit pas évidente à Madagascar parce que l'ampleur de l'impact, même positif, est très limitée.

6.2 *Opportunités et recommandations*

191. Pour qu'une transformation structurelle puisse se produire, il faudrait que la productivité agricole augmente et que les participants à la force de travail aient la possibilité de travailler dans des secteurs autres que l'agriculture et l'informel. Les opportunités et recommandations pour la promotion d'un secteur privé prospère qui crée des emplois sont traitées au Chapitre 4. L'amélioration de la productivité agricole passe par l'introduction de méthodes plus productives, en parallèle l'amélioration des infrastructures rurales, de la sécurité foncière et du capital humain représenté par les pauvres ruraux, grâce à une meilleure nutrition et à l'accès aux soins de santé et au système d'éducation. Les questions relatives au capital humain sont traitées au Chapitre 6. Les opportunités et les recommandations relatives aux aspects restants sont successivement abordées ci-après.

technicians' design and villagers' practices in Madagascar (Déconcentration de la gestion des forêts : fossé entre la conception des techniciens et les pratiques des villageois à Madagascar). *Environmental Management*, 52, pp.877–893; Urech, Z.L., Sorg, J.P. & Felber, H.R., 2013. Challenges for community-based forest management in the KoloAla site Manompana (Défis à la gestion à base communautaire des forêts au site de KoloAla à Manompana). *Environmental Management*, 51(3), pp.602–615. Disponible sur : <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/23337927>.

⁸⁹ Chhatre, A. & Agrawal, A., 2009. Trade-offs and synergies between carbon storage and livelihood benefits from forest commons (Compromis et synergies entre la séquestration de carbone et avantages tirés des forêts communes en termes de moyens de subsistance). *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 106(42), pp.17667–17670.

⁹⁰ Persha, L., Agrawal, A. & Chhatre, A., 2011. Social and ecological synergy: local rulemaking, forest livelihoods, and biodiversity conservation (Synergie sociale et écologique : réglementation locale et conservation de la biodiversité). *Science*, 331(6024), pp.1606–1608. Disponible sur : <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/21436453>.

192. Renforcer les systèmes de distribution des intrants du privé. Une croissance soutenue de la productivité agricole ne peut se faire sans une innovation technologique constante qui dépend (entre autres choses) de la disponibilité opportune d'intrants améliorés tels que les semences, les engrains et les produits chimiques agricoles. La diffusion des variétés de culture modernes offre un des plus grands potentiels de révolution rapide de l'agriculture malgache. Pour stimuler le développement d'une industrie des engrains performante, rentable et compétitive, il faudra adopter une approche à deux niveaux pour, d'une part, renforcer la demande pour les engrains et, d'autre part, améliorer l'offre d'engrais. Les efforts pilotés et entrepris par l'État en vue d'améliorer les systèmes de distribution des intrants par le passé ont été coûteux et peu efficaces. Reconnaissant les erreurs du passé, le Gouvernement a élaboré des stratégies nationales relatives aux semences et aux engrais qui s'appuient sur des mécanismes de prestation de services privés. La mise en œuvre de ces stratégies, qui a calé pendant la crise, devrait être reprise.

193. Refondre les services de conseil agricole. Les intrants améliorés ne peuvent générer des impacts que si les exploitants agricoles savent s'en servir. C'est le système de vulgarisation qui est chargé de tenir les exploitants agricoles informés et de leur impartir les connaissances requises. En l'absence d'un service public de vulgarisation agricole, la seule option pratique est de faire appel aux prestataires de service privés et aux organisations non Gouvernementales (ONG). Au cours des dernières années, le Gouvernement et plusieurs partenaires au développement ont tâché de promouvoir l'émergence de services de conseil privé en finançant la mise en place de Centres de Services Agricoles (CSA), dont la fonction est d'aider à mettre utilisateurs et prestataires de service en relation. La mise en œuvre du réseau CSA s'est ralentie au cours de la crise politique. La réussite à long terme de l'initiative dépendra de l'existence d'une demande réelle pour des services agricoles parce qu'en l'absence d'une telle demande, les prestataires de service privé n'auront aucune motivation à se lancer. C'est pourquoi il est important de continuer à soutenir l'approche CSA en canalisant les fonds vers les organisations de producteurs pour qu'ils s'en servent pour payer des services de conseil, tel qu'il est déjà fait sur un certain nombre de projets de développement et tel qu'il a été institutionnalisé à travers le Fonds de Développement Agricole (FDA). Ceci permettra aux producteurs et aux organisations de producteurs de faire appel à des services privés, ce qui augmentera la probabilité d'émergence d'une industrie de prestation de services viable. Il faudra également fournir des efforts pour renforcer les organisations de producteurs à proprement parler, étant donné que leur développement reste très limité à Madagascar comparé à de nombreux autres pays.

194. Exploiter les solutions à effet rapide pour développer les infrastructures des exploitations agricoles. Le manque d'infrastructure reste une contrainte majeure au niveau des exploitations agricoles, notamment en ce qui concerne l'irrigation, le traitement et le stockage des cultures. Des preuves indiquent que des investissements relativement modestes dans des infrastructures artisanales peuvent générer des impacts rapides et significatifs en termes de production. La plus grande priorité serait d'élargir l'irrigation en stimulant les investissements dans des technologies d'irrigation artisanales abordables (systèmes gravitaires comme systèmes à pompe). La deuxième plus grande priorité serait de promouvoir les investissements dans la construction et l'utilisation efficace d'installations de stockage de céréales au niveau des villages. La plupart des exploitants agricoles à Madagascar ne parviennent pas à conserver leurs céréales sur des périodes prolongées sans faire de pertes importantes. De ce fait, ils sont forcés de vendre leur production juste après la récolte, lorsque les prix sont mauvais et d'acheter du grain plus tard dans la saison, quand les prix sont élevés. L'accès à des installations de stockage et à des systèmes

fonctionnels d'entreposage de céréales, combiné à la capacité à gérer les stocks avec efficacité permettra aux exploitants agricoles de faire preuve de plus de stratégie dans la constitution des réserves alimentaires de leur ménage et la planification des moments de vente pour profiter des moments où les prix sont favorables.

195. Améliorer les routes desservant les zones de production à potentiel élevé. Les exploitants agricoles de Madagascar ne pourront faire la transition de l'agriculture de subsistance à l'agriculture commerciale que si des améliorations importantes sont apportées au réseau routier qui les relie aux marchés où ils peuvent s'approvisionner en intrants et écouler leurs produits. Certaines des grandes zones de production agricole du pays sont mal connectées à Antananarivo et aux autres grands centres de consommation. De même, les entreprises agroalimentaires situées dans les zones urbaines et à la périphérie de celles-ci ne pourront avoir une source fiable de matières premières bon marché et de qualité que si l'accès aux zones de production rurales est amélioré. Pour veiller à ce que les investissements ciblent les zones où ils auront un maximum d'impact en termes de croissance, il est nécessaire d'examiner l'emphase relative mise sur le ciblage des routes primaires par rapport aux routes secondaires et par rapport aux routes tertiaires, et trouver le bon équilibre entre la construction de nouvelles routes et l'entretien des routes existantes.

196. Développer les organisations locales, ce qui peut exiger des politiques et des services publics adaptés aux besoins des exploitants agricoles. Même si bon nombre des contraintes auxquelles le secteur agricole malgache est confronté sont bien connues, autant que le sont beaucoup d'interventions requises pour y remédier, les progrès réalisés dans ce sens ont été mineurs parce que les approches ont été excessivement « descendantes » (top-down) et la mise en œuvre a trop souvent été confiée à des agences publiques et compagnies paraétatiques en manque de capacités et d'engagement. Les antécédents du secteur public en matière de prestation de services sont médiocres, ce qui s'explique en partie par le manque de capital social des communautés rurales, qui lui-même s'explique généralement par la faiblesse des connaissances et des compétences de la plupart des populations rurales. Comparé à la plupart des autres pays en développement, Madagascar ne compte que peu d'associations d'exploitants agricoles, de coopératives de producteurs, de sociétés d'épargne et de crédit et d'autres groupes d'entraide communautaire qui fonctionnent correctement. Il faut des réformes de politique et des investissements d'appui pour stimuler l'émergence d'organisations locales dynamiques et florissantes capables de générer une demande réelle pour des biens et des services et d'exiger de la redevabilité de la part des prestataires de services publics en mobilisant les pouvoirs politiques.

197. Envisager de s'aligner sur le processus promu par l'Union Africaine à travers le Programme Détailé de Développement de l'Agriculture Africaine (PDDAA). Grâce à l'assistance technique et à l'appui financier mis à disposition par l'intermédiaire du PDDAA, plus de 20 pays africains ont réalisé des avancées importantes au cours des deux dernières années en ce qui concerne l'élaboration de stratégies nationales de développement agricole, la préparation de plans d'investissement agricole et de cadres de dépenses à moyen terme et l'organisation d'évènements de table ronde au cours desquels les parties prenantes et partenaires majeurs ont signé des compacts où ils s'engagent à appuyer la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement agricole. Le processus PDDAA pourrait donner un élan aux efforts déployés par Madagascar pour se redresser après la crise et restaurer la capacité et l'autorité des institutions publiques à travailler dans le secteur agricole.

198. Prioriser la protection des pauvres contre les chocs liés aux catastrophes naturelles parce qu'il s'agit généralement des chocs négatifs les plus violents qu'ils subissent par manque de préparation et d'équipement et aussi parce que l'atténuation et l'adaptation face aux catastrophes naturelles sont sans équivoque un bien public et l'utilisation des ressources publiques à ces fins est donc sans controverse. S'il n'est pas attendu un risque zéro, la recherche montre que les investissements suivants sont rentables et réduisent les impacts sociaux et économiques des aléas naturels :

- **Investir dans la réduction des risques** : Des études ont démontré qu'il y a de nombreux avantages économiques à investir dans l'atténuation, avantages qui varient selon l'échelle considérée, le type d'aléa et le type d'intervention (structurelle ou non structurelle).
- **Investir dans l'information sur les risques** : Les avantages à améliorer les prévisions et à les mettre à la disposition du public sont rentables. Des investissements dans l'hydrométéorologie seraient également associés à un rapport coûts-bénéfices de 4 à 36.
- **Investir dans le redressement après une catastrophe**. La décision d'investir dans le redressement juste après les secours peut inverser les impacts économiques négatifs des catastrophes à long terme. En mettant en place des stratégies de financement robustes pour les risques de catastrophe, le pays devrait être en meilleure position pour faire face aux évènements récurrents ainsi que catastrophiques.

199. Les politiques de réduction de la pauvreté doivent tenir compte de l'impact négatif de la dégradation de l'environnement sur la pauvreté. La durabilité environnementale ne se limite pas juste ni même essentiellement à préserver des forêts vierges et des plages à des fins touristiques. Le rôle des ressources environnementales et naturelles dans la lutte contre la pauvreté a largement été ignoré par les Gouvernements aussi bien que les partenaires au développement, partiellement à cause de la complexité des interactions et des difficultés de mesure. Les données relatives aux indicateurs critiques, telles que la couverture forestière, les stocks de poisson et la qualité de l'eau ont historiquement été rares et peu précises. Le fait que la pauvreté a traditionnellement et essentiellement été mesurée par rapport aux niveaux de consommation plutôt que les niveaux de richesse a souvent dévié l'attention des problèmes de disponibilité et de pérennité des ressources, même si cette approche est justifiée par des raisons pratiques. Les politiques de lutte contre la pauvreté doivent intégrer ceci pour être robustes et précises.

200. Combler les lacunes dans les cadres juridiques et réglementaires de la GRN à base communautaire. Le fondement du cadre juridique de la GRN à base communautaire est la loi appelée « Gestion locale sécurisée des ressources naturelles renouvelables » ou GELOSE, approuvée en 1996. Cette loi n'a jamais été complétée par un ensemble complet de règlements, laissant d'office certains principes clés de la loi sans outil de mise en œuvre bien défini. Les lacunes majeures sont, entre autres : la délimitation des terres de l'État qui peuvent être transférées aux communautés locales, laissant d'office des zones d'ombre autour des droits d'utilisation de la terre ; des lignes directrices claires sur le transfert de gestion qu'il faut que la municipalité considère pour une mise en compatibilité avec le plan de gestion des terres de la municipalité ; et la définition des avantages que la communauté a le droit de tirer de l'utilisation des ressources transférées. Les décrets qui ont suivi n'ont pas comblé ces lacunes majeures et ont donné lieu à des contrats où les droits de propriété foncière n'étaient pas toujours clairs, la participation de la municipalité n'était que mineure et les besoins de la communauté n'étaient pas pleinement représentés.

201. Améliorer la cohérence des politiques sectorielles en ce qui concerne la gestion des ressources naturelles. Pour pouvoir renforcer la propriété foncière et les droits d'utilisation des communautés, il faut résoudre certaines incohérences des lois sectorielles existantes. Le problème est particulièrement épineux en ce qui concerne la législation de la propriété foncière. La réforme de la propriété foncière introduite en 2005 a donné aux municipalités le droit de reconnaître des droits d'utilisation des terres à des personnes privées. Cette mesure répondait à un besoin de développement évident, à savoir garantir la propriété foncière aux exploitants agricoles. En revanche, cela rendait plus difficile pour les communautés chargées de la gestion des ressources forestières de faire clairement reconnaître leurs droits quand les terres concernées ne faisaient pas clairement partie du domaine privé de l'État. Les autres lacunes sont la législation de l'énergie (ex : électrification rurale et utilisation de biomasse) et des mines. Ces deux organes réglementaires ne font pas de référence explicite aux règlements de la GRN à base communautaire, ce qui peut ouvrir la voie à des conflits sur l'utilisation des ressources.

202. Renforcer la capacité d'application de la loi. La clé d'un contrat de gestion forestière opérationnel, qu'il soit passé avec des opérateurs privés ou des communautés locales, réside dans la capacité à appliquer la loi sans équivoque et à réagir aux infractions. Il faut renforcer les capacités du système judiciaire, de l'administration et de la société civile si l'on veut améliorer l'efficacité du cadre législatif. Il faut renforcer les capacités de toutes les parties impliquées dans l'application de la législation environnementale, à commencer par le système judiciaire jusqu'aux agents de terrain techniques. A part cela, il faut rapprocher la justice et les informations environnementales des gens. Les procédures doivent être moins complexes et conformes à la capacité des communautés locales à réellement s'impliquer dans l'action environnementale et les mécanismes tels que les tribunaux itinérants, et/ou la réouverture des tribunaux locaux doivent être soutenus. Il est aussi important d'élaborer des outils d'information permettant de détecter les pressions exercées sur les ressources naturelles à un stade précoce afin de permettre de remédier à leurs causes dès le début.

203. Elaborer une approche à l'échelle du paysage au financement de projet et à la finance du carbone. Pour faire participer les communautés à la conservation, il faut souvent accroître la productivité agricole. L'intensification agricole requerra à son tour des bassins versants et des forêts en bonne santé. Pour élaborer des actions intégrées dans l'espace, il faudra un espace de solutions plus étendu et la possibilité d'exploiter les synergies entre les secteurs. De plus, étant un pionnier du carbone forestier, Madagascar peut éventuellement devenir un leader du reboisement, de la réduction de la dégradation, de l'agriculture et de l'énergie biomasse dans le cadre d'une approche intégrée qui améliore la sécurité alimentaire, augmente la résilience des communautés et des environnements locaux face au changement climatique et mobilise de nouvelles finances pour la conservation.

Chapitre 7. Résumé des défis

Résumé des défis

204. Ce chapitre propose des priorités parmi les nombreuses contraintes qui ont été analysées dans les chapitres précédents et cerne celles qui devraient avoir le plus grand impact en termes d'accélération de la réalisation de l'objectif de mettre fin à l'extrême pauvreté de manière durable à Madagascar. Pour rappel, ce rapport part de la prémissse selon laquelle la mauvaise gouvernance, qui tire son origine en partie des mauvaises dynamiques parmi les élites économiques et l'instabilité politique, affecte la capacité de l'État à recouvrer ses recettes, ce qui contribue à un mauvais climat d'investissement et donc à la faiblesse des investissements et empêche un contrôle adéquat des ressources naturelles du pays. Le faible niveau des recettes fiscales empêche l'État d'entreprendre des investissements pour soutenir une transformation structurelle de l'économie et de fournir des services de base suffisants pour développer le capital humain du pays. La faible croissance économique, la stagnation du capital humain et la croissance rapide de la population ont pour résultat une baisse continue du revenu par habitant, amenant les communautés à dépendre de plus en plus des ressources naturelles et contribuant ainsi à l'épuisement des ressources. Cette dégradation des ressources pourrait atteindre un tel niveau qu'elle empêcherait les gens de sortir de la pauvreté par la suite. Une série de recommandations est formulée dans ce chapitre, les principales étant résumées dans le tableau 1.

Tableau 1 : Résumé des principaux enjeux cernés

Enjeux thématiques	Grands enjeux cernés
Améliorer la gouvernance	<ol style="list-style-type: none">1. Comprendre la dynamique de la dégradation de l'ordre public et inverser la tendance en renforçant les organismes compétents; adopter des mesures décisives pour arrêter le trafic de bois précieux comme un signal de fin de l'impunité2. Améliorer les relations centre-périphérie grâce à la décentralisation et une plus grande participation de la communauté dans les processus économiques et sociaux3. Affaiblir le pouvoir de l'élite en cultivant des contre-pouvoirs, les autonomisant par l'accès à l'information, et en protégeant la liberté de la presse
Renforcement des finances publiques, une condition préalable pour améliorer la prestation de services publics et relever le financement des investissements à impact élevé	<ol style="list-style-type: none">4. Augmenter les recettes fiscales en luttant contre les causes sous-jacentes de la faiblesse des recouvrements5. Établir ou rétablir des mécanismes de contrôle budgétaire en vue d'une plus grande redevabilité et une meilleure performance sur le plan des dépenses6. Finaliser le cadre PPP en vue de faire participer le secteur privé au financement d'infrastructures et de la prestation de services
Instituer des politiques qui permettent de libérer le potentiel du secteur privé	<ol style="list-style-type: none">7. Fournir des investissements publics complémentaires prioritaires dans les domaines propices au développement du secteur privé et la création d'emplois (par exemple la recherche de partenariats dans le transport aérien pour libérer le potentiel du tourisme)8. Définir et hiérarchiser les réformes des politiques à travers un dialogue public-privé pour améliorer le climat de l'investissement et promouvoir les IDE, pour améliorer la

	<p>performance du secteur judiciaire, et pour s'attaquer aux comportements anti-concurrentiels et améliorer la gouvernance des entreprises</p> <p>9. S'attaquer aux principales contraintes relevées par le secteur privé: un accès fiable à l'électricité, un accès plus large à la finance et l'expansion des infrastructures de transport. Le cas échéant, améliorer la gouvernance et la performance des entreprises publiques</p>
Rehausser le capital humain	<p>10. Soutenir les plus pauvres pour leur permettre d'accéder à l'éducation, à la santé de base et à la nutrition à travers le développement et la mise en œuvre d'une politique de protection sociale (tels que les programmes de transferts monétaires conditionnels)</p> <p>11. Améliorer la qualité et l'équité de l'éducation en investissant dans la formation initiale et continue de tous les enseignants, en améliorant la répartition des enseignants à travers le pays, et en intégrant graduellement les enseignants communautaires formés dans le système tout en conservant les mécanismes de responsabilisation locale</p> <p>12. Prioriser et investir dans les formations sanitaires de premier niveau en milieu rural, former et répartir le personnel de santé à travers le pays, et supprimer les coûts à payer par les ménages dans les formations sanitaires, en particulier pour les communautés les plus pauvres</p> <p>13. Accorder une attention renouvelée à la nutrition et mettre à l'échelle des interventions qui s'attaquent au problème de retard de croissance</p> <p>14. Mettre en œuvre des politiques et augmenter les investissements pour améliorer l'eau et l'assainissement, en commençant par les grandes zones urbaines</p>
Lutter contre la pauvreté – améliorer la vie des pauvres en milieu rural	<p>15. Améliorer la productivité agricole grâce à l'introduction de méthodes plus productives, au soutien aux organisations locales, au financement pour de meilleures infrastructures routières et infrastructures au niveau du producteur, au renforcement de la sécurité foncière et à la revalorisation du capital humain</p> <p>16. Améliorer la gestion des ressources naturelles, en impliquant les communautés, en adoptant une approche « paysage » qui intègre des mécanismes pour une meilleure gestion des bassins versants et des forêts, et en renforçant la capacité d'application de la loi</p> <p>17. Instituer des mécanismes pour protéger les pauvres contre les chocs liés aux conditions météorologiques à travers des mesures d'atténuation et de prévention et des mécanismes de financement d'intervention en cas de catastrophe</p>

205. Pour définir les interventions prioritaires, chacun des défis relevés ci-dessus a été évalué par rapport à un ensemble de critères, dont le premier est l'impact sur la réduction de l'extrême pauvreté:

- *Impact sur la réduction de la pauvreté:* Dans quelle mesure les réformes proposées ont-elles un impact sur la réduction de la pauvreté et contribuent-elles à une augmentation durable du bien-être des moins nantis ? Le principal aspect évalué ici est l'impact que la réforme proposée aura en termes d'amélioration des revenus des pauvres et des plus vulnérables.
- *Horizon temporel des impacts:* Dans quels délais l'impact se concrétisera-t-il ? A Madagascar, les mandats présidentiels et législatifs sont de cinq ans et le Gouvernement a élaboré un plan national de développement de cinq ans qui va jusqu'en 2019. Dans un contexte d'instabilité politique répétée, l'État est confronté au défi ardu d'affirmer son autorité en démontrant à tous les Malgaches qu'il peut rapidement obtenir des résultats pour

leur bien. Néanmoins, quelques-unes des questions prioritaires seront sur le plus long terme étant donné que la plupart des défis sont d'ordre structurel et sont en rapport à la tâche de mettre le pays sur une nouvelle trajectoire de croissance, ce qui nécessitera du temps. La période est considérée comme courte lorsque l'impact des réformes pourrait être atteint en 1-2 ans, moyenne en 3-5 ans et longue au-delà de 5 ans. Il est important de noter que les recommandations qui peuvent avoir un impact sur la pauvreté à long terme doivent être lancées à court terme si l'on veut que cet impact se matérialise sur le long terme.

- *Conditions préalables:* Dans quelle mesure cette question doit-elle être traitée afin de libérer un potentiel plus large dans d'autres domaines? Ce critère permet d'évaluer si la réforme définie contribue à des réformes soutenues dans d'autres domaines.
- *Contribution à la réduction de la fragilité:* Dans quelle mesure la question peut-elle contribuer à réduire l'instabilité sur le long terme en renforçant les contre-pouvoirs aux élites et en matière de gestion des ressources naturelles, et/ou en améliorant la cohésion sociale à travers le pays (y compris, par la décentralisation)?
- *Fondement sur des données factuelles:* En référence à la qualité des données factuelles disponibles, dans quelle mesure avons-nous l'assurance que la question relevée est prioritaire ? Ce critère permet de reconnaître les réformes qui ne sont pas encore suffisamment détaillées et pour lesquelles un travail analytique supplémentaire est nécessaire afin de mieux détailler le plan de réforme.
- *Capital politique nécessaire:* Ce critère évalue le coût politique pour le Gouvernement que la réforme prévue aura. Le coût politique correspond à certains droits, priviléges ou appuis qui sont retirés aux bénéficiaires actuels ainsi que l'effet de redistribution substantiel que la réforme aura. Les réformes ayant un coût politique élevé rencontreront probablement une forte résistance d'un groupe d'intérêt acquis restreint mais puissant tandis que celles qui sont jugées comme ayant un coût moyen devraient faire face à une forte résistance de la population en général. Un coût faible entraînerait une faible opposition à la réforme proposée.

206. Le principal critère de sélection du défi comme une priorité et son impact sur la réduction de la pauvreté. Les deuxième et troisième critères les plus pertinents sont l'horizon temporel pour avoir un impact sur la pauvreté et la capacité à réduire les sources de fragilité. Sous chaque groupe thématique d'enjeux, les recommandations sont donc classées selon cet ordre, avec en tête celles qui auront le plus grand impact sur la réduction de la pauvreté dans les plus brefs délais. Le tableau 2 résume les résultats de l'évaluation par analyse des priorités, suivie d'une description des défis identifiés et leur évaluation par rapport aux principaux critères retenus.

Tableau 2: Critères de hiérarchisation des opportunités et contraintes

	Contraintes	Impact sur l'objectif de pauvreté	Horizon temporal de l'impact	Condition préalable?	Contribution à la réduction de la fragilité	Données factuelles	Capital politique requis
Governance	1. Comprendre la dynamique de la dégradation de l'ordre public et inverser la tendance en renforçant les organismes compétents; adopter des mesures décisives pour arrêter le trafic de bois précieux comme un signal pour mettre fin à l'impunité	Moyen	Moyen	Oui	Elevé	Faible	Moyen
	2. Améliorer les relations centre-périphérie grâce à la décentralisation et une plus grande participation de la communauté dans les processus économiques et sociaux	Moyen	Long	Oui	Elevé	Moyen	Elevé
	3. Affaiblir le pouvoir de l'élite en cultivant des contre-pouvoirs, les autonomisant par l'accès à l'information, et en protégeant la liberté de la presse	Faible	Long	Oui	Elevé	Moyen	Elevé
	4. Augmenter les recettes fiscales en luttant contre les causes sous-jacentes de la faiblesse des recouvrements	Fort	Court	Oui	Elevé	Fort	Elevé
	5. Établir ou rétablir des mécanismes de contrôle budgétaire en vue d'une plus grande redevabilité et une meilleure performance sur le plan des dépenses	Moyen	Moyen	Oui	Moyen	Fort	Elevé
	6. Finaliser le cadre PPP en vue de faire participer le secteur privé au financement d'infrastructures et de la prestation de services	Faible	Moyen	Non	Faible	Moyen	Faible
	7. Fournir des investissements publics complémentaires prioritaires dans les domaines propices au développement du secteur privé et la création d'emplois (par exemple la recherche de partenariats dans le transport aérien pour libérer le potentiel du tourisme)	Fort	Moyen	Oui	Moyen	Moyen	Faible

	Contraintes	Impact sur l'objectif de pauvreté	Horizon temporal de l'impact	Condition préalable?	Contribution à la réduction de la fragilité	Données factuelles	Capital politique requis												
							Faible	Moyen	Fort	Court	Moyen	Long	Oui	Non	Faible	Moyen	Fort	Faible	Moyen
<i>Human capital</i>	8. Cerner et hiérarchiser les réformes des politiques à travers un dialogue public-privé pour améliorer le climat de l'investissement et promouvoir les IDE, pour améliorer la performance du secteur judiciaire, et pour s'attaquer aux comportements anti-concurrentiels et améliorer la gouvernance d'entreprise	Moyen	Short	Oui	Moyen	Fort													
	9. S'attaquer aux principales contraintes relevées par le secteur privé: un accès fiable à l'électricité, un accès plus large à la finance et l'expansion des infrastructures de transport. Le cas échéant, améliorer la gouvernance et la performance des entreprises publiques	Fort	Long	Oui	Moyen	Fort													Elevé
	10. Soutenir les plus pauvres pour leur permettre d'accéder à l'éducation, à la santé de base et à la nutrition à travers le développement et la mise en œuvre d'une politique de protection sociale (tels que les programmes de transferts monétaires conditionnels)	Moyen	Court	Non	Moyen	Fort													Faible
	11. Améliorer la qualité et l'équité de l'éducation en investissant dans la formation initiale et continue de tous les enseignants, en améliorant la répartition des enseignants à travers le pays, et en intégrant graduellement les enseignants communautaires formés dans le système tout en conservant les mécanismes de responsabilisation locale	Moyen	Long	Non	Faible	Fort													Faible
	12. Prioriser et investir dans les formations sanitaires de premier niveau en milieu rural, former et répartir le personnel de santé à travers le pays, et supprimer les coûts à payer par les ménages dans les formations sanitaires, en particulier pour les communautés les plus pauvres	Moyen	Long	Non	Faible	Fort													Faible
	13. Accorder une attention renouvelée à la nutrition et mettre à l'échelle des interventions qui s'attaquent au problème de retard de croissance	Moyen	Long	Non	Faible	Fort													Faible

	Contraintes	Impact sur l'objectif de pauvreté	Horizon temporal de l'impact	Condition préalable?	Contribution à la réduction de la fragilité	Données factuelles	Capital politique requis
		Faible	Court	Oui	Faible	Faible	Faible
		Moyen	Moyen	Non	Moyenne	Moyen	Moyen
		Fort	Long	Elevée	Elevée	Fort	Elevé
Rural poverty	14.						
	15. Mettre en œuvre des politiques et augmenter les investissements pour améliorer l'eau et l'assainissement, en commençant par les grandes zones urbaines	Moyen	Long	Non	Moyen	Faible	Faible
	16. Améliorer la productivité agricole grâce à l'introduction de méthodes plus productives, au soutien aux organisations locales, au financement pour de meilleures infrastructures routières et infrastructures au niveau du producteur, au renforcement de la sécurité foncière et à la revalorisation du capital humain	Fort	Moyen	Oui	Moyen	Moyen	Faible
	17. Améliorer la gestion des ressources naturelles, en impliquant les communautés, en adoptant une approche « paysage » qui intègre des mécanismes pour une meilleure gestion des bassins versants et des forêts, et en renforçant la capacité d'application de la loi	Moyen	Long	Oui	Elevé	Moyen	Moyen
	18. Instituer des mécanismes pour protéger les pauvres contre les chocs liés aux conditions météorologiques à travers des mesures d'atténuation et de prévention et des mécanismes de financement d'intervention en cas de catastrophe	Moyen	Long	Non	Faible	Moyen	Faible

207. Le développement durable de Madagascar est entravé par plusieurs défis de gouvernance qui tirent leur origine de la concentration des pouvoirs politiques et économiques au sein de quelques réseaux dirigés par des chefs puissants. Cette répartition du pouvoir crée un biais dans la prestation de biens et de services publics en faveur du centre alors que la capitale a la plus faible incidence d'extrême pauvreté. La lutte pour les ressources entre ces réseaux génère des crises politiques récurrentes qui interrompent les poussées de croissance et découragent l'investissement. De l'avis des entreprises, l'instabilité politique est le premier et le plus grand obstacle aux affaires. Trois types d'actions pourraient être soutenus en réponse à ces faiblesses:

- *Comprendre la dynamique de la dégradation de l'ordre public et inverser la tendance en renforçant les entités concernées (par exemple, le bureau anti-corruption, les forces de sécurité, les services de justice); adopter des mesures décisives pour arrêter le trafic de bois précieux comme un signal pour mettre fin à l'impunité* - Les périodes d'instabilité ont créé un environnement qui donne libre cours au trafic, à l'insécurité croissante et à l'affaiblissement du respect de la loi et de l'ordre public. Le pillage du bois précieux illustre de manière symbolique comment la mauvaise gouvernance peut éroder la base d'actifs du pays et n'avoir que peu de retours pour le développement. Il y a des efforts en cours pour renforcer l'agence anti-corruption et mettre à jour la stratégie nationale de gouvernance, mais des efforts plus systématiques, y compris un meilleur suivi de l'efficacité de ces actions et le renforcement de la coopération internationale sur la lutte contre le crime organisé, sont nécessaires. Ces mesures se heurteront probablement à une forte résistance des réseaux qui favorisent le maintien du statu quo.
- *Améliorer les relations centre-périmétrie grâce à la décentralisation et une plus grande participation de la communauté dans les processus économiques et sociaux* - Les ressources publiques limitées servent à financer le fonctionnement de l'administration centrale au détriment des services sociaux et de l'investissement public. Madagascar a lancé un débat sur la décentralisation, il y a au moins deux décennies de cela, mais les processus de prise de décision et d'allocation des ressources restent très centralisés, malgré quelques expériences réussies avec la budgétisation participative au niveau local. À long terme, une telle réforme pourrait avoir un impact fort à la fois sur l'inclusion et la durabilité, réduisant ainsi considérablement les risques de fragilité. Elle se heurtera probablement à une certaine résistance de l'administration centrale. Une analyse plus poussée serait nécessaire pour concevoir des mécanismes de mise en œuvre.
- *Affaiblir le pouvoir de l'élite en cultivant des contre-pouvoirs (par exemple, la société civile, les médias, l'Assemblée nationale), en les autonomisant par l'accès à l'information et en protégeant la liberté de la presse* - Le système des contre-pouvoir sur le Gouvernement peut également être renforcé par (i) le renforcement de la capacité de l'Assemblée Nationale afin qu'elle soit mieux en mesure de légiférer et de contrôler l'action du Gouvernement, (ii) l'appui aux mesures visant à améliorer le cadre réglementaire et la capacité des OSC, en particulier celles opérant au-delà de la capitale, et (iii) l'adoption d'un code de communication qui protège la liberté de la presse et garantit les droits des citoyens à accéder à l'information. Bien que ces mesures n'aient pas par elles-mêmes un impact immédiat sur la réduction de la pauvreté, elles contribueraient à limiter dans le temps les sources d'instabilité politique.

208. **Le développement de Madagascar est également entravé par la faiblesse des recettes publiques et de la prestation de services.** Le potentiel fiscal a été estimé à 15% du PIB, à comparer au niveau actuel de 9,7%, l'un des plus bas au monde. La faiblesse des recettes, aggravée par le tarissement des financements extérieurs pendant la crise de 2009-2013, a fait que Madagascar a maintenu sa stabilité macroéconomique en réduisant drastiquement les dépenses en services sociaux et en investissements. Plus de 40% des ressources publiques sont allouées à la masse salariale de la fonction publique et, en 2014, près de la moitié des dépenses discrétionnaires est allée aux subventions régressives pour le carburant et l'électricité. Il serait donc prioritaire de renforcer les finances publiques, une condition préalable à l'amélioration de la prestation de services publics et le financement des investissements à impact élevé. Les actions suivantes sont recommandées:

- *Augmenter les recettes fiscales en luttant contre les causes sous-jacentes de la faiblesse du recouvrement* - Les politiques fiscales sont généralement solides, mais l'administration fiscale est faible, la conformité est faible, le contrôle est rare et il n'y a pas de mécanisme efficace pour sanctionner les agents qui se livrent à la corruption. Si des mesures sont adoptées et mises en œuvre avec force, elles pourraient rapidement aider à financer une augmentation tangible de la prestation de services, les investissements, une action qui - si elle est bien ciblée - pourrait avoir un impact significatif sur la pauvreté. Il est indéniable que ces réformes se heurteront à l'opposition de certains agents et entreprises qui ont bénéficié d'un traitement privilégié jusqu'à maintenant.
- *Établir ou rétablir des mécanismes de contrôle budgétaire en vue d'une plus grande redevabilité et une meilleure performance sur le plan des dépenses* - Le cadre réglementaire des politiques publiques de gestion financière s'est amélioré suite à une série de réformes en matière de budgétisation, de passation de marché et de gestion de la trésorerie au cours la dernière décennie. Pourtant, la mise en œuvre a été faible et s'est détériorée au cours de la dernière crise. Il est donc recommandé de rendre opérationnel le système d'enquête et de sanction des actes répréhensibles commis par les fonctionnaires; de vérifier et publier les comptes financiers du Gouvernement et de les soumettre pour examen par l'Assemblée Nationale en temps opportun; d'appliquer les règles de passation de marchés pour assurer la rentabilité économique; et de mettre au clair les procédures extrabudgétaires.
- *Finaliser le cadre PPP pour faire participer le secteur privé dans le financement des infrastructures et de la prestation de services* - Se fondant sur les expériences passées dans les secteurs des télécommunications, de l'énergie et des transports, le Gouvernement a manifesté un vif intérêt à développer des partenariats public-privé comme un moyen pour financer et fournir de meilleurs services à la population. Pour cela, il faudra finaliser et adopter la loi PPP et renforcer les capacités du ministère des Finances et le Ministère chargé des projets présidentiels, de l'équipement et de l'aménagement du territoire afin que les PPP soient techniquement et financièrement solides. Ces mesures ne devraient pas rencontrer d'opposition bien que certains groupes puissent s'y opposer, y voyant une «privatisation».

209. **Il sera essentiel de libérer le potentiel du secteur privé pour accélérer la croissance économique.** Le pays dispose de beaucoup d'atouts et le secteur privé (hors agriculture) est petit mais diversifié, ce qui est un atout pour la stabilité. L'environnement des affaires est toutefois limité par la lourdeur administrative qui favorise des relations hors circuit normal, les dessous de tables et autres pratiques déloyales. A cause des perturbations causées par les crises politiques

récurrentes, la planification à long terme est difficile et les investissements plus risqués, surtout pour ceux sans relations. Les conclusions de l'enquête Doing Business et Enterprise Survey montrent que le secteur privé se trouve également limité par le manque d'accès aux infrastructures sociales, financières et physiques. Le secteur des PME formelles reste de faible envergure et une grande part des entreprises informelles ne voit pas les avantages à devenir formelles. Bien qu'elles ne contribuent pas aux recettes du Gouvernement central, elles paient des «contributions» aux Gouvernements locaux. Trois grands domaines de réformes sont proposés:

- *Fournir des investissements publics complémentaires prioritaires dans les domaines propices au développement du secteur privé et à la création d'emplois* - Avec des interventions publiques ciblées, certains secteurs pourraient rebondir rapidement et créer des emplois, en particulier dans les zones urbaines: textile et confection, agroalimentaire et pêche industrielle, tourisme et industries extractives. Bon nombre des mesures spécifiques telles que le renforcement de la concurrence sur le marché du riz ou la recherche de partenariats régionaux en matière de transport aérien se heurteront probablement à une forte opposition, mais elles pourraient avoir un impact important en termes de création d'emplois, notamment pour les travailleurs ayant un niveau de compétence faible. En offrant à un grand nombre des possibilités d'accroître leurs revenus, ces mesures pourraient également réduire la volonté des groupes à faibles revenus d'accepter des paiements en échange de leur participation à des manifestations politiques, contribuant ainsi à une plus grande stabilité.
- *Définir et hiérarchiser les réformes de la politique à travers un dialogue public-privé pour améliorer le climat de l'investissement et promouvoir les IDE, pour améliorer la performance du secteur judiciaire, et pour s'attaquer aux comportements anti-concurrentiels et améliorer la gouvernance des entreprises* – La mise en place d'une plateforme public-privé crédible contribuerait à assurer que les mesures prioritaires que le Gouvernement souhaite adopter pour améliorer la croissance du secteur privé et au profit de l'emploi tirent avantage des points de vue du secteur privé. La mise en œuvre de mesures visant à améliorer le climat d'investissement pourrait être menée par l'Economic Development Board of Madagascar. Ces mesures sont simples à développer et avec la stabilité politique, elles pourraient favoriser une croissance rapide des investissements et la création d'emplois, en particulier dans les zones urbaines.
- *S'attaquer aux principales contraintes relevées par le secteur privé: un accès fiable à l'électricité, un accès plus large à la finance, et l'expansion des infrastructures de transport* - La difficulté d'accès de l'électricité, un obstacle majeur pour les investisseurs, est une conséquence de trois facteurs: la faible capacité du Gouvernement à superviser le secteur, la mauvaise gouvernance du secteur et la faible performance de l'entreprise publique en charge de l'électricité en milieu urbain, la JIRAMA. La mesure qui aurait le plus d'impact à court terme sur la rentabilité des entreprises serait d'améliorer la performance de la JIRAMA. Le système financier est stable, mais la plupart du temps un financement à long terme n'est pas disponible dans une large mesure, les coûts de financement sont élevés et seules quelques personnes peuvent y avoir accès. L'augmentation de l'intermédiation financière reposera sur une combinaison de mesures du côté de l'offre (par exemple, la promotion de la concurrence et promotion de produits innovants), de mesures du côté de la demande (par exemple, l'amélioration des plans d'affaires des entreprises) et de l'amélioration du système financier (par exemple, centrale des risques, registre de garanties, renforcement la capacité de l'entité de supervision). Pour améliorer l'accès au financement, surtout pour les PME et les particuliers, il faudra

améliorer l'utilisation des services de paiement alternatifs tels que la téléphonie mobile et renforcer l'éducation financière. Au-delà de la nécessité immédiate de réhabiliter certains corridors de transport de base, le secteur des transports bénéficierait de la poursuite des réformes qui ont été engagées dans les années 2000 pour améliorer la gestion du secteur et élaborer un plan à moyen terme d'investissements prioritaires. A cause du niveau de complexité de ces réformes, leur impact se fera sentir à moyen et à long termes, mais elles auraient un impact positif fort en termes de création d'emplois et de réduction de la pauvreté.

210. Le développement à long terme de Madagascar dépendra de la capacité du pays à investir dans le rehaussement du capital humain. La faible productivité de la main-d'œuvre compromet l'avantage des salaires peu élevés dont le pays jouit. Elle est due en partie au faible niveau d'instruction et la stagnation des acquis éducatifs, mais aussi à une mauvaise santé et à une mauvaise nutrition. Non seulement le système en place n'est pas en mesure d'offrir une éducation à tous les enfants, mais il ne parvient pas à préparer les étudiants pour le travail dans le secteur formel ou informel. La situation du pays n'est pas plus reluisante en termes de santé: alors qu'il y a eu des gains dans la réduction de la mortalité infantile, la mortalité maternelle stagne à un taux élevé à 500 pour 100.000 naissances vivantes, la malnutrition chronique chez les enfants de moins de cinq ans est l'un des plus élevés au monde, et la couverture vaccinale a diminué au cours des dernières années. Ces problèmes affectent de manière disproportionnée les pauvres. Ils sont aggravés par des taux de fécondité et de croissance démographique constamment élevés (respectivement, 4,6 naissances par femme et de 2,8% de croissance), et par des taux d'accès à l'eau potable et à l'assainissement parmi les plus faibles. Dans l'éducation, la santé et la nutrition, les principales contraintes sont d'abord et avant tout un manque de ressources publiques et en deuxième lieu, la nécessité d'un meilleur ciblage des ressources financières et humaines afin qu'elles permettent aux plus pauvres à avoir accès aux services à un coût limité pour eux. Bien que des mesures pour améliorer l'accès à l'éducation, à la santé et à la nutrition n'auraient pas d'impact significatif sur la pauvreté dans l'immédiat, si ce n'est la réduction des coûts payés par les ménages dans le court terme, ils seraient accueillis par les communautés comme des signes tangibles que le Gouvernement a l'intention de fournir des services à tous les Malgaches. Partant d'une récente revue des dépenses publiques de ces secteurs, les principales recommandations sont les suivantes:

- *Soutenir les plus pauvres pour leur permettre d'accéder à l'éducation, à la santé de base et à la nutrition à travers le développement et la mise en œuvre d'une politique de protection sociale (tels que les programmes de transferts monétaires conditionnels)* - Il est essentiel de limiter les coûts à payer par les familles si l'on veut qu'elles envoient leurs enfants à l'école, puissent améliorer leur nutrition et ne soient pas réticentes à se rendre dans les centres de santé de base de premier niveau. Les systèmes tels que les transferts monétaires conditionnels ou les programmes d'éducation de la deuxième chance pour les enfants qui ont quitté l'école pendant de longues périodes ont permis de réduire le nombre d'enfants non scolarisés et d'améliorer la couverture sanitaire dans d'autres pays. Un défi pour le Gouvernement sera d'élaborer une stratégie de protection sociale tout en commençant déjà à exécuter quelques initiatives phares pour répondre aux attentes élevées de la population. La disponibilité de ressources financières reste le principal défi à relever pour l'adoption de ces mesures et leur mise en œuvre cohérente dans le temps.
- *Améliorer la qualité et l'équité de l'éducation en investissant dans la formation initiale et continue de tous les enseignants, en améliorant de la répartition des enseignants à travers le pays, en intégrant graduellement les enseignants communautaires formés dans le*

système, tout en maintenant des mécanismes de responsabilisation locale - La qualité de l'éducation est fortement corrélée à la qualité des enseignants. Madagascar est confronté à plusieurs défis dans ce domaine: inverser la tendance à la baisse du financement public pour l'éducation afin que son action aille au-delà du simple financement des salaires d'enseignants fonctionnaires; se concentrer sur la formation des enseignants et en particulier les enseignants communautaires, 90% d'entre eux ne disposant d'aucun certificat d'enseignement; veiller à ce que les enseignants soient placés à travers le pays d'une manière qui corresponde à la répartition des enfants; et mettre en œuvre une politique de régularisation progressive des enseignants communautaires qualifiés. Le principal défi dans la mise en œuvre de ces mesures ne sera pas seulement d'ordre financier, mais concernera aussi la gestion des attentes des enseignants communautaires et les efforts pour maintenir la participation des parents dans la prise de décision et le suivi de la performance locale (près de 80% des enseignants sont des enseignants communautaires, dont un tiers est entièrement financé par les parents).

- *Prioriser et investir dans les formations sanitaires de premier niveau en milieu rural, former et répartir le personnel de santé à travers le pays, et supprimer les coûts à payer par les ménages dans les formations sanitaires, en particulier pour les communautés les plus pauvres* - Un ensemble de recommandations similaires s'applique au secteur de la santé, se concentrant cette fois sur les agents de santé communautaires. Le recours au système du financement axé sur les résultats pourrait encourager une meilleure disponibilité des ressources au niveau des formations sanitaires.
- *Accorder une attention renouvelée à la nutrition et mettre à l'échelle des interventions qui s'attaquent au problème de retard de croissance et mettre en œuvre des politiques et augmenter les investissements pour améliorer l'eau et l'assainissement, en commençant par les grandes zones urbaines* - Une mauvaise nutrition et un faible accès à l'eau potable et à l'assainissement ont des impacts négatifs sur la santé publique, l'éducation et la pauvreté. Les actions en réponse à ces contraintes auraient un impact durable sur la pauvreté sur le long terme. Les recherches sont en cours pour définir les paquets d'intervention optimaux pour lutter contre la malnutrition chronique.

211. L'absence de progrès dans la réduction de l'extrême pauvreté résulte dans une large mesure du fait que la vie des pauvres en milieu rural n'a pu être améliorée, une grande majorité de cette population travaillant en milieu rural dans l'agriculture ou le secteur informel et dépendant des ressources naturelles pour leur subsistance. La productivité de la main-d'œuvre dans le secteur de l'agriculture a diminué au cours des 50 dernières années. Cette situation peut être attribuée à une faible utilisation des technologies améliorées et à la faiblesse des services de vulgarisation agricole, à la disponibilité limitée et aux coûts élevés des intrants améliorés, à l'accès limité au crédit, à une déficience des infrastructures (telles que les infrastructures d'irrigation et de stockage ou les infrastructures routières), au manque de sécurité foncière, à la dégradation des sols ainsi que la faiblesse du capital humain. Pour réduire la pauvreté rurale, il faudra un ensemble de mesures visant à améliorer la productivité agricole, mais aussi à accroître la résilience et à améliorer la gestion des ressources naturelles:

- *Améliorer la productivité agricole grâce à l'introduction de méthodes plus productives, au soutien aux organisations locales, au financement pour de meilleures infrastructures routières et infrastructures au niveau du producteur, au renforcement de la sécurité foncière et à la revalorisation du capital humain*– L'inventaire des lacunes qui sont estimées saper le secteur agricole depuis des décennies a abouti à un ensemble de

- recommandations qui sont simples, bien documentées et acceptées par un grand nombre de parties prenantes mais qui sont complexes quant à leur mise en œuvre. Celles-ci auraient l'impact le plus important et le plus durable en termes de réduction de la pauvreté.
- *Améliorer la gestion des ressources naturelles, en impliquant les communautés, en adoptant une approche « paysage » qui intègre des mécanismes pour une meilleure gestion des bassins versants et des forêts, et en renforçant la capacité d'application de la loi* - Une meilleure gestion des ressources naturelles est essentielle pour assurer que les communautés rurales pauvres ont la possibilité d'améliorer leurs moyens de subsistance de manière durable. La dégradation des terres et la déforestation sont principalement des conséquences d'actions peu perspicaces que les agriculteurs entreprennent pour survivre, même si elles mettent en danger la productivité future, une tendance aggravée par la faible application de la loi. La gestion communautaire des ressources naturelles peut être un moyen de sortir de la pauvreté même si les preuves dans ce sens restent mitigées. Il faudrait plus d'analyse et d'expérimentation pour assurer la complémentarité des mesures de réduction de la pauvreté et la durabilité.
 - *Instituer des mécanismes pour protéger les pauvres contre les chocs liés aux conditions météorologiques à travers des mesures d'atténuation et de prévention et des mécanismes de financement d'intervention en cas de catastrophe*- Madagascar est l'un des pays les plus vulnérables au climat dans le monde et souffre d'une forte exposition à des phénomènes météorologique et d'un manque de ressources immédiatement disponibles pour des interventions de réponse et de redressement. Les phénomènes climatiques devraient aggraver au cours des 50 prochaines années: les précipitations dans le sud du pays diminueraient alors que l'intensité des cyclones devrait augmenter de 50%, affectant potentiellement l'agriculture, la pêche et les services sociaux. Une combinaison de mesures visant à atténuer l'impact des catastrophes, à améliorer la préparation des communautés et à accélérer le redressement post-catastrophe permettrait de limiter l'impact de ces catastrophes sur les populations pauvres. Il n'y a aucune contrainte pour la mise en œuvre de telles mesures autres que la disponibilité de ressources publiques.

212. Quelques mesures peuvent améliorer rapidement la vie d'un grand nombre de personnes. Pour surmonter la contrainte financière, il faudrait adopter des mesures qui feront face à une forte opposition de groupes qui ont bénéficié d'exonérations fiscales et douanières et de subventions. Cependant, cela est essentiel si l'on veut accroître les investissements pour les infrastructures et les services de base. Favoriser la croissance du secteur privé, une action qui ne nécessite pas de financement public important, pourrait avoir un impact rapide et significatif sur la pauvreté, en particulier dans les zones urbaines, et ne se heurterait pas à la résistance insurmontable résultant des intérêts acquis. Les efforts visant à accroître la productivité agricole et à améliorer la gestion des ressources naturelles auraient le plus grand impact sur la pauvreté extrême dans le moyen à long terme. Toutes les recommandations pour rehausser le capital humain exigent un financement supplémentaire, qui est rare, et bien qu'elles ne réduisent pas la pauvreté de manière significative du jour au lendemain, elles apportent l'espoir d'un avenir meilleur. Quand ces mesures sont à mettre en œuvre au niveau local, il serait avantageux de le faire en renforçant les collectivités locales et en rehaussant la participation des communautés car cela réduirait probablement la fragilité du pays.

213. Une partie de la contrainte financière doit être surmontée avec l'aide des partenaires au développement. De nombreux bailleurs ont commencé à augmenter leur financement pour Madagascar et envisagent de nouvelles augmentations. Ils sont encouragés en cela par les efforts du Gouvernement pour élaborer un Plan National de Développement assorti d'un Plan de mise en œuvre. Leur décision dans ce sens tiendra probablement compte d'un facteur crucial : la volonté et la capacité du Gouvernement à rompre avec les pratiques du passé et à mener certaines réformes qui génèrent de grands biens publics, mais exigent de s'attaquer à de puissants intérêts. Une meilleure gestion des finances publiques est un exemple d'une telle réforme.

214. Madagascar a prouvé dans le passé qu'il peut avancer sur la voie des réformes. Cette fois, le Gouvernement devra non seulement se concentrer encore plus sur l'accélération de la croissance économique, mais aussi veiller à ce que les bénéfices de cette croissance soient partagés équitablement sur l'ensemble de la population et du pays. La stabilité et la prospérité du pays en dépendent.

Annexe 1. Bibliographie

Auteur	Année	Titre
ALG Transport Infrastructure et logistique	2014	Étude pour l'amélioration du service aérien à Madagascar
Association américaine pour l'Avancement de la Science	2001	Atlas of Population and the Environment. University of California Press (2001)
Angelsen, A., Jagger, P., Babigumira, R., Belcher, B., Hogarth, NJ, Bauch, S. et S. Wunder, S.	2014	Environmental income and rural livelihoods: a global-comparative analysis. <i>World Development</i> , 64, S12-S28.
Aubert, S., Tchoussou, A. et J. Razafiarijaona	2013	Les tenants et les aboutissants juridiques des transferts de gestion des ressources naturelles renouvelables. In P. Montagne & F. Rives, eds. Kajiala. Tattali, Djekabaara. Valoriser les Produits pour Mieux Conserver les Forêts. Antananarivo, Madagascar: CITE, pp. 49–67
Bachrach, P	2012	Analysis of the health sector funding since 2004: Proposed terms of development and distribution of the State Budget for 2014.
Bashir, S.	2014	Improving Education attainment and Quality-Some Cross-Country Lessons. Antananarivo.
BCM		Rapports mensuels et annuels BCM
Bratton, M. et Van De Walle, N.	1994	Neopatrimonial regimes and political transitions in Africa. <i>World Politics</i> , Volume 46, Issue 4 pp453-489
Carret, J.	2013	Madagascar Country Environmental Analysis
Chhatre, A. et A. Agrawal, A	2009	Trade-offs and synergies between carbon storage and livelihood benefits from forest commons. <i>Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America</i> , 106(42), pp.17667–17670.
FNMC/MFB/DGT	2013	Stratégie d'inclusion financière nationale (2013 - 2017)
Université de Cranfield		Madagascar Climate Change Briefing
Susmita Dasgupta, Paul Martin et Hussain A. Samad	2013	Addressing Household Air Pollution: A Case Study in Rural Madagascar. World Bank Policy Research Working Paper, No. 6627. World Bank: Washington DC.
Dercon, S. et L. Christiaensen	2011	Consumption risk, technology adoption and poverty traps: Evidence from Ethiopia. <i>Journal of Development Economics</i> 96(2): 159-173
Dorosh et Thurlow	2013	Beyond Agriculture: Decomposing Nonagricultural Growth-Poverty Linkages in Africa.” Paper presented at the “Sources of Growth and Poverty Reduction: The Role of Agriculture and Non-Agriculture under Structural Transformation” workshop at the World Bank, Washington, DC

Auteur	Année	Titre
Erdmann, G, Engel, U.	2007	Neopatrimonialism Reconsidered: Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept. <i>Commonwealth & Comparative Politics</i>
Golden, C.D, Fernald, LC, Brashares, JS, Rasolofoniaina, BR, et C. Kremen	2011	Benefits of wildlife consumption to child nutrition in a biodiversity hotspot. <i>Proceedings of the National Academy of Sciences</i> , 108(49), 19653-19656.
Golden, C. D., Bonds, M. H., Brashares, J. S., Rasolofoniaina, R. and C. Kremen	2014	Economic valuation of subsistence harvest of wildlife in Madagascar. <i>Conservation biology</i> , 28(1), 234-243.
FAO	2014	The value of African fisheries. <i>FAO Fisheries and Aquaculture Circular</i> No. 1093 (FIPS/C1093)
VFA (Ministère français des Affaires étrangères)	2014	Renforcer les recettes fiscales locales pour financer le développement urbain en Afrique
Frazer, G. et J. Van Biesenbroeck.	2010	Trade growth under the African growth and opportunity act. <i>The Review of Economics and Statistics</i> February 2010, 92 (1): 128-144
Fuentes, J.A., J. Hernández, and M. Pascual	2001	The effects of early nutritional intervention on human capital formation. <i>Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP)</i>
Fukunishi, T.	2014	The garment industry in low point of industrialization
Fukunishi, T.	2013	Political crisis and suspension of duty-free access in Madagascar: assessment of impacts on the garment industry. <i>IDE Discussion paper</i> No. 422
Glaeser, E., R. Porta, F. Lopez-de-Silanes et A. Shleifer.	2004	Do institutions cause growth? <i>Journal of Economic Growth</i> , 9.
Global Environment Outlook	2003	www.unep.org/GEO/geo3/english/236.htm
Harper, GJ., Steininger, MK., Compton, JT., Juhn D, F. Hawkins	2007	Fifty years of deforestation and forest fragmentation in Madagascar. <i>Environ. Conserv.</i> 34, 325–333.
Herrendorf, B, Rogerson, R. et A. Valentinyi	2013	Growth and Structural Transformation. <i>NBER Working Paper</i> 18996. http://www.nber.org/papers/w18996
Institute of directors South Africa	Diverses années	The King Report on Corporate Governance
OIT et PNUD	2011	Madagascar: Evaluation des impacts de la double crise sur l'Emploi
Fonds monétaire international	2005	PASF
Fonds monétaire international	2006	FSSA Financial System Stability Assessment (incl. ROSC)
Fonds monétaire international	2007	Vers un Système fiscal simple, équitable et Propice à la Croissance
Fonds monétaire international	2008	Poursuite de la modernisation des administrations fiscale et Douanière
Fonds monétaire international	2011	Revenue mobilization in developing countries
Fonds monétaire international	2014	Rapport des services du FMI

Auteur	Année	Titre
Fonds monétaire international	2015	Selected issues. Republic of Madagascar. IMF Country Report No. 15/25
INSTAT	2012	Enquête nationale sur l'emploi et le secteur informel
INSTAT	2014	Enquête nationale sur le Suivi des Objectifs du Millénaire pour le Développement à Madagascar.
INSTAT	2012/2013	Enquête nationale sur le suivi des Objectifs du Millénaire pour le Développement à Madagascar INSTAT 2012/2013 Rapport national sur la mortalité infantile OMD 4-, l'OMD 5 - la mortalité maternelle; OMD 6: Combattre le VIH sida, la tuberculose/et le paludisme
UIT	2014	Measuring the information society report
Kögel, T. et A. Prskawetz	2001	Agricultural productivity growth and escape from the Malthusian trap. <i>Journal of Economic Growth</i> vol 6 No. 4
Le Saout, S., Hoffman, M. Shi, Y., Hughes, A., Bernard, C., Brooks, TM, Bertzky, B., Butchart, SHM, Badman, T. et A.S.L. Rodrigues	2013	Protected areas and effective biodiversity conservation. <i>Science</i> , 342, pp.803–805.
Lipton, M.	1983	Demography and poverty. <i>World Bank Staff Working Papers</i> No. 623
Lloyd, CB	1994	Investing in the next generation: the implications of high fertility at the level of the family. In Cassen et al. Population and development: old debates, new conclusions. <i>New Brunswick and Oxford</i> : Transaction Publishers
Pellerin, M.	2014	Madagascar: Gérer L'Héritage de la Transition
McConnell W, S & Sweeney Mulley B. 2004	2004	Physical and social access to land: spatio-temporal patterns of agricultural expansion in Madagascar. <i>Agriculture, Ecosystems and Environment</i> , vol. 101, pp. 171-184
Ministère de l'Environnement et des Forêts	2014	Disposal of illegal stocks of rosewood and ebony wood in Madagascar – legal study
Ministère de l'Environnement et des Forêts	2012	Madagascar: Rapport sur l'état de l'environnement 2007-2012
Ministère de l'Environnement et des Forêts	2006	Programme d'Action national d'adaptation au changement climatique
Ministère de l'Environnement et des Forêts - USAID et CI	2009	Évolution de la couverture des forêts naturelles 1990 - 2000 - 2005, Madagascar.
Ministère des Finances et du Budget		Évaluations PEFA
Ministère des Finances et du Budget	2008	National Financial Sector Strategy
Ministère de l'Agriculture et CNMF	2012	National Rural Finance Strategy

Auteur	Année	Titre
Minten, B et E. Ralison	2003	Environnement, agriculture et pauvreté in Bart Minten, Jean-Claude Randrianarisoa, and Lalaina Randrianarison (eds) Agriculture, Pauvreté Rurale et Politiques Économiques a Madagascar. <i>Cornell University, Ithaca</i>
Nicita, A.	2006	Export led growth, pro poor or not? Evidence from Madagascar's textile and apparel industry. World Bank Development Research Group.
Office National de Tourisme de Madagascar	2012	Réalisation des Enquêtes Visiteurs aux Frontières « Secteur Tourisme » : Etude et Analyse des Résultats.
Osborne, T.	2006	Credit and risk in rural developing economies. <i>Journal of Economic Dynamics & Control</i> 30, pp. 541-568
Pellerin, M.	2014	Madagascar: Gérer L'Héritage de la Transition. <i>IFRI</i>
Persha, L., Agrawal, A. et A. Chhatre	2011	Social and ecological synergy: local rulemaking, forest livelihoods, and biodiversity conservation. <i>Science</i> , 331(6024), pp.1606–1608. Disponible sur: http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/21436453
PGDI	2008	Rapport final de Contrôle Physique des Effectifs
PGDI	2014	Mise en œuvre de l'activité pilote « initiatives budget ouvert Madagascar »
Pollini, J. et al.	2014	The transfer of natural resource management rights to local communities. In I. R. Scales, ed. Conservation and Environmental Management in Madagascar. Oxon, UK: Routledge, pp. 172–192; Pollini, J. & Lassoie, J.P., 2011. Trapping farmer communities within global environmental regimes: the case of the GELOSE legislation in Madagascar. <i>Society & Natural Resources</i> , 24(8), pp.814–830.
Raik, D.	2007	Forest management in Madagascar: an historical overview. <i>Conservation and Development</i> , 2(1), pp.5–10.
Raik, DB et DJ, Decker, DJ 2007.	2007	A multisector framework for assessing community-based forest management : lessons from Madagascar. <i>Ecology and Society</i> , 12(1), pp.14–28
Ralandison, A. et E. Lauga	2011	L'action de la fédération d'organisations paysannes VFTV dans le domaine de la migration. Capitalisation des acquis. <i>Inter-réseaux</i>
Ralofoson, R. 2015.	2015avant-projet	Effectiveness of Community Forest Management at reducing deforestation and improving human well-being in Madagascar.
Randrianja, S.	2013	Madagascar : Fokonolona and Decentralization : Typology and Operational Capacity
Ravelosoa, R., Rakotomanana, F. et H. Rajemison, INSTAT	2013	The impacts of socio-political crisis in 2002 and 2009 on the labor market in Madagascar: the case of the agglomeration of Antananarivo

Auteur	Année	Titre
Razafindrakoto M., Roubaud, F et J. Wachsberger	2013	Institutions, gouvernance et croissance à long terme à Madagascar : l'énigme et le paradoxe. <i>IRD-DIAL Working Paper</i> .
Rives, F., Carrière, SM, Montagne, P., Aubert, S. et N. Sibelet	2013	Forest management devolution: gap between technicians' design and villagers' practices in Madagascar. <i>Environmental Management</i> , 52, pp.877–893
SADC	2009	SADC Gender Protocol Barometer Baseline. Study: Madagascar, Southern African Gender Protocol Alliance
SCAC- France	2012	Diagnostic du cycle de la dépense publique – Madagascar
Sen, A	1995	Population Policy: Authoritarianism versus Cooperation. <i>International Lecture Series on Population Issues</i>
Sharp, M., Kruse, A. et Kruse, I.	2011	Health, Nutrition, and Population in Madagascar 2000-09. <i>World Bank Working Papers</i> .
Sharp, M., Kruse, A. et Kruse, I.	2011	Setting Priorities in the Health Sector to Be More Efficient. <i>World Bank Publications</i>
The University of Queensland, SMI Centre for Social Responsibility in Mining	2015	Economic contributions from industrial mining in Madagascar.
Spence, M. et M. Lewis	2009	Health and growth. <i>World Bank Publications</i>
Stifel, D., F. Forster, et C. Barrett	2010	“The Evolution of Groupwise Poverty in Madagascar, 1999-2005,” <i>Journal of African Economies</i> . March 30
Styger E, Fernandes, ECM., Rakotondrasamasy, HM. et E. Rajaobelinirina	2009	Degrading uplands in the rainforest region of Madagascar: fallow biomass, nutrient stocks, and soil nutrient availability. <i>Agroforestry Syst.</i> 77, 107–122
Sunley, E.	2014	Madagascar’s fiscal regimes for Mining: a preliminary assessment. <i>World Bank Publications</i> .
UNICEF/Banque mondiale	2012	South Madagascar Multiple Indicator Cluster Survey (MICS)
Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, Division population	2014	World Urbanization Prospect 2014 http://esa.un.org/unpd/wup/
Agence des États-Unis pour le développement international	2008	Impacts of climate change on rural livelihoods in Madagascar and the potential for adaptation
Urech, ZL, Sorg, JP et HR Felber	2013	Challenges for community-based forest management in the KoloAla site Manompana. <i>Environmental Management</i> , 51(3), pp.602–615. Disponible : http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/23337927
PAM	2011	Madagascar - Comprehensive Food and Nutrition Security and Vulnerability Analysis
Weber, M.	1978	Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology

Auteur	Année	Titre
Banque mondiale	2004	Decentralization in Madagascar
Banque mondiale	2007	Assessing labor market conditions in Madagascar, 2001-2005
Banque mondiale	2007	The role of employment and earnings for shared growth – Madagascar (Draft)
Banque mondiale	2008	Developing the workforce, Shaping the future: Transformation of Madagascar's post-basic education
Banque mondiale	2008	Making work pay in Madagascar. Employment, growth and poverty reduction
Banque mondiale	2009	Civil society and social accountability in Madagascar
Banque mondiale	2010	Bilan des actions pilotes du budget participatif à Madagascar
Banque mondiale	2010	Governance and development effectiveness review. A political economy analysis of governance in Madagascar
Banque mondiale	2010	Vers un agenda de relance économique
Banque mondiale	2010	Labor markets conditions in Madagascar
Banque mondiale	2010	Vulnerable places, vulnerable people. Trade liberalization, rural poverty and the environment
Banque mondiale	2010	Décentralisation : A Necessary Utopia
Banque mondiale	2010	Mimeo : A study tour on learning from Brazil's successful design and implementation of Participatory Budgeting
Banque mondiale	2012	Après trois ans de crise: Evaluation de la vulnérabilité et des politiques sociales et perspectives d'avenir
Banque mondiale	2012	Light manufacturing in Africa : targeted policies to enhance private investment and create jobs
Banque mondiale	2012	National Survey of Health Facilities (Enquête sur l'État des Formations Sanitaires EEFS) 2012
Banque mondiale	2013	Indian Ocean Islands Tourism Review: Madagascar dealing with challenges in the tourism sector in Madagascar
Banque mondiale	2013	Enterprise Survey (2013)
Banque mondiale	2013	Note exploratoire sur l'analyse des dépenses déconcentrées à Madagascar
Banque mondiale	2014	Face of poverty in Madagascar: Poverty, Gender, and Inequality Assessment
Banque mondiale	2014	Opportunities and challenges for inclusive and resilient growth : compendium of policy notes for Madagascar
Banque mondiale	2014	Madagascar's fiscal regimes for mining: a preliminary assessment
Banque mondiale	2014	Les Priorités pour une chaîne de la dépense plus efficace
Banque mondiale	2014	Decentralization background paper

Auteur	Année	Titre
Banque mondiale	2014	Mettre fin à la fragilité : construire le présent à partir du futur
Banque mondiale	2014	Doing Business (2014)
Banque mondiale	2014	Program Document for Reengagement DPO, Report No. 90809-MG
Banque mondiale	2014	Madagascar Assessment of the Drivers of Fragility and Resilience, Fragility Hub
Banque mondiale	2015	The hidden dimensions of poverty: natural resources and the environment.
Banque mondiale	2015	World Development Report: Mind, Society, and Behavior
Banque mondiale	Encours	Madagascar poverty and inequality update: recent trends and analytical findings
Banque mondiale/Nations Unies	2012	Madagascar MICS 2012 report
Banque mondiale et UNICEF	2015	Madagascar 2014 Public Expenditure Review: Education and Health
Banque mondiale et Stratégie internationale des Nations Unies pour la prévention des catastrophes	2007	Report on the Status of Disaster Risk Reduction in the Sub Saharan Africa (SSA) Region
Zimmerman, FJ et M. Carter	2003	Asset Smoothing, Consumption Smoothing, and the Reproduction of Inequality under Risk and Subsistence Constraints. Journal of Development Economics 71 (2), 233–260.
	2011	Reproductive health at a glance
	2012	National Microfinance Strategy (2008-2012)
	2012	Madagascar: Three Years into the Crisis: An assessment of Vulnerability and Social Policies and Prospects for the Future
	2013	US Department of State Human Rights Report on Madagascar, 2013
	2013	Madagascar: Land Policy Reform: Perspectives and Prospects, Overview
	2014	Atlas of African Health Statistics 2014 - Health situation analysis of the African Region
	2014	Levelling the Field (on gender differentials in agricultural productivity)
	2014	Change in wealth per capita database
	2014	Comprehensive wealth tables with aggregates
		Health statistical yearbooks, 2008-2012

Annexe 2. Limites des données

Secteur	Données	Qualité
Mines	Presque pas de statistiques officielles; Les rapports de l'ITIE et d'autres pièces ont rendu publics un certain nombre d'informations.	Moyenne
Eau et assainissement	Existence d'une base de données sur l'approvisionnement en eau et les installations sanitaires au Ministère de l'Eau depuis 2007. La base de données est utilisée pour surveiller et évaluer la performance du secteur (amélioration de l'accès et maintien de la prestation des services). Collecte et consolidation des données non réalisées de façon systématique en raison de contraintes en termes de personnel et de collecte d'information. Le système de suivi ne fonctionne pas dans toutes les 22 régions vu que l'insuffisance de ressources humaines, financières, de ressources logistiques ne permet pas de collecter systématiquement les données, vérifier l'état des installations, ni de relayer les informations au niveau central (responsable de l'actualisation des données de fonctionnalité et des indicateurs prédictifs). Incohérence observée avec les données produites par d'autres sources (INSTAT et le Programme conjoint de suivi du Programme eau et assainissement), malgré les tentatives de revoir la définition des objectifs et des indicateurs, et d'harmoniser les terminologies pour rendre les données plus fiables, cohérentes et comparables au niveau local et mondial.	Moyenne
Environnement	Estimations de la richesse et évolution des estimations de la richesse Situation de l'épuisement des ressources à Madagascar Coût de la protection de l'environnement	Moyenne Bonne Moyenne
Agriculture	FAOSTAT. 2,009. Organisation de l'Agriculture de l'Alimentation des Nations Unies et Statistique agricole, INSTAT Statistiques Agricoles 2007	
Pêches	Absence de données robustes sur les stocks, les volumes de captures et les valeurs économiques des ressources. Les données officielles sur les volumes de captures sont sous-estimées parce qu'elles ne parviennent pas à tenir compte de filières importantes et des captures illégales. La plupart des organismes de gestion locale souffrent d'un manque de ressources humaines, techniques et financières et souffrent des effets de changements fréquents de personnel et de direction ministérielle.	
Finance	Base de données Global Financial Inclusion FINDEX Base de données World Bank Enterprise Survey FMI Financial Access data Données Doing Business FinStats Statistiques CPIA Rapport annuel de la Banque centrale (pour les données du secteur bancaire/ratios) Données APIMF/CSBF sur les institutions de microfinance Données de GSMA sur l'argent mobile	Bonne Bonne Moyenne Bonne Moyenne Mauvaise Moyenne Moyenne Moyenne
Macro	Statistiques des comptes nationaux, données disponibles sur les prix de l'INSTAT Statistiques de la balance des paiements monétaires et globales disponibles auprès de la Banque centrale de Madagascar Attribution et exécution du budget disponible auprès du Trésor Public	Moyenne Bonne Moyenne
Genre	Enquête Démographique et auprès des ménages (2008-2009) Enquête sur les indicateurs de paludisme (2013) Enquête Périodique auprès des Ménages, EPM 2010 Base de données du Global financial inclusion Madagascar - enquête globale sur la sécurité alimentaire, la nutrition et la vulnérabilité de 2010	Bonne Bonne Bonne Moyenne

Secteur	Données	Qualité
	Enquête nationale sur le travail des enfants à Madagascar 2007	
	Base de données sur les femmes, les affaires et le droit Madagascar MICS 2,012 Enquête nationale sur l'emploi et le secteur informel 2012	Bonne
Mauvaiseté	Enquêtes ENSOMD et OMD Données sur les ménages, EPM 2 010	Moyenne/Mauvaises Moyenne
Informel	Enquêtes auprès des entreprises (2009, 2013) Enquête auprès des entreprises informelles 2014	
TIC	Agences Statistiques: UIT, TeleGeography Régulateur national des TIC	Bonne Moyenne
Energie et électricité	iea.gov, Enquêtes auprès des entreprises, etc.	Moyenne

Annexe 3. Connaissances manquantes à combler pendant la période du CPP

1. Études en cours

- Mise à jour de la situation de la pauvreté (depuis 2010), taux de pauvreté, mouvements de l'inégalité ;
- Récentes évolutions de l'augmentation du secteur informel et perte d'emplois dans le secteur formel pendant la crise politique;
- Possibilités d'emplois alternatifs à l'agriculture de subsistance : Comment amener les travailleurs urbains qui ont perdu des emplois formels à migrer vers l'agriculture à temps partiel ou à plein temps ?
- Le potentiel de Madagascar en agroalimentaire ;
- Évaluation du régime de fiscalité ;
- Prestation de services et gestion urbaine intégrée des eaux urbaines.

2. Études à entreprendre

- Analyse de l'enquête auprès des entreprises 2014;
- Analyse de la politique économique du secteur privé malgache;
- Stratégie pour recouvrer plus d'impôts (éventuellement aux niveaux décentralisés) ;
- Décentralisation: évaluer pourquoi elle n'a pas progressé en dépit de la longue liste de preuves discutée, et de quelle manière peut-elle aider à réduire la fragilité ?
- Partenaire pour les réformes: qui sont les demandeurs (potentiels) de réformes?
- Investissements publics et dettes (à moyen terme): Comment prioriser les maigres ressources et stratégie globale de financement ?