

# ANALYSE CONJOINTE

## Assistance technique a la stratégie de programmation conjointe de l'UE et au programme pour l'efficacité de l'aide à Madagascar Janvier 2020-juillet 2021

Contrat Cadre EuropeAid/138778/DH/SER/Multi  
Lot 3: Droits Humains, Démocratie, Paix  
Contrat N° 413990

Préparé par : Cardno et Particip GmbH  
M. Christian Provoost  
Dr Juvence F Ramasy  
Soumis en Août 2020



*Le consortium Particip est composé de: Particip, AAH, AOA, ADE, Cardno, Coffey, DIIS, DRC, ECDPM, EPRD, EuroPlus, Maxwell Stamp, NCG, SICI DOMINUS, Tana, WYG*

# Table des matières

|  |           |
|--|-----------|
| Liste des figures .....  | ii        |
| Liste des tableaux.....  | ii        |
| Liste des abréviations .....   | iii       |
| Introduction .....   | 1         |
| <b>1 Description du contexte, ses enjeux et ses défis .....</b>                            | <b>2</b>  |
| 1.1 Contexte politique.....  | 2         |
| 1.2 Contexte et structuration économique .....   | 3         |
| 1.3 Contexte social et vulnérabilités.....   | 4         |
| 1.4 Contexte environnemental .....   | 5         |
| 1.5 Coopération et intégration régionale .....   | 6         |
| <b>2 Analyse des capacités de développement nationales .....</b>                           | <b>8</b>  |
| 2.1 Situation des Objectifs de Développement Durable (ODD) et leur financement .....       | 8         |
| 2.1.1 Contextualisation et intégration des ODD.....  | 8         |
| 2.1.2 Performance des ODD Madagascar.....  | 8         |
| 2.1.3 Alignement Européen aux ODD.....   | 10        |
| 2.1.4 Financement de l'Agenda 2030 .....   | 10        |
| 2.2 Analyse du Plan Emergence Madagascar (PEM).....  | 12        |
| 2.2.1 Structure, objectifs et priorités .....  | 12        |
| 2.2.2 Cohérence nationale et internationale .....  | 15        |
| 2.2.3 Mise en place et financement du PEM .....  | 15        |
| 2.2.4 Alignement de l'UE au PEM.....   | 16        |
| 2.3 Etat des lieux et apports de la société civile .....                                   | 16        |
| 2.4 Problématiques et potentiel du secteur privé.....                                      | 17        |
| <b>3 La réponse des bailleurs de fonds et sa valeur ajoutée européenne .....</b>           | <b>19</b> |
| 3.1 Le cofinancement européen de l'Agenda 2030 .....                                       | 19        |
| 3.2 Avantages comparatifs opérationnels Européens .....                                    | 20        |
| 3.3 La coordination des Partenaires techniques et financiers (PTF) et son efficacité ..... | 21        |
| <b>4 Le cadre de la Réponse Européenne et de sa stratégie .....</b>                        | <b>24</b> |
| 4.1 Le diagnostic commun Européen.....   | 24        |
| 4.2 Les intérêts communs Européens.....  | 25        |
| 4.3 Impacts de la crise Covid-19 et premières réponses .....                               | 26        |
| 4.4 Le champ d'action de la coopération Européenne .....                                   | 31        |
| <b>5 Les étapes vers une Réponse conjointe Européenne.....</b>                             | <b>33</b> |
| 5.1 Le potentiel de la Programmation conjointe Européenne .....                            | 33        |
| 5.2 Le potentiel de synergies opérationnelles communes .....                               | 33        |

|                |   |           |
|----------------|---|-----------|
| 5.3            | Le potentiel d'harmonisation, de synchronisation et de substitution.....  | 34        |
| 5.4            | La feuille de route Européenne .....  | 35        |
| <b>Annexes</b> | .....   | <b>36</b> |
|                | Annexe 1 : Cartographie des interventions européennes. Cycles, localisation, alignement ODD et PEM.....   | 37        |
|                | Annexe 2 : Fiches résumé des stratégies Nations unies (NU) Banque mondiale (BM), et Banque africaine de développement (BAD).....  | 38        |
|                | Annexe 3 : Accélérateurs ODD pour la réalisation de l'Agenda 2030 .....   | 41        |
|                | Annexe 4 : Résumé « <i>Joint communication to the European Parliament and the Council - 09-03-2020 - Towards a comprehensive Strategy with Africa</i> » et couverture UE..... | 42        |

## Liste des figures

---

|  |    |
|--|----|
| <b>Figure 1: Performance moyenne par ODD</b> .....           | 9  |
| <b>Figure 2 : Financement APD Madagascar 2010-2016</b> ..... | 11 |
| <b>Figure 3:Dispositif de pilotage du PEM</b> .....          | 23 |

## Liste des tableaux

---

|   |    |
|---|----|
| Tableau 1 : Etat des lieux de la réalisation des ODD fin 2019.....                                | 8  |
| Tableau 2 : Niveau réalisation ODD Madagascar par thématique .....                                | 10 |
| Tableau 3 : Alignement des interventions européennes sur les ODD .....                            | 10 |
| Tableau 4 : PEM 2019-2023 - Résumé des engagements et des priorités .....                         | 14 |
| Tableau 5 : Mesure des financements PEM disponibles au regard des besoins et déficit .....        | 15 |
| Tableau 6 : Principaux financeurs APD Madagascar 2017 (Source base de données OCDE).....          | 19 |
| Tableau 7 : Financements programmes bilatéraux et multilatéraux DE-EU-FR .....                    | 20 |
| Tableau 8 : Secteurs d'intervention des principaux PTF Madagascar .....                           | 21 |
| Tableau 9 : Répartition financements par thématique « 4 P » (2017 - en million d'Euro).....       | 25 |
| Tableau 10 : Réalisations et prévisions de recettes budgétaires (en pourcentage du PIB) .....     | 27 |
| Tableau 11 : Réalisations et prévisions de dépenses budgétaires (en pourcentage du PIB).....      | 27 |
| Tableau 12 : Allocation des financements Post-COVID 19.....                                       | 30 |
| Tableau 13 : Domaines d'interventions prioritaires pour la thématique « P » Paix.....             | 31 |
| Tableau 14 : Domaines d'interventions prioritaires pour la thématique « P » Planète .....         | 31 |
| Tableau 15 : Domaines d'interventions prioritaires pour la thématique « P » Prospérité .....      | 32 |
| Tableau 16 : Domaines d'interventions prioritaires pour la thématique « P » People/Humanité ..... | 32 |
| Tableau 17: Potentiel de synchronisation et d'harmonisation UE 2021-2027.....                     | 34 |

## Liste des abréviations

---

|       |  |
|-------|--|
| AC    | Analyse conjointe  |
| DUE   | Délégation de l'Union Européenne à Madagascar                                      |
| EM    | Etats membres de l'Union Européenne  |
| FdR   | Feuille de route   |
| FED   | Fonds européen de développement  |
| GdM   | Gouvernement de Madagascar   |
| IVDCI | Instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale (NDICI) |
| OCDE  | Organisation de coopération et de développement économiques                        |
| ODD   | Objectifs de développement durable (SDG)   |
| PEM   | Plan Emergence Madagascar  |
| PNUD  | Programme des Nations Unies pour le développement (UNDP)                           |
| PAG   | Plan d'Action pour le Genre (GAP)  |
| PC    | Programmation conjointe  |
| PIN   | Programme indicatif national   |
| PTF   | Partenaires Techniques et Financiers   |
| OSC   | Organisations de la société civile   |
| SC    | Stratégie conjointe  |
| TdR   | Termes de référence  |
| UE    | Union européenne   |

## Introduction

---

En 2017, l'Union Européenne (UE) et ses Etats membres (MS), notamment l'Allemagne et la France, se sont lancés dans la Programmation conjointe (PC)<sup>1</sup>. Dès 2018, une étude de faisabilité et un travail de recensement et de cartographie des initiatives européennes ont été initiés sur la base d'une série d'ateliers organisés autour de 4 des 5 « P » structurant l'Agenda 2030 pour le développement et le Nouveau consensus européen : « People (Humanité) », « Planète », « Prospérité » et « Paix »<sup>2</sup>. Ces ateliers ont été suivis d'une retraite destinée à réfléchir sur ces thèmes et leurs interconnexions, dans le but de nourrir une première analyse conjointe, comme une étape liminaire à la formulation d'une Réponse conjointe européenne en appui aux politiques nationales de développement en cours et à venir. L'analyse validée en juillet 2018 incluait trois axes de travail : La Gouvernance en appui au thème « Paix » et aux Objectifs de développement durable (ODD) 8 et 16 ; la Gestion durable des ressources naturelles en appui aux thèmes « Planète » et « Prospérité » et aux ODD 6, 12, 13 et 15 ; et l'industrialisation émergente, particulièrement via l'éducation, en appui aux thèmes « Prospérité » et « Humanité » en soutien aux ODD 8, 9 et 12. Les discussions relatives à la PC se sont poursuivies de manière plus intensive à la suite des élections de 2018 et 2019, et à la formulation de la stratégie de développement du nouveau gouvernement, le Plan Emergence Madagascar (PEM, 2019-2023)<sup>3</sup>, en remplacement du Plan National de Développement (PND 2015-2019). En lien avec la Politique Générale de l'Etat (PGE), le PEM est sensé représenter le cadre stratégique nécessaire pour justifier l'appui de la Réponse conjointe Européenne. En 2020, les trois partenaires ont décidé de réactiver le processus de Programmation conjointe via la préparation d'un diagnostic conjoint pays sur un mode participatif, comme étape préalable à la formulation de la présente Analyse conjointe, prélude de la formulation de la Stratégie conjointe pour la période 2021-2027. L'Analyse conjointe est basée sur une mise à jour du contexte de Développement du pays, et les leçons apprises de la période 2017-2020. Elle prend en considération les bouleversements nés de la crise du COVID-19 et ses premières réponses à fin juin 2020, pour enfin proposer quelques orientations de travail pour la formulation d'une Stratégie conjointe européenne inclusive des récents développements, pour la période 2021-2027.

---

<sup>1</sup> La Programmation conjointe se définit comme le processus qui mène à l'élaboration, au partage et à la mise en place d'une Réponse conjointe européenne. Ses principales étapes en sont la formulation d'une Analyse conjointe accompagnée d'une Feuille de route, et la Stratégie conjointe accompagnée de ses annexes dont un cadre de résultats.

<sup>2</sup> Au terme de l'article 208 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne<sup>2</sup>, « *L'objectif principal de la politique de l'Union est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté* ». Rapporté à la situation particulière de Madagascar, cet objectif se décline à travers les « 4 P » suivants : 1. La Sécurité et gouvernance (« Paix ») ; 2. La lutte contre l'extrême pauvreté (« People / Humanité ») ; 3. La croissance économique inclusive et créatrice d'emplois (« Prospérité ») et ; 4. La gestion des ressources naturelles et résilience (« Planète »). Les analyses des partenaires européens à Madagascar sont généralement structurées autour de ces 4 piliers (ou thématiques).

<sup>3</sup> En mai 2020, le PEM n'avait toujours pas été officiellement approuvé, bien que son contenu soit déjà connu de tous.

# 1 Description du contexte, ses enjeux et ses défis

## 1.1 Contexte politique

Les années 2000 ont été marquées pour Madagascar par différentes crises ayant abouti à un arrêt de son processus de démocratisation. Les dernières élections en 2018 et 2019 (présidentielle, législatives et communales) ont permis au pays de s'inscrire dans une stabilité institutionnelle ponctuée par une alternance démocratique. En effet, le nouveau pouvoir politique dispose de la majorité au sein de l'ensemble des institutions tant au niveau national que régional, à l'exception du Sénat.

En dépit de l'existence des institutions clés nécessaires à la vie publique, la situation du pays reste marquée par un niveau important de fragilité structurelle liée en partie à la centralisation des pouvoirs et l'affaiblissement des institutions de l'Etat, une confiance relative en la capacité des forces de défense et de sécurité, auxquels s'ajoutent un haut niveau de corruption et d'impunité, le chômage des jeunes, les problèmes liés à l'exploitation illégale des ressources naturelles, la pauvreté, les inégalités de revenu, la violence basée sur le genre, l'insécurité alimentaire et l'impact des catastrophes naturelles liées au changement climatique.

En termes de gouvernance, Madagascar présente également un certain nombre de faiblesses en matière d'efficacité de son système politique et de la gouvernance politique et démocratique qui y sont attachés. Parmi les facteurs de fragilité, se trouvent la problématique de l'insécurité et de la corruption. En termes de paix et de cohésion sociales, le processus de réconciliation nationale reste également un enjeu, tout comme la participation des citoyens à la vie publique et politique, et leur accès aux institutions démocratiques et aux services de base.

En matière de justice et de sécurité, la capacité du système judiciaire à jouer son rôle de pouvoir indépendant, défenseur des droits des citoyens, est très limitée du fait de la corruption endémique. La Haute Cour constitutionnelle (HCC) fait figure d'exception dans certains cas. Madagascar a adhéré à la plupart des conventions internationales relatives aux Droits de l'Homme et a mis en place ces dernières années différentes structures dans ce domaine. Madagascar accuse un retard dans l'égalité des genres et les violences basées sur le genre sont récurrentes. Certaines lois sont discriminatoires envers les femmes, notamment dans les domaines de la succession, l'accès au crédit foncier, la santé reproductive et au regard du viol conjugal. Le taux d'intégration des femmes dans les instances décisionnelles reste très faible. Le secteur de la justice se caractérise par la présence de la corruption qui marque le recul de l'Etat de droit, illustré par un score global à 0,44/1 en 2020 et un classement de 105 sur 128 pays au World Justice Project Rule of Law Index<sup>4</sup>.

La situation sécuritaire demeure également préoccupante. Le nouveau Président a relancé la Réforme du Secteur de Sécurité et mise sur de nouveaux équipements et sur le déploiement des militaires dans les (20) zones rouges du pays contre la menace la plus directe des communautés Dahalo. Par ailleurs, la vindicte populaire, qui est une pratique traditionnelle qui tourne parfois au lynchage public, reste persistante. La radicalisation des communautés islamiques sur les côtes est un risque sérieux dans un pays traditionnellement ouvert aux influences extérieures. Enfin, les frontières extérieures de Madagascar sont très peu contrôlées, permettant le développement de tous types de trafic. Ils se concentrent avant tout sur les ressources naturelles à destination de l'Asie, sur le chemin de laquelle Madagascar constitue une plaque tournante de nombreux trafics (drogue, armes, etc.)

En matière de liberté d'expression et de manifestation, les espaces d'expression démocratique et les libertés individuelles sont encadrés. La situation s'est aggravée avec la pandémie du coronavirus et la mise en place de l'état d'urgence sanitaire, à l'instar de nombreux pays.

En résumé, Madagascar apparaît depuis son indépendance en 1960, comme un pays structurellement fragile. Ses faiblesses sont multiples et affectent sa capacité de résilience face aux chocs internes et externes de toutes natures. Les différentes crises politiques ont altéré l'outil institutionnel, fragmenté la société, accru l'urgence humanitaire, appauvri les ménages et fracturé l'appareil sécuritaire. Les élections de sortie de crise de 2013 accompagnées par la communauté internationale, ont permis d'accompagner la réforme de l'appareil administratif et sécuritaire, ainsi qu'une timide initiative de réconciliation. Le retour au pouvoir de l'actuel président à la suite de l'élection présidentielle de 2018 suivi d'une alternance pacifique, devrait néanmoins constituer une opportunité pour le pays après une décennie d'instabilité. Des réformes de fond pourraient être menées en matière d'organisation et de gestion de l'Etat, de transformation sociale, de modernisation et de diversification de l'économie, d'investissements durables, accompagnées d'un ancrage

<sup>4</sup> [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online\\_0.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online_0.pdf)

des principes démocratiques et de la promotion des Droits Humains, ainsi que du renforcement de la justice et de la lutte contre l'impunité.

## 1.2 Contexte et structuration économique

Les différentes crises politiques traversées par Madagascar ont contribué à la volatilité de sa croissance économique. Après avoir connu une accélération entre 2013 et 2018 (5,2% de PIB réel), la croissance a légèrement baissé en 2019 (4,8%) avec notamment une diminution des revenus provenant de la vanille. Elle devait être revue à la hausse pour les années à venir, mais la pandémie du coronavirus pourrait rapidement inverser la tendance et conduire à une récession également perceptible à l'échelle planétaire.

Le secteur industriel est peu développé en dépit d'une main d'œuvre avec un avantage concurrentiel. Par ailleurs, le volet agricole, représentant 80% de la population, est d'une faible productivité résultant de problèmes d'enclavement des principalement zones agricoles, de la taille des exploitations, de l'accès aux financements, des faibles infrastructures hydro-agricoles, et surtout en raison de la vulnérabilité de Madagascar aux risques climatiques et acridiens auxquels s'ajoutent les effets du changement climatique et la pratique récurrente de la culture sur brûlis (le tavy). Le secteur minier, fortement développé au début des années 2000, représente aujourd'hui 30 % des exportations totales, et 4 % du PIB. Toutefois, le secteur minier informel reste celui qui emploie le plus de personnes (estimées à 500.000). L'or, les pierres précieuses et semi-précieuses sont exploités de façon artisanale.

Le pourcentage des revenus domestiques, bien qu'en progression, ne devrait atteindre que 11,5% du PIB en 2020 après avoir été de 12,2% en 2019<sup>5</sup> et de 10,2 en 2018<sup>6</sup>. Les dépenses courantes absorbent la quasi-totalité du budget, mais le gouvernement affiche la volonté d'augmenter la part des investissements. Les principaux risques pesant sur les finances publiques sont les subventions à la JIRAMA (société nationale d'eau et électricité) et les risques naturels et sanitaires. Le déficit budgétaire en 2020 a été estimé à 4,1% du PIB et devrait se creuser avec l'augmentation des projets d'investissement financés sur emprunts extérieurs, mais avec l'effet de la pandémie du coronavirus les perspectives devraient changer. Le risque de surendettement extérieur de Madagascar reste néanmoins modéré. Le ratio dette publique sur PIB en 2020 devrait être en hausse à 37,1% du PIB<sup>7</sup>. L'inflation à 9% fin 2017 (son plus haut niveau en 7 ans), devrait atteindre 6,3% en 2020. Elle se traduit par une hausse du prix des denrées alimentaires de base (+30% pour le riz, produit de subsistance pour les pauvres), du prix du gaz, eau, électricité, logement et carburant due aux intempéries ainsi qu'au coronavirus. L'Ariary a suivi en conséquence une tendance à la dépréciation, favorisant la compétitivité des exportateurs mais renchérissant le coût des importations.

Après une augmentation importante des Investissements directs étrangers (IDE-FTI) entre 2015 et 2016 (+32%), les flux d'IDE à Madagascar sont passés de 451 millions USD en 2016 à 389 millions USD en 2017 et à 349 millions USD en 2018 en raison de l'environnement des affaires peu favorable dans la perspective de l'élection présidentielle. Les montants d'IDE sont en général relativement faibles, mais une seule opération, notamment dans le domaine minier, peut aisément inverser la tendance générale, d'autant que la récente pandémie a conduit à un arrêt des opérations dans ledit domaine.

En dépit du cadre réglementaire et des institutions spécialisées en place, la corruption est quasi généralisée et largement impunie. Aucun pays d'Afrique subsaharienne n'a davantage régressé que Madagascar au cours des dix dernières années sur l'indice Mo Ibrahim et Transparency International (le pays se situe actuellement à 158<sup>ème</sup> place sur 180<sup>8</sup>). D'après le FMI, la corruption coûterait à Madagascar 0.5% de croissance du PIB chaque année. Les principales sources de corruption se trouvent dans le domaine politique/électoral, les douanes, le trafic de personnes, les ressources naturelles et extractives (or, pierres précieuses, bois de rose), et la passation des marchés publics.

L'environnement ressenti des affaires commence néanmoins à s'améliorer à Madagascar en dépit d'une stagnation au classement « Ease of Doing Business », dans lequel en 2020, Madagascar est placé au 161<sup>ème</sup> rang sur 190 pays, soit la même place que l'année précédente. Toutefois, il reste encore beaucoup de critères à améliorer notamment au niveau de l'accès à l'électricité (186<sup>ème</sup>), l'obtention d'un permis de construction (182<sup>ème</sup>), l'enregistrement des droits de propriété (164<sup>ème</sup>), et l'octroi des contrats publics (136<sup>ème</sup>).

Le taux de croissance du PIB, comme illustration de la récente prospérité de Madagascar, traditionnellement stimulé par les services dont le commerce et les transports, les télécommunications et les services financiers a été revu à la baisse jusqu'à 1,5%<sup>9</sup> et pourrait être momentanément négatif suite à la crise du COVID-19.

<sup>5</sup> [http://www.mefb.gov.mg/page\\_personnalisee/index/news/276](http://www.mefb.gov.mg/page_personnalisee/index/news/276)

<sup>6</sup> <https://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS?view=map>

<sup>7</sup> <https://www.coface.com/fr/Etudes-economiques-et-risque-pays/Madagascar>

<sup>8</sup> <https://www.transparency.mg/ipc2019>

<sup>9</sup> <https://www.imf.org/en/Countries/MDG>

En réponse, le Gouvernement de Madagascar a adopté un Plan d'urgence nationale, traduit dans une loi de finance rectificative (LFR) 2020, avec comme priorités immédiates d'assurer la stabilité macroéconomique et accroître les dépenses liées à la Santé, aider les populations les plus vulnérables, soutenir le secteur privé et préserver la stabilité du secteur financier<sup>10</sup>.

### 1.3 Contexte social et vulnérabilités

Les secteurs sociaux, notamment la Santé et l'Education font face à de nombreux défis. Moins de la moitié de la population a accès aux services de santé de base. Près de 50% des décès sont imputables à des maladies infectieuses et parasitaires évitables/traitables affectant surtout les plus pauvres. Le taux de mortalité maternelle a augmenté de 469 à 478 pour 100 000 naissances vivantes de 2004 à 2012, mais a connu une baisse pour atteindre 426 en 2018. La gouvernance centralisée du secteur est la cause de fréquentes ruptures d'approvisionnement (médicaments, matériel, consommables) dans les zones reculées. Le personnel médical est insuffisant, peu qualifié et inégalement réparti sur le territoire.

Entre 2000 et 2018, l'Indice du Développement Humain (IDH) de Madagascar a progressé de 0,456 à 0,521 soit une hausse de 14.3%<sup>11</sup> et se situait en 2019 à la 162<sup>ème</sup> place sur 189 pays. Ce score est supérieur à la moyenne des pays du groupe à développement humain faible (0,507), mais inférieur à celle des pays d'Afrique subsaharienne, qui s'établit à 0,541. Si la croissance devient progressivement plus inclusive, la Banque Mondiale estime que le pourcentage de la population vivant sous le seuil de pauvreté pourrait décliner de 75% en 2018 à 71% en 2021. Le nombre de pauvres devrait néanmoins augmenter en raison de la récession induite par la pandémie de coronavirus. En 2019, le pourcentage de la population vivant avec moins de \$1,90 par jour en parité de pouvoir d'achat était estimé à environ 75% ; 91% de la population vivant avec moins de \$3,90 par jour<sup>12</sup>. Le coefficient GINI, mesurant la dispersion des richesses, était de 42,6 en 2012 pour Madagascar<sup>13</sup>. Même si l'impact précis de la crise de la COVID-19 reste inconnu, il pourrait jeter les populations encore au dessus du seuil de pauvreté, sous la barre des \$1,90 journalier. La mise à jour de l'IDH pour 2020, révèle déjà en effet un IDH pour Madagascar à 0.519/1, soit la 156<sup>ème</sup> place des 187 pays enregistrés<sup>14</sup>.

Le secteur agriculture-élevage-pêche ne parvient pas plus à subvenir aux besoins alimentaires d'une population en constante progression, ni à accroître ses revenus, et entretient ainsi une situation de forte insécurité alimentaire et nutritionnelle. Madagascar est le 5<sup>ème</sup> pays le plus affecté au monde par la malnutrition chronique, 47% des enfants de moins de 5 ans, soit environ 2 millions, sont affectés et résident principalement dans les zones rurales. L'une des conséquences est le retard de croissance, touchant particulièrement les enfants des hautes terres. Mais cela a aussi des impacts permanents sur la croissance physique et le développement intellectuel. De plus, la malnutrition aiguë sévère affecte plus de 8% des enfants de moins de 5 ans chaque année, particulièrement dans le sud du pays<sup>15</sup>. La FAO estime que d'ici la fin du mois de juillet 2020, 554 000 personnes vont souffrir d'insécurité alimentaire aiguë dans 8 districts du Sud soit 10% de plus qu'au mois d'octobre 2019<sup>16</sup>, alors que 2,35 millions de personnes supplémentaires souffrent déjà d'insécurité alimentaire modérée dans ces régions<sup>17</sup>. La mutation des modes de production et de consommation, visant notamment l'autosuffisance alimentaire, la sécurité alimentaire, et par conséquent la lutte contre la malnutrition, figurent parmi les orientations stratégiques du PEM.

Le marché du travail, déséquilibré et précaire, rassemble trois secteurs principaux tels que l'agriculture fournissant 80% des emplois, le secteur privé avec 10%, l'administration publique avec 2% et le secteur informel non agricole avec 7,5% des emplois. Les ¾ de la population sont des petits exploitants agricoles dont 90% en milieu rural. La situation du sous-emploi touche plus particulièrement cette frange de la population. Leur activité est également peu productive et faiblement rémunératrice, plus de ¾ des ménages des exploitants agricoles ayant un revenu inférieur au seuil de la pauvreté. Le poids important des actifs ruraux fragilise le marché du travail dans le pays, du fait des difficultés quasi-chroniques des agriculteurs à obtenir un niveau de bien-être acceptable. En effet, devant les chocs externes et internes répétés, la faible

<sup>10</sup> Key Policy Responses as of May 7, 2020 - <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#M>

<sup>11</sup> [https://www.mg.undp.org/content/madagascar/fr/home/library/mdg/publication\\_1111.html](https://www.mg.undp.org/content/madagascar/fr/home/library/mdg/publication_1111.html)

<sup>12</sup> <http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/413691581343453437/pdf/Madagascar-Country-Economic-Memorandum-Scaling-Success-Building-a-Resilient-Economy.pdf>

<sup>13</sup> <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=MG>

<sup>14</sup> Rapport PNUD 2020, 20 mai 2020 - <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>

<sup>15</sup> Défis et opportunités des enfants à Madagascar,

[https://www.unicef.org/madagascar/media/1241/file/Defis%20et%20opportunités%20des%20enfants%20C3%A0%20Madagascar%20\(FR\).pdf](https://www.unicef.org/madagascar/media/1241/file/Defis%20et%20opportunités%20des%20enfants%20C3%A0%20Madagascar%20(FR).pdf)

<sup>16</sup> <http://www.ipcinfo.org/ipc-country-analysis/details-map/en/c/1152634>

<sup>17</sup> <http://www.fao.org/3/CA2925EN/ca2925en.pdf>



productivité et la faible diversification du secteur agricole, ainsi que le taux élevé de sous-occupation rurale, Madagascar est généralement confronté à un dysfonctionnement du marché du travail qui se traduit surtout par l'exode rural massif avec la déstabilisation des offres sur le marché. En ce qui concerne le secteur privé, celui-ci se caractérise surtout par la proportion d'emplois salariés non protégés puisque 75,2% des travailleurs salariés ne bénéficient pas des avantages des régimes de protection sociale. En outre, 31,4% des emplois rémunérés se situent en-dessous du salaire minimum, revu à la hausse en juin 2019 en passant de 168.000 ariary (41 euros) à 200.000 ariary (50 euros)<sup>18</sup>. Pour les emplois informels, on remarque la poussée d'une pluriactivité des actifs pour pouvoir mieux s'adapter aux effets du chômage et du sous-emploi, surtout en milieu urbain. Enfin, le revenu des femmes est en moyenne inférieur de 34% de celui des hommes, ce qui confirme l'existence de discrimination, que ce soit en matière de salaire ou de promotion et d'accès aux opportunités de renforcement de l'employabilité<sup>19</sup>.

Le taux d'achèvement dans l'éducation est passé de 74% (2009) à 68% (2016) tandis que la proportion des élèves ayant les compétences minimales requises en Mathématiques et Français a diminué en passant respectivement de 58% et 54% (1998) à 21% et 17 % (2015)<sup>20</sup>. Ceci est la conséquence des effets de la crise de 2009 couplés au faible niveau des enseignants, dont 80% sont communautaires et parmi lesquels 65 sont sans diplôme. Les ménages quant à eux assurent 40% des dépenses courantes d'éducation, ce qui exclut d'office les enfants les plus pauvres. Il s'agit du cinquième pays au monde en nombre d'enfants non scolarisés. Pourtant, le budget de l'éducation a augmenté de façon significative de 2012 à 2019 mais, en pourcentage du budget total, il est en baisse constante, passant de 22% (2014) à 15% (2018). Cette baisse se poursuit en 2019 en passant sous la barre de 15%. Par ailleurs, la déconcentration du budget est urgente afin de s'assurer que le financement touche suffisamment les élèves, notamment au moment où la diminution de l'allocation réelle par élève place Madagascar en bas de l'échelle en Afrique subsaharienne.

## 1.4 Contexte environnemental

Etant classé 16ème sur 22 régions à risque de cyclones tropicaux, de sécheresses prolongées, de précipitations imprévisibles, et de graves inondations, Madagascar est considéré comme un pays extrêmement vulnérable aux aléas climatiques. Cette vulnérabilité s'explique notamment par sa position géographique faisant du pays l'un des 10 premiers pays vulnérables selon le Germanwatch<sup>21</sup>, représentant des pertes équivalentes à 1,739% du PIB en 2017 et aggravant les facteurs de pauvreté, et dont l'impact est également rendu plus sévère par les atteintes à l'environnement (déforestation, érosion, urbanisation). L'île est le premier pays le plus exposé aux cyclones dans la région. Une moyenne de 1,5 cyclone touche directement le pays chaque année. En plus des cyclones tropicaux, Madagascar fait face à des sécheresses prolongées, des précipitations changeantes et de graves inondations, si bien que plus de 9 millions de personnes ont été touchées entre 2014 et 2015. De plus, les tempêtes frappent régulièrement les régions côtières, où vit 50% de la population, et les inondations suite aux fortes pluies accompagnant les cyclones affectent généralement les zones de basse altitude, telles que les bassins fluviaux et les bidonvilles urbains. Ces cataclysmes naturels aggravent les situations de précarité notamment dans le Grand Sud de Madagascar.

Le changement climatique entraînera une augmentation de l'intensité et de la fréquence des catastrophes climatiques (intensification des cyclones, élévation du niveau de la mer). Cela devrait impacter durement les communautés, les actifs économiques et les infrastructures des zones côtières de Madagascar ainsi que la disparition de plages. Pour les secteurs agricole et forestier, l'élévation des températures, les perturbations des régimes pluviométriques et le niveau de la mer se traduisent par la destruction des sols par dessiccation, érosion et salinisation ; par des déficits hydriques, la perturbation du calendrier agricole, la diminution des rendements des cultures, et la disparition et la migration de la faune et de la flore sensibles à la variabilité des microclimats. La diminution du niveau des eaux souterraines et une augmentation de leur taux de salinité devraient également entraîner une érosion plus fréquente et des glissements de terrain, ainsi que l'assèchement de plusieurs sources d'eau<sup>22</sup>.

La déforestation est un phénomène important dû à la culture sur brûlis (le tavy, représentant plus de 90% de l'énergie consommée) ainsi que la destruction des forêts en vue de son exploitation irraisonnée, la multiplication des mines artisanales, le développement de divers trafics notamment le bois de rose, jusque dans les aires protégées et ce en lien avec de nouvelles vagues de migrations internes causées par le

<sup>18</sup> [http://www.cnaps.mg/FR/actus\\_cnaps.php?id\\_actu=3306](http://www.cnaps.mg/FR/actus_cnaps.php?id_actu=3306)

<sup>19</sup> Programme Pays pour le Travail Dément 2015-2019 pour Madagascar - [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---africa/---ro-abidjan/---ilo-antananarivo/documents/publication/wcms\\_461294.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---africa/---ro-abidjan/---ilo-antananarivo/documents/publication/wcms_461294.pdf)

<sup>20</sup> <https://www.unicef.org/madagascar/rapports/analyse-budg%C3%A9taire-de-l%C3%A9ducation-nationale-2014-2019>

<sup>21</sup> Global climate risk index 2019, [https://germanwatch.org/files/Global%20Climate%20Risk%20Index%202019\\_2.pdf](https://germanwatch.org/files/Global%20Climate%20Risk%20Index%202019_2.pdf)

<sup>22</sup> Rapport mission MAPS Madagascar

changement climatique<sup>23</sup>. La forte consommation en bois-énergie (bois de feu et charbon de bois) représente 93% des sources énergétiques et est utilisée par 82% des ménages. Les forêts malgaches abritent cependant la quasi-totalité des espèces endémiques de l'île. Ainsi la couverture de forêts naturelles au niveau national a été évaluée à 9 451 350 ha en 2005, à 8977 337 ha en 2010 et à 8 485 509 ha en 2013. Plus de 94 800 ha de forêts par an ont donc été perdus pour la période 2005-2010 et environ 163 000 ha par an pour la période 2010 -2013<sup>24</sup>. La perte de couvert forestier a un impact direct sur le changement climatique pour son rôle prépondérant dans la fixation du CO<sub>2</sub>. Le changement climatique affecte la population et ses systèmes de production alimentaire autant que sa richesse en ressources naturelles : même en limitant le niveau du réchauffement global à 2°C, les conditions climatiques seraient insoutenables pour 25% des espèces de Madagascar et causeraient leur extinction à terme<sup>25</sup>. La pandémie de la COVID-19 se traduit également par une augmentation des crimes environnementaux encore mal évalués. En définitive, la déforestation est à mettre en relation avec une croissance démographique rapide et la paupérisation généralisée des populations, la nécessité d'accroître les ressources vivrières et l'augmentation des besoins en bois d'énergie domestique, en bois d'œuvre et de construction entraînent souvent des pratiques agricoles et forestières qui accélèrent la réduction du couvert forestier qui a un impact direct sur le changement climatique.

En matière de gouvernance environnementale, Madagascar a adhéré à divers cadres institutionnels et conventionnels internationaux et a mis en place des structures dédiées<sup>26</sup>, Celles-ci restent néanmoins dotées de peu de moyens, et la coordination intersectorielle reste à améliorer. De plus, dans le traitement de la question des trafics illicites de ressources naturelles, notamment les bois précieux, constituent un élément capital dans la gouvernance et l'état de droit à l'échelle du pays et vis-à-vis de la communauté internationale au-delà des questions purement environnementales. L'UE et ses états membres présents à Madagascar ont un rôle très actif dans l'appui à ce sujet.

## 1.5 Coopération et intégration régionale

Le pays est membre de l'ONU, de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), l'Union Africaine (UA), la Communauté de Développement de l'Afrique Australe (Southern African Development Community, SADC), le Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe (Common Market for Eastern and Southern Africa, COMESA) et de la Commission de l'Océan Indien (COI), cette dernière correspondant particulièrement à ses intérêts. Dans ce cadre, un rapprochement avec Maurice est en cours. Il a signé en 2018 le projet de la zone de libre-échange continentale ainsi que l'accord tripartite COMESA-EAC-SADC. Le nouveau président envisage de se rapprocher de l'Asie et faire, à terme, entrer son pays dans l'ASEAN. Madagascar serait alors le seul pays membre de deux organisations continentales et relèverait ainsi son profil géostratégique.

En tant que membre de la Cour Pénale Internationale, Madagascar a joué un rôle important pour éviter une sortie massive des pays africains de la CPI. Il a signé les accords multilatéraux comme l'accord de Paris sur le climat de 2015 qu'il met en œuvre, l'Amendement de Doha au Protocole de Kyoto à la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques de 2012, l'alliance mondiale pour un commerce sans torture, une initiative de l'UE de 2017. Le gouvernement souhaite par ailleurs restructurer et renforcer la représentation extérieure de Madagascar, après dix ans de négligence, et mettre l'accent sur la diplomatie économique et la coordination des bailleurs de fonds. Plus conscient de sa position géostratégique et de sa valeur économique, Madagascar pourrait alors jouer un rôle plus stratégique dans la région. Tout en s'ouvrant à toutes les possibilités d'alliance et de partenariat, notamment avec la Chine et la Russie, le nouveau pouvoir semble compter sur l'Occident, et en particulier l'Europe, pour asseoir sa position géopolitique. Madagascar coopère avec l'Inde notamment dans le secteur de l'énergie, de l'agriculture et de l'éducation. Les pays arabes comme l'Arabie Saoudite ou les EAU sont moins visibles, mais pourraient jouer un rôle important en vue du financement des projets présidentiels.

Enfin, depuis 2017 Madagascar essaie également de gérer plus systématiquement ses relations avec sa diaspora d'environ 200.000 personnes, en France et au Canada notamment. Elle est d'un apport élevé et pourrait jouer un plus grand rôle politique et économique. Le montant des transferts financiers de la diaspora

<sup>23</sup> Organisation Internationale pour les Migrations (2018), Défis, enjeux et politiques : migration, environnement et changements climatiques à Madagascar

<sup>24</sup> [https://bnc-redd.mg/images/documents/rapports/20190517/EESS\\_REDD\\_MEDD-Madagascar.pdf](https://bnc-redd.mg/images/documents/rapports/20190517/EESS_REDD_MEDD-Madagascar.pdf)

<sup>25</sup> WWF (2018) « La vie sauvage dans un monde en réchauffement »

<sup>26</sup> Association Nationale d'Actions Environnementales ; Centre National de Formation, d'Etudes et de Recherche en Environnement et Foresterie ; Service d'Appui à la Gestion de l'Environnement – FampandrosoanaMaharitra ; Silo National des Graines Forestières ; Société FANjarian'ALA AMBATONDRAZAKA – MORAMANGA ; Madagascar National Parks ; Organe de Lutte contre l'Evènement de Pollution marine par les hydrocarbures ; Observatoire National de l'Environnement et du Secteur Forestier ; Office National pour l'Environnement (ONE).

malgache de France vers Madagascar est estimé à 86 millions d'euros d'après l'OIM, soit un peu moins de 1% du PIB de Madagascar<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Etude du profil de la diaspora malagasy en France, [https://drive.google.com/file/d/0B5THpWpF\\_Dx1ZUVHbFdfSFROWs/view](https://drive.google.com/file/d/0B5THpWpF_Dx1ZUVHbFdfSFROWs/view)

## 2 Analyse des capacités de développement nationales

### 2.1 Situation des Objectifs de Développement Durable (ODD) et leur financement

#### 2.1.1 Contextualisation et intégration des ODD

En 2015, Madagascar adoptait le Plan national de développement (PND) 2015-2019 qui tenait compte des principes de l'Agenda 2030 pour le développement durable. Les 13 Engagements du Plan Emergence Madagascar (PEM) 2019-2023 s'alignent également sur les ODD de l'Agenda 2030, auxquels ils font explicitement référence. Les ODD sont parmi les impératifs qui guident les objectifs du PEM. Plusieurs secteurs disposent aujourd'hui d'une politique sectorielle qui intègre les ODD et sont alignés aux cibles prioritaires, notamment le Plan Sectoriel de l'Education (2018-2022), la Politique Nationale de Protection Sociale (PNPS) depuis 2015 et la Stratégie de Gestion des Risques et de Protection Sociale, le Plan de développement du secteur Santé 2015-2019, le Plan National d'Action pour la Nutrition-III 2017-2021, la Politique Nationale de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (PNEFP) de 2015 et enfin, le Programme-Sectoriel-Agriculture-Elevage-Pêche 2016-2020. Le cadre de planification nationale intègre ainsi de plus en plus les ODD.

En 2017, sur la base des différents travaux entrepris avec toutes les parties prenantes (administration, secteur privé, société civile, PTF), le Ministère de l'Economie et du Plan (MEP) a conduit le processus de contextualisation des ODD<sup>28</sup>. De ce travail, le pays a retenu 64 cibles prioritaires pour la mise en œuvre des ODD (7 cibles pour le domaine de la Gouvernance, 13 cibles pour l'Economie, 25 cibles pour le Social, 15 cibles pour le Capital Naturel et 4 cibles transversales), assorties de 85 indicateurs pour leur suivi. En 2017, la mission MAPS (Mainstreaming, Acceleration and Policy Support)<sup>29</sup>, après avoir souligné d'importantes lacunes au regard des questions de genre (ODD 5), de la formation et l'emploi des jeunes (ODD 8), des questions d'inégalités, de la protection sociale (ODD 10.4), de la gestion des ressources halieutiques (ODD 14.3 et 14.4), de l'environnement (ODD 12.1), de la gestion de déchets (ODD 12.3), de l'adoption par les entreprises de pratiques viables (ODD 12.6) et la protection des écosystèmes (ODD 15.4), a identifié **7 accélérateurs** majeurs pour l'atteinte des objectifs de l'agenda 2030<sup>30</sup> afin de lever les hypothèques majeures à l'atteinte des objectifs de développement nationaux et des ODD à Madagascar<sup>31</sup>. Ces 7 accélérateurs (annexe 3) sont accompagnés de moteurs de changement (« drivers of change »), qui servent de leviers aux politiques à mettre en œuvre.

#### 2.1.2 Performance des ODD Madagascar

En 2019, au terme de l'évaluation annuelle des Nations unies<sup>32</sup>, **Madagascar est classé 158eme sur 162 pays**, avec un index de performance de 46.7 et un score régional de 53.8 parmi les pays répertoriés sous la catégorie « Afrique sub-saharienne ».

Tableau 1 : Etat des lieux de la réalisation des ODD fin 2019

|                    | 1   | 2   | 3   | 4   | 5   | 6   | 7   | 8   | 9   | 10  | 11     | 12    | 13     | 14     | 15  | 16  | 17  |
|--------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|--------|-------|--------|--------|-----|-----|-----|
| Evaluation récente | Red | Red | Red | Red | Red | Red | Red | Red | Red | Red | Yellow | Green | Yellow | Yellow | Red | Red | Red |
| Tendance 2019      | →   | ↗   | ↗   | ... | ↗   | →   | ... | ↗   | →   | ... | →      | ...   | ↑      | →      | →   | →   | ... |

Dashboard Performance SDGs Madagascar - Evaluation 2019

[https://github.com/sdsna/2019GlobalIndex/blob/master/country\\_profiles/Madagascar\\_SDR\\_2019.pdf](https://github.com/sdsna/2019GlobalIndex/blob/master/country_profiles/Madagascar_SDR_2019.pdf)

<sup>28</sup> Rapport national de priorisation des objectifs de développement durable à Madagascar, MEP-UNDP, février 2018

<sup>29</sup> Rapport Mission MAPS Madagascar, UNDP

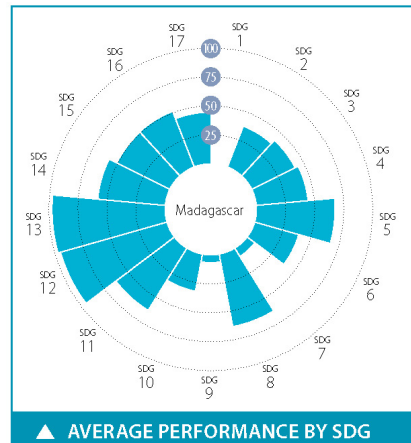
<sup>30</sup> Ibid, p.8

<sup>31</sup> A noter que quoique récente, la mission MAPS fondait alors son attention sur le PND, et non encore sur le PEM

<sup>32</sup> [https://github.com/sdsna/2019GlobalIndex/blob/master/country\\_profiles/Madagascar\\_SDR\\_2019.pdf](https://github.com/sdsna/2019GlobalIndex/blob/master/country_profiles/Madagascar_SDR_2019.pdf)

|  |                   |     |                        |
|--|-------------------|-----|------------------------|
|  | Défi majeur       | ↓   | En recul               |
|  | Défi significatif | →   | Stable                 |
|  | Défi restant      | ↗   | En progression modérée |
|  | Achévé            | ↑   | En cours d'achèvement  |
|  |                   | ... | Pas d'information      |

**Figure 1: Performance moyenne par ODD**



L'évaluation permet de visualiser le chemin qui reste à parcourir pour le pays avant d'atteindre les ODD d'ici 2030. Au total, la réalisation de 13 des 17 ODD, soit les trois-quarts, présentent un défi majeur. Seuls les résultats des ODD 12 (« Une consommation et une production responsable ») et 13 (« Action pour le climat ») sont encourageants.

L'analyse des tendances ne modère que légèrement l'évaluation brute, puisque seulement 4 des 13 ODD devant relever un défi majeur, proposent une tendance légèrement positive, alors que 5 d'entre eux voient leur évolution stagner. Parmi ces derniers (ODD 1, 6, 9, 15, 16), il est à noter que celui de la Pauvreté (ODD 1), eau propre et assainissement (ODD 6), infrastructures (ODD 9), vie terrestre (ODD 15) et Paix, Justice et institutions efficaces (ODD 16) reflètent les défis majeurs du développement de Madagascar soulevés plus haut, alors que la réduction de la pauvreté est, avec l'ODD 8 (travail décent et croissance économique), considéré par le Rapport MAPS<sup>33</sup> comme l'indicateur dont la corrélation avec les autres ODD, en amont ou en aval, est la plus forte, et donc la plus dépendante et la plus fragile.

Madagascar demeure l'un des pays les plus pauvres du monde et la pauvreté y est endémique. Environ 93 % des Malgaches vivent avec moins de deux dollars (PPA) par jour pour un PIB par tête qui s'établit à 471 \$ en 2019, soit le cinquième rang du classement des pays qui produisent le moins de richesses par habitant, pour un PIB 12,73 milliards de dollars (€11,78 milliards) pour une population de 27,06 millions d'habitants. L'ODD 8 bénéficiait quant à lui, à fin 2019, d'une tendance légèrement positive, supportée par un taux de croissance du PIB alors estimé à environ 5% en 2020, avant la crise du coronavirus.

Le rapport d'étape sur la situation des indicateurs des ODD de Madagascar<sup>34</sup> de 2020, confirme ces tendances en soulignant que sur les 61 indicateurs renseignés au cours de l'étude, parmi les 85 indicateurs prioritaires en 2017, les valeurs montrent qu'avec à peine 50% d'indicateurs de niveau 1, la situation socio-économique à Madagascar reste précaire, et l'hypothèse de voir l'ensemble des indicateurs réalisés à 2030, encore improbable.

<sup>33</sup> MAPS : un outil pour concrétiser les ODD sur le terrain, Rapport Mission MAPS Madagascar, UNDP, 2018 - <https://www.mg.undp.org/content/madagascar/fr/home/sustainable-development-goals/resources>

<sup>34</sup> Gouvernement of Madagascar, Instat Madagascar, PNUD, février 2020

**Tableau 2 : Niveau réalisation ODD Madagascar par thématique**

| Thématiques          | Statut de l'indicateur |           |           | Statut de la cible |           | Niveaux   |           |           | TOTAL     |
|----------------------|------------------------|-----------|-----------|--------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|                      | Non renseigné          | Renseigné | Proxy     | Non renseigné      | Renseigné | Niv 1     | Niv 2     | Niv 3     |           |
| Social               | 6                      | 28        | 5         | 14                 | 25        | 25        | 8         | 6         | 39        |
| Economie             | 7                      | 7         | 1         | 11                 | 4         | 5         | 3         | 7         | 15        |
| Capital naturel      | 6                      | 1         | 8         | 11                 | 4         | 2         | 7         | 6         | 15        |
| Gouvernance          | 4                      | 3         | 3         | 7                  | 3         | 6         |           | 4         | 10        |
| Global               | 1                      | 4         | 1         | 5                  | 1         | 4         | 1         | 1         | 6         |
| <b>Total général</b> | <b>24</b>              | <b>43</b> | <b>18</b> | <b>48</b>          | <b>37</b> | <b>42</b> | <b>19</b> | <b>24</b> | <b>85</b> |

### 2.1.3 Alignement Européen aux ODD

**Tableau 3 : Alignement des interventions européennes sur les ODD**

|                    | 1 | 2 | 3 | 4   | 5 | 6 | 7   | 8 | 9 | 10  | 11 | 12  | 13 | 14 | 15 | 16 | 17  |
|--------------------|---|---|---|-----|---|---|-----|---|---|-----|----|-----|----|----|----|----|-----|
| Évaluation récente | ■ | ■ | ■ | ■   | ■ | ■ | ■   | ■ | ■ | ■   | ■  | ■   | ■  | ■  | ■  | ■  | ■   |
| Tendance 2019      | → | ↗ | ↗ | ... | ↗ | → | ... | ↗ | → | ... | →  | ... | ↑  | →  | →  | →  | ... |
| Alignement DE      | ■ | ■ | ■ | ■   | ■ | ■ | ■   | ■ | ■ | ■   | ■  | ■   | ■  | ■  | ■  | ■  | ■   |
| Alignement FR      | ■ | ■ | ■ | ■   | ■ | ■ | ■   | ■ | ■ | ■   | ■  | ■   | ■  | ■  | ■  | ■  | ■   |
| Alignement EUD     | ■ | ■ | ■ | ■   | ■ | ■ | ■   | ■ | ■ | ■   | ■  | ■   | ■  | ■  | ■  | ■  | ■   |

■ Indirect  
■ Pris en compte  
■ Direct

L'analyse des interventions de l'annexe 1 : *Cartographie des interventions européennes*, compare les secteurs d'intervention prioritaires des trois partenaires européens, et met en lumière leur lien avec les ODD et leur niveau de performance. Au terme de cette analyse, il apparaît qu'à des degrés divers, les interventions des partenaires Européens couvrent directement ou indirectement un large spectre d'objectifs liés à l'Agenda 2030. Au total, les lignes de force collective de ces interventions se reflètent de façon plus soulignée sur 5 ODD : 2 - *Faim « Zéro »*, 7 – *Energie propre et d'un coût abordable*, 13 – *Lutte contre le changement climatique*, et 16 – *Paix, Justice et institutions efficaces*. En règle générale, les secteurs sociaux, correspondant principalement aux ODD 1 à 5, apparaissent bénéficier d'une attention collective directe relativement moins soutenue que les secteurs requérant des investissements plus lourds, de type infrastructurel. Au total, à l'exception de l'ODD 13 au niveau de performance relativement plus encourageant, les interventions Européennes ciblent clairement des ODD identifiés par les évaluations des Nations unies comme reflétant un ou plusieurs défis sectoriels « majeur » ou « significatif » à surmonter.

### 2.1.4 Financement de l'Agenda 2030

En 2017, l'Aide Publique au Développement (APD) enregistrée pour Madagascar représentait un montant de décaissements total de €672 millions<sup>35</sup>, pour lequel, l'Union Européenne, la Banque Mondiale et les Etats-Unis à eux seuls, représentaient 64%.

Selon l'OCDE/DAC, en 2018 l'APD bilatérale destinée à Madagascar était estimée à 690,6 millions d'euro<sup>36</sup> net pour une population de 26,3 millions de personnes. Sur la période glissée 2017-2018, l'aide était allouée à 59,80% aux Infrastructures et aux Services Economiques, 7,58% à la Production, 6,24% à la Santé et la Population, 4,80% au secteur de l'Education, et 4,73% aux autres secteurs Sociaux. Par ailleurs, en 2017,

<sup>35</sup> Source : <https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=TABLE2A&lang=en> (analyse conduite sur la base des derniers relevés disponibles officiels mis à disposition par l'OCDE)

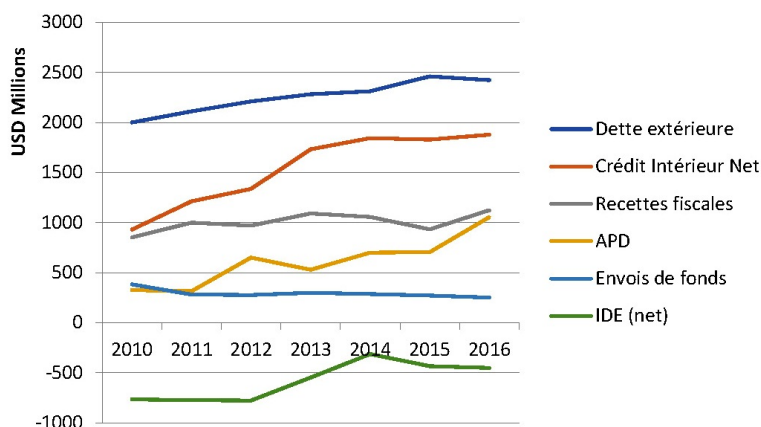
<sup>36</sup> <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/aid-at-a-glance.htm>

malgré son important taux de pauvreté, avec 1 568 millions de dollars, Madagascar ne se hissait que 13ème des 55 pays récipiendaires associés au continent Africain<sup>37</sup>

En 2016, une grande partie de l'aide restait de type « projet » (66,6% en 2016), alors que depuis 2014, l'appui budgétaire général et sectoriel augmentait de manière significative, atteignant 19,2% en 2016. La répartition de l'APD entre les secteurs a considérablement varié au fil du temps, la Santé, l'Agriculture, l'Education et les transports étant actuellement les principaux bénéficiaires. L'aide humanitaire représentait 8,6% de l'APD totale en 2016, dont environ la moitié (13,7 millions d'Euros de l'UE) investie dans la prévention et la préparation aux catastrophes. GAVI et le Fonds mondial constituent une source majeure de revenus dans le secteur de la Santé, investissant ensemble 41 millions de dollars en 2016<sup>38</sup>. Avec 4,06% du PIB en 2017, l'Investissement direct à l'étranger (IDE-FDI) à Madagascar reste faible. Au total, en 2017, l'APD consolidée se limitait à 7,25% du PIB<sup>39</sup>.

L'APD ne peut donc suffire au financement de l'Agenda 2030, qui nécessite une mobilisation importante des ressources domestiques et des investissements privés. Pour Madagascar, l'UE et ses Etats membres s'accordent avec le Gouvernement de Madagascar sur le fait que les méthodes de coopération traditionnelles ne suffiront pas à elles seules pour atteindre les ODD. Dans ce cadre, les perspectives post Cotonou ambitionnent d'impliquer d'avantage le secteur privé, notamment les Institutions Financières, en complément des financements domestiques publics éventuels. La nécessité d'attirer de nouveaux revenus est donc essentielle. Le Graphique suivant montre les caractéristiques du financement du développement à Madagascar de 2010 à 2016 :

Figure 2 : Financement APD Madagascar 2010-2016



Avec la levée des revenus domestiques, le principal défi réside dans la faible exécution budgétaire, qui dénote une capacité d'absorption limitée du Gouvernement, estimée en 2017 entre €500-600 millions par an, et minorée du coût induit de la corruption. De plus, l'alignement des plans sectoriels aux priorités nationales de développement reflétées dans le PEM reste faible, faute notamment du renfort d'outils efficaces de cadrage et d'alignement budgétaire des dépenses à moyen terme, destiné à gérer les tensions entre les politiques publiques et les réalités budgétaires, et apporter de meilleurs services à la population dans chaque secteur. De plus, les dépenses publiques restent centralisées en l'absence d'une réelle volonté politique de dévolution des recettes et des dépenses dans le cadre d'une politique de décentralisation fiscale et budgétaire effective. La dette malgache joue également un rôle important dans le financement public du développement à Madagascar alors même que le risque de surendettement à 41,9% du PIB en 2017, est jugé modéré. Par ailleurs, les flux publics internationaux sont sensibles aux chocs politiques et malgré les annonces faites lors de la Conférence des bailleurs de fonds et des investisseurs organisée par le gouvernement malgache à Paris en décembre 2016 pour soutenir ses projets de développement (2017-2020), l'OCCIF estimait en avril 2018 l'écart entre les annonces et leur concrétisation à \$900 millions par rapport aux \$6,4 milliards promis. Avec \$25 par habitant en 2016, Madagascar reste donc considéré comme un « orphelin de l'aide au développement ».

En réponse au déficit de financement par l'APD, les nouveaux outils de financements proposent de mobiliser d'autres flux officiels et privés, notamment sous forme de dette ou de participation au capital. Alors que le paysage du financement du développement s'est diversifié, de nouveaux bailleurs de fonds, publics et privés, sont apparus et ont déployé leurs programmes internationaux de développement, l'étude de l'AFD et

<sup>37</sup> Development Aid at a glance, Statistics by region, 2. Arica, 2019 Edition, p. 7 ODA to Africa by recipient country.

<http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/>

<sup>38</sup> L'analyse purement statistique apportée ici ne préjuge pas des éventuelles anomalies observées dans le passé dans la gestion de ces fonds, et qui auraient pu affecter la réalité des déboursements et l'impact des opérations.

<sup>39</sup> Source : Infographics Madagascar 2017 <https://europa.eu/capacity4dev/joint-programming-tracker>

du PNUD<sup>40</sup> propose une « *diversification de la boîte à outils financière et gestion de la vulnérabilité* » notamment via les mixages, les obligations vertes, les garanties, les financements en monnaie locale, les investissements responsables, les mécanismes de financement par la diaspora, et les échanges ou rachats de créances. D'autres outils financiers nécessairement contextualisés, visant à aider les pays à gérer de façon efficace les risques et la réduction de la vulnérabilité aux chocs, sont également proposés tels que les obligations indexées au PIB, les prêts contra-cycliques ou les assurances contre les intempéries et les catastrophes, alors que les Partenariats publics et privés (PPP) se généralisent. Alors que le principal avantage comparatif de Madagascar réside dans ses ressources naturelles et sa riche biodiversité, le pays pourrait également bénéficier des opportunités de financement liées au rôle critique de l'environnement et des ressources naturelles, via un surcroît de PPP pour développer les différentes chaînes de valeur vertes qui ont un impact direct sur les moyens de subsistance des communautés.

## 2.2 Analyse du Plan Emergence Madagascar (PEM)

### 2.2.1 Structure, objectifs et priorités

Le Plan Emergence Madagascar (PEM) 2019-2023 en cours de finalisation, constitue le programme stratégique pour le développement du pays pour la période 2019-2023. Il se substitue au Plan National de Développement (PND) et ses 5 axes prioritaires promus par l'ancien gouvernement pour la période 2015-2019. Il émane de l'Initiative Emergence Madagascar (IEM), laquelle reflétait le projet de société ainsi que le programme électoral du Président. Des consultations considérées comme succinctes ont été organisées avec la société civile et le secteur privé dans le cadre de sa préparation. Les PTF ont également eu l'opportunité de partager avec le gouvernement fin 2019, un document consolidé de leurs commentaires, fournis sur la base d'une version préparatoire du PEM. Etant donné le retard initial de sa mise en œuvre, cumulé à la crise COVID-19, sa mise en application effective ne devrait prendre corps qu'à compter de 2021, pour être révisé en 2024, suite aux élections présidentielles prévues fin 2023.

Le PEM a pour ambition de réaliser 13 Engagements, tels que décrits dans la Politique Générale de l'Etat (PGE). Il s'articule autour de trois socles complémentaires du développement durable : i) le socle social (capital humain) ; ii) le socle économique (croissance accélérée, inclusive et durable) et ; iii) le socle environnemental (Madagascar île verte). Il met l'accent sur la Gouvernance en tant que priorité transversale comme « fondement de l'émergence ». La Paix et la Sécurité, l'Etat de droit et la lutte contre la corruption accompagnée du principe de « tolérance zéro », apparaissent comme des éléments clés, aux côtés de l'autonomie et de la responsabilisation des collectivités territoriales.

Les 33 priorités du PEM associées aux 13 Engagements sont jugées cohérentes avec les engagements internationaux de Madagascar, dont la réalisation des ODD, auxquels il fait référence, même de façon limitée et peu consistante, pour chacun des 13 Engagements, ainsi qu'aux accords de Paris sur le changement climatique. A titre d'illustration, les engagements 12 et 13 représentent la composante environnementale du PEM. Leurs priorités se focalisent sur le renforcement de la production énergétique essentiellement à travers les énergies renouvelables, la gestion durable des ressources en eau (engagement 12) et sur la gestion durable et la conservation des ressources naturelles et halieutiques (engagement 13 – incluant aussi une composante de renforcement de la résilience et l'atténuation de la vulnérabilité aux conséquences locales du changement climatique).

Le PEM apparaît également cohérent avec les intérêts et les objectifs de l'UE et des EM tels que définis dans le « country assessment » de 2019, ainsi qu'en accord avec les priorités de la nouvelle Commission notamment en matière de lutte contre la corruption, de réforme de l'administration et de la justice (avec un accent sur la sécurité), d'investissements dans les infrastructures, de développement économique et de protection de l'environnement. Il ambitionne notamment de moderniser le réseau de communication afin d'améliorer la connectivité et promouvoir l'e-gouvernance et l'e-service. Le Plan aborde les enjeux majeurs du développement, tels qu'une croissance économique accélérée, inclusive et durable stimulant l'industrie, le tourisme et l'agriculture, l'accès aux services de base, la préservation de l'environnement, la lutte contre le changement climatique et l'amélioration de la gouvernance à travers une responsabilisation et une transparence accrue du secteur public.

En revanche, le PEM continue de receler un certain nombre de faiblesses structurelles, qui le rendent pour le moment encore peu fiable et peu praticable à moyen terme. Si dans l'ensemble, les objectifs du PEM

<sup>40</sup> Financement des objectifs de développement durable (ODD) dans les pays les moins avancés (PMA) : diversification de la boîte à outils financière et gestion de la vulnérabilité, AFD-UNDP, Mai 2016. <https://www.afd.fr/fr/ressources/financement-des-objectifs-de-developpement-durable-odd-dans-les-pays-les-moins-avances-pma-diversification-de-la-boite-outils-financiere-et-gestion-de-la-vulnerabilite>



correspondent aux besoins prioritaires du pays et aux attentes de la population tels qu'identifiés également par les PTF avant la crise du COVID, ils apparaissent en revanche techniquement compliqués, organisationnellement peu prévisibles, et financièrement fragiles. La mise en œuvre des plans de développement infrastructurel notamment, ne tient que peu compte des capacités techniques réelles du pays. De plus, si le PEM prend en compte les principaux défis du pays, sa faible synergie avec les politiques sectorielles connues, le rend peu inclusif dans la mesure où il n'opère pas de réelle priorisation. Faute d'articulation, certaines priorités telles que préservation de l'environnement et le développement de l'agriculture, paraissent même crédibles. Le Plan pourrait également mieux intégrer les aspects démographiques et migratoires internes et être complété par des analyses sectorielles et un cadre des résultats détaillé et mesurable. Enfin, les contraintes financières restent énormes, même si le PEM ambitionne de mobiliser en priorité des capitaux privés à travers les Investissements Directs Etrangers (IDE) et les Partenariats Publics Privés (PPP) pour son financement. Au même moment, il reste relativement vague sur les réformes de fonds et leur cadre juridique, ainsi que sur les moyens d'atteindre ses objectifs ambitieux, notamment dans les secteurs de l'éducation et de la santé pour tous. Selon le plan de financement du PEM, 24,4 milliards de dollars, sur une prévision de 30,7 milliards, restent encore à mobiliser (soit environ 80% des ressources financières nécessaires pour la mise en œuvre du Plan). Le plan de financement n'était par ailleurs déjà pas clairement reflété dans la Loi de Finances Initiale 2020 avant la Loi de Finances Rectificative post-COVID de juin 2020. De plus, le retard dans la mise en œuvre de la Loi Organique sur les Lois de Finances LOLF (notamment pour la mise en place des budgets programmes) ainsi que la centralisation du processus budgétaire, demeurent de sérieuses contraintes pour espérer voir à court terme le budget et son exécution s'aligner aux priorités et aux engagements stratégiques du gouvernement.

**Tableau 4 : PEM 2019-2023 - Résumé des engagements et des priorités**

| Engagements                |  | ODD               | Priorités   |   |
|----------------------------|--|-------------------|---|---|
| <b>Gouvernance</b>         |  |                   |   |   |
| Engagement 1               | La paix et la sécurité   | 16                | Priorité 1<br>Priorité 2  | Assurer la défense et la sécurité sur l'ensemble du territoire national<br>Garantir une justice plus équitable, plus accessible et renforcer l'Etat de droit  |
| Engagement 2               | Lutte contre la corruption avec tolérance zéro                                       | 16                | Priorité 3<br>Priorité 4<br>Priorité 5                                  | Réconcilier les Malagasy et renforcer la participation citoyenne<br>Améliorer la gouvernance responsable, rationnelle et performante des finances publiques<br>Développer l'espace budgétaire et améliorer la qualité des dépenses publiques  |
| Engagement 3               | Autonomie et responsabilisation des collectivités territoriales décentralisées       | 11                | Priorité 6<br>Priorité 7<br>Priorité 8                                  | Rationaliser l'administration pour une bonne gouvernance institutionnelle<br>Instaurer une politique de décentralisation émergente<br>Structurer Madagascar et faciliter le développement rural   |
| <b>Socle Social</b>        |  |                   |   |   |
| Engagement 4               | L'éducation pour tous  | 4                 | Priorité 9  | Offrir une éducation de qualité pour tous   |
| Engagement 5               | La santé est un droit inaliénable pour chaque citoyen                                | 3                 | Priorité 10<br>Priorité 11  | L'Accès aux soins et bien être social pour tous<br>Assurer un service de santé de qualité pour tous et renforcer la planification familiale   |
| Engagement 6               | L'emploi décent pour tous  | 5,8               | Priorité 12<br>Priorité 13  | Favoriser la création d'emplois et promouvoir le travail décent<br>Promouvoir l'autonomisation des femmes et la protection des droits de l'enfant   |
| Engagement 7               | Promotion de l'habitat et la modernisation de Madagascar                             | 9, 11             | Priorité 14<br>Priorité 15<br>Priorité 16                               | Garantir l'accès à un logement décent pour chaque ménage<br>Doter le pays des infrastructures de standing international<br>Doter le pays d'infrastructures de transports cohérents à l'émergence  |
| Engagement 8               | le sport et la culture doivent être un tremplin pour porter haut la fierté nationale | 3                 | Priorité 17<br>Priorité 18<br>Priorité 19                               | Promouvoir l'accès au sport et l'épanouissement de la jeunesse<br>Promouvoir la culture pour asseoir l'identité culturelle Malagasy<br>Renforcer l'identité nationale   |
| <b>Socle Economie</b>      |  |                   |   |   |
| Engagement 10              | L'industrialisation de Madagascar  | 8, 9              | Priorité 20<br>Priorité 21<br>Priorité 22<br>Priorité 23<br>Priorité 24 | Densifier le tissu industriel par l'industrialisation régionale par la mise en place de zones d'Emergence industrielles<br>Développer l'esprit entrepreneurial et d'innovation<br>Rendre Madagascar un acteur de la révolution numérique<br>Faire émerger le potentiel minier<br>Faire émerger le potentiel pétrolier |
| Engagement 11              | l'industrie touristique  | 8                 | Priorité 25<br>Priorité 26  | Promouvoir l'exploitation et la valorisation durable des espaces touristiques<br>Disposer des infrastructures médiatiques et de télécommunication moderne   |
| Engagement 12              | l'autosuffisance alimentaire   | 1, 2              | Priorité 27   | Faire de Madagascar un grenier de l'Océan indien avec une agriculture modernisée  |
| <b>Socle Environnement</b> |  |                   |   |   |
| Engagement 9               | L'énergie et l'eau pour tous   | 6, 7              | Priorité 28<br>Priorité 29  | Renforcer la production énergétique et l'accès à l'énergie<br>Garantir l'accès universel à l'eau potable  |
| Engagement 13              | La gestion durable et la conservation de nos ressources naturelles                   | 5, 12, 13, 14, 15 | Priorité 30<br>Priorité 31<br>Priorité 32<br>Priorité 33                | Préserver les ressources naturelles et l'environnement<br>Renforcer les résiliences communautaires par l'accès à des informations scientifiques pertinentes sur les risques et catastrophes<br>S'adapter et atténuer les effets du changement climatique<br>Valoriser l'économie bleue à Madagascar                   |

## 2.2.2 Cohérence nationale et internationale

Dans l'ensemble, les objectifs du PEM correspondent aux besoins prioritaires du pays et de sa population tels qu'identifiés également par les PTF avant la crise du COVID-19. Ils apparaissent néanmoins ambitieux techniquement et financièrement, mais restent réalistes si la stabilité politique et la croissance économique sont au rendez-vous. Suite à l'urgence COVID 19, de nouveaux défis importants sont apparus. La réponse de l'Etat est composée de plusieurs stratégies sectorielles, et notamment une réponse focalisée sur la santé (Plan National de riposte COVID-19), une réponse sociale (Plan d'urgence sociale au COVID-19) et une réponse économique ("Plan de mitigation"). Depuis fin juin 2020, l'ensemble de ces actions s'inscrivent dans le Plan Multisectoriel d'urgence (PMU) pour Madagascar, qui donne une vision globale et stratégique de la réponse à la crise pour les mois à venir, et d'un plan dit « Plan Marshall » de 1 043 milliards d'ariary (240 millions d'euro), qui comprend des projets de « grands travaux » infrastructurels.

Le Plan Multisectoriel d'Urgence (PMU) de réponse à la crise générée par la COVID-19 (tel que présenté au paragraphe 4.2. *Impact de la crise COVID-19 et premières réponses*) n'est pas intégré fonctionnellement au PEM, mais sa structure s'en inspire en ce qu'il reprend les socles fondamentaux du PEM, tels que la Gouvernance, la Protection sociale et la Résilience économique. En tant que plan de développement à long terme, le PEM est jugé exhaustif dans la mesure où il propose de répondre aux principaux défis du pays, bien qu'il reste toutefois incomplet faute d'intégrer les aspects démographiques et migratoires, qui auront certainement, avec la réponse COVID-19, un impact important dans les années à venir dans plusieurs domaines. Au final, l'approche demeure donc cohérente mais encore insuffisamment inclusive, et ses synergies avec les politiques sectorielles, encore limitées. De plus, le programme de développement à croissance accélérée de Madagascar pourrait être accompagné de dispositifs juridiques adaptés afin d'instaurer un climat d'investissement favorable, attirer les capitaux étrangers et mobiliser les investisseurs nationaux. Au total, le PEM est un document stratégique de développement à long terme qui s'inscrit dans la continuité, et qui pourrait être avantageusement complété par des analyses sectorielles et un cadre des résultats détaillé, auquel la Stratégie conjointe Européenne pourrait se référer pour apporter son soutien de manière rationnelle, méthodique et vérifiable.

## 2.2.3 Mise en place et financement du PEM

Au niveau de sa mise en place, le plan s'appuie sur une forte implication attendue des acteurs de développement et des partenaires tant publics que privés, nationaux et étrangers. Compte tenu d'un espace fiscal et budgétaire limité, déjà entamé par les besoins attendus liés à la réponse post COVID-19, les projets et les investissements privés seront essentiels au développement du pays, et le secteur privé, en tant que moteur de développement, aura un rôle important à jouer pour l'émergence économique de Madagascar, pour autant qu'il aura pu résister à la crise conjoncturelle liée au coronavirus. Financièrement, le PEM envisage d'importantes réformes pour améliorer les finances publiques, notamment en matière de modernisation et d'amélioration des recettes de l'Etat. Les priorités du plan se retrouvent ainsi dans la Loi de finance initiale 2020, tout en se trouvant amputés dans leur ambition par la Loi de finance rectificative de juin 2020 - notamment la priorité donnée aux investissements pour les projets phares du PEM et notamment le doublement de la production énergétique, le renforcement de la décentralisation, l'industrialisation à grande échelle, l'e-gouvernance ou encore de l'autosuffisance alimentaire. Le retard néanmoins enregistré dans la mise en œuvre de la Loi organique de finance - LOLF – et des budgets programmes, ainsi que la centralisation des budgets sectoriels, sont des contraintes fortes à l'alignement du budget malgache sur les priorités et les engagements sectoriels inscrits dans le PEM. En conséquence, avant la crise liée à la COVID-19, le plan de financement du PEM faisait déjà état d'un déficit structurel de 20 milliards d'Euros (milliards par an<sup>41</sup>), sur une prévision de 29 milliards, soit environ 80% des ressources financières nécessaires pour la mise en œuvre du Plan.

**Tableau 5 : Mesure des financements PEM disponibles au regard des besoins et déficit**

|                 | Besoins         | Etat           | PTF        | Deficit        |
|-----------------|-----------------|----------------|------------|----------------|
| MGA (x1000)     | 122,207,266,282 | 16,090,864,118 | 22,986,530 | 83,129,871,205 |
| EUR (milliards) | 29.66           | 3.90           | 5.57       | 20.17          |

Taux de conversion: 1 Euro = 4120 MGA

Le document de planification souligne néanmoins la notion de « croissance accélérée » au terme de laquelle le socle économique, tout en représentant uniquement 44,5% des besoins de financements, serait comparativement en mesure de booster de manière significative les résultats attendus (contre 43% pour le

<sup>41</sup> Pour rappel, l'effort annuel en APD est en moyenne de €600 millions par an

socle social)<sup>42</sup>. Il pourrait être envisagé par ailleurs, que les ressources additionnelles extérieures octroyées par les bailleurs de fonds au titre du PMU COVID-19 puissent contribuer à réduire le déficit initial du PEM, en espérant que le Plan Marshall de « grands travaux » prévu par le gouvernement, couvre des investissements productifs de forte valeur ajoutée, et le PMU et le PEM soient intégrés l'un à l'autre. (soit 4)

## 2.2.4 Alignement de l'UE au PEM

La correspondance des thématiques Européennes en rapport aux priorités du PEM reflétées dans l'annexe 1. *Cartographie des interventions européennes*, illustre un degré d'alignement homogène des stratégies et des programmes Européens bilatéraux aux priorités nationales, telles que reproduites dans la politique nationale. Il est en outre important de noter l'appui bilatéral plus accentué apporté collectivement par les acteurs de l'Union Européenne aux engagements 1. « Pas de pauvreté », 3. « Autonomie et responsabilisation des collectivités territoriales décentralisées », 6. « L'emploi décent pour tous », 7. « Energie propre et d'un cout abordable », 9. « L'énergie et l'eau pour tous ». 12. « L'autosuffisance alimentaire », et 13. « La gestion durable et la conservation de nos ressources naturelles » ; lesquelles réponses intègrent les principaux besoins liés aux ODD identifiés parmi ceux les plus en demande, pour parvenir à la réalisation de l'Agenda pour le Développement à l'horizon 2030. Les premières réponses apportées par l'UE à la crise COVID-19 s'alignent également fortement sur les socles Social et Economique du PEM, tout en contribuant à générer un apport supplémentaire d'espace fiscal pour mettre à Madagascar de faire face à la crise et ses conséquences.

## 2.3 Etat des lieux et apports de la société civile

La Feuille de route Européenne<sup>43</sup> caractérise la société civile malgache comme un « *un tissu dense et diversifié mais fragile* », fragmentée et faiblement structurée, faite de très nombreuses Organisations de la société civile (OSC) de petites tailles, actives en milieu urbain et rural, dans des secteurs variés tels que l'accès aux services essentiels, l'accompagnement social, l'environnement, l'entrepreneuriat ou la bonne gouvernance. Le rôle des OSC se limite néanmoins généralement à la prestation indispensable de services de base, substitutive du rôle des autorités gouvernementales, centrales et régionales, dans des secteurs sociaux notamment, et qui permettent à la population de Madagascar de faire face aux besoins primaires et maintenir une vie quotidienne décente. Leur faibles capacités organisationnelles et opérationnelles sont perçues comme associées à un niveau limité de capacités techniques, de plaidoyer, et de négociation pour la défense des intérêts des communautés, une faible gouvernance interne, et la participation insuffisante des femmes au processus décisionnel. A ces problèmes internes, s'ajoute la question de leur reconnaissance légale. Les besoins de renforcement de capacités des OSC malgaches ne sont donc pas simplement de nature technique mais fortement liés au déficit plus général de la participation citoyenne à la démocratie locale. A cela est liée la problématique des financements qui rend la majorité des OSCs dépendantes d'appuis ponctuels et contraignants au regard de leurs capacités de gestion administrative, provenant des PTF, européens en majorité.

Des dynamiques positives récentes ont néanmoins vu le jour notamment dans le domaine de la gouvernance, dans les processus de suivi de budgets communaux et dans la production de rapports alternatifs sur la question des droits humains. Depuis 2015 et 2016, des groupements de la société civile ont vu leur position dans le débat public renforcée, notamment dans le domaine de la législation minière, le foncier et la programmation du budget de l'Etat. On observe également des dynamiques prometteuses comme la création des mouvements actifs le processus électoral et la lutte contre la corruption, et qui regroupent des OSC de toutes catégories (professionnelles associées à des structures moins expérimentées), destinées à porter la voix de la société civile dans le débat public. Dans cette dynamique, le Fonds Commun Multi Bailleurs d'Appui à la Société Civile malagasy, « Fanainga », (inspirée de l'approche « Dinika », d'appui à la société civile malgache, mis en œuvre de juillet 2013 à septembre 2017), opérationnalise en partie les 4 priorités clés de vision à moyen terme de la Feuille de route à travers le renforcement des capacités institutionnelles et opérationnelles des OSCs, et l'amélioration de la participation de la société civile en tant qu'acteur de Gouvernance. Cette initiative représente un programme innovant et encore peu répandu de soutien collectif à la société civile malagasy. Ce projet associant l'Allemagne, la DUE, la France et la Principauté de Monaco, est doté d'un montant de MGA 6,5 milliards (€1,5 million), est géré par la GIZ. Il couvre le financement des initiatives portées par des OSC, notamment dans les régions

<sup>42</sup> Ibid, P. 112

<sup>43</sup> Projet de feuille de route européenne pour l'engagement avec la société civile à Madagascar - Version FGR/TV du 28 juin 2018.

de Analamanga, Vakinankaratra, Haute Matsiatra, Atsimo Andrefana, Anosy, et visent chacune dans son contexte respectif, à « *consolider la gouvernance démocratique et la culture citoyenne à Madagascar* ». <sup>44</sup>

Enfin, en partenariat avec ECHO, la DUE opérationnalise des synergies de relais destinées à faire face aux crises humanitaires ponctuelles les plus aiguës, notamment liées aux catastrophes naturelles, et suppléer les programmes de développement, et inversement permettre aux programmes de développement de reprendre la main lorsque l'urgence s'est résorbée. Cet embryon d'opérationnalisation du « Nexus humanitaire/développement » est manifeste dans les secteurs sensibles de la santé, de la nutrition et de l'environnement à Madagascar. Aux termes d'une approche pragmatique de la relation Humanitaire/Développement, dans le **secteur Santé et nutrition**, ECHO prend en charge via des projets d'appui mis en place par les OSC essentiellement, les cas de malnutrition les plus sévères et d'épidémies, alors que la DUE couvre les instances de sécurité alimentaire moins sévères ou chroniques, à travers notamment des programmes de sensibilisation des communautés potentiellement à risque, de renforcement des soins de santé de base, de Protection sociale, le développement de filets sociaux d'allocations sociales mensuelles en cas de crise humanitaire, pour, en cas de crise les étendre horizontalement (via un nombre accru de bénéficiaires) ou verticalement (via une augmentation des montants alloués). En complément, les programmes Européens (EUD et FR notamment) contribuent à renforcer les structures de Santé, encourager les fermiers à mieux produire, aussitôt qu'ECHO a été en mesure de relancer la production via la fourniture d'intrants essentiels. A cet effet, la DUE garde une réserve destinée à une réaction rapide, ou fait appel aux reliquats des appels à propositions précédents, ainsi qu'au relais privés et de la FAO quand cela est possible. Dans le **domaine environnemental**, la partie Développement s'attache à assurer le niveau maximum de protection des ressources naturelles, le reboisement et l'atténuation de l'impact local des modifications climatiques. Pour sa partie, ECHO est en mesure d'assurer la préparation des crises (« preparedness ») via la mise en place de systèmes d'alertes précoces, ainsi que des réponses rapides et appropriées aux crises humaines, alimentaires, et d'adaptation de l'agriculture aux risques anticipés. Dans ces 2 domaines, les capacités des OSC et de leurs relais locaux sont essentielles. Sur la base du guide d'approche proposé par le « Joint Humanitarian-Development Framework (JHDF) » <sup>45</sup> et de ses 5 étapes de formulation, la programmation conjointe peut contribuer à intégrer une approche européenne à la fois systémique et pragmatique, potentiellement indispensable notamment à une réponse européenne unifiée à la COVID-19, et dans laquelle la Société civile malgache jouera un rôle essentiel.

## 2.4 Problématiques et potentiel du secteur privé

La crise des dix dernières années a lourdement affecté le secteur privé à Madagascar avec le départ vers l'étranger de nombreux investisseurs et professionnels, la propagation de la pandémie de coronavirus affectant un peu plus ce secteur. Le tissu économique est aujourd'hui polarisé entre le formel et l'informel. Le secteur privé formel représente 313 709 entreprises individuelles, très petites entreprises (TPE) et des petites et moyennes entreprises (PME) pour seulement 708 grandes entreprises. Quant au secteur privé informel, il comprendrait 2 268 900 unités de production individuelle hors secteur agricole, employant 3,3 millions de personnes <sup>46</sup>. Le secteur privé comprend des entreprises évoluant dans le domaine de l'énergie, des mines, de la construction, de l'agro-industrie, des NTIC et du textile. Il peut toutefois être qualifié de résilient, de très nombreuses entreprises s'étant adaptées et développées. Les différents groupements et syndicats qui représentent, appuient et défendent les intérêts du secteur privé malgache, affichent généralement une volonté réelle de s'impliquer dans le développement socioéconomique du pays et peuvent être des partenaires clés dans la mise en œuvre des politiques de développement.

Le secteur privé malgache fait face à des barrières qui le limitent dans son expansion tels qu'une stabilité politique fragile, une domination de grandes entreprises en situation de quasi-monopole, une pression de la bureaucratie se manifestant par de la corruption, une pression fiscale, des décisions de justice arbitraires, une insécurité foncière forte. L'ensemble de ces difficultés handicape aussi la contribution du secteur privé à moyen et long terme au développement du pays.

Pour améliorer la situation, des investissements clés sont nécessaires dans les domaines de la Gouvernance, de la décentralisation, de la modernisation de l'Etat, et du développement des infrastructures (Electricité/Routes/Ports/Internet). Parmi les interventions à entreprendre pour encourager le développement du Secteur privé, des investissements productifs réalisés par l'Etat et les Bailleurs de fonds, la consolidation et la pérennisation des Partenariats Public-Privé (PPP), le renforcement de l'attractivité du pays,

<sup>44</sup> Annexe I à la Convention de Délégation N. FED/2018/398-638 - Description de l'Action - Fonds Commun Multi-Bailleurs d'Appui à la Société Civile à Madagascar - Cofinancement UE/BMZ/Principauté de Monaco – 2.1 Objectifs et résultats, p. 8

<sup>45</sup> [https://europa.eu/capacity4dev/resilience\\_ethiopia/documents/joint-humanitarian-development-framework-jhdf-context-food-security](https://europa.eu/capacity4dev/resilience_ethiopia/documents/joint-humanitarian-development-framework-jhdf-context-food-security)

<sup>46</sup> <https://instat.mg/>

l'amélioration du climat des investissements et l'environnement des affaires. Des moyens de financement à moyen et long terme doivent être trouvés pour financer les investissements des PME, adopter un cadre juridique efficace pour sécuriser le travail les entreprises privées et des réformes administratives. Par ailleurs, une réforme en profondeur de la fiscalité, de la facilité d'accès aux financements, et l'accès à l'entrepreneuriat des jeunes est nécessaire.

La pandémie de COVID-19 a conduit l'Etat et le secteur privé à prendre des mesures qui se sont concrétisées par l'élaboration d'un plan de mitigation de son impact. Une réunion entre l'Etat et les groupements professionnels et des acteurs opérant dans l'artisanat, a permis l'adoption dudit plan visant à atténuer les impacts économiques de cette crise sanitaire à Madagascar. Une fois adopté par le gouvernement, ce plan, qui comprend une aide aux salariés au chômage technique et l'octroi aux entreprises d'un crédit de trésorerie à faible taux d'intérêt, devrait bénéficier du soutien des PTF. Un plan de 347,5 millions de dollars – 321,75 millions d'euros - (soit 2,5 % du PIB) a par ailleurs été élaboré pour soutenir l'économie. Celui-ci associe des bailleurs tels que la Banque mondiale (BM), l'AFD, l'UE, mais aussi l'Etat malgache. L'appui aux entreprises représente la plus grosse part du projet, à hauteur de 301 millions de dollars. Sur ce montant, seuls 143,4 millions de dollars ont été réunis par le gouvernement dont 25 millions de dollars de fonds propres et près de 70 millions de dollars provenant des bailleurs de fonds.

## 3 La réponse des bailleurs de fonds et sa valeur ajoutée européenne

### 3.1 Le cofinancement européen de l'Agenda 2030

L'analyse du montant total décaissé en APD en aide directe au bénéfice de Madagascar en 2017 ([stats.oecd.org](https://stats.oecd.org)), permet de hiérarchiser l'origine des financements. Au total, sur un montant de €672,32 millions, les pays européens intervenant à Madagascar ont dépensé 216,77 millions, soit 32,24% du total. Sur ce montant, l'Allemagne, la France et les Institutions européennes à elles seules ont dépensé 196,37 millions, soit 29% du total de l'APD, et 90,58% de l'aide totale européenne. L'Europe se trouve donc en tête des financements, auxquels s'agrègent les financements indirects habituellement alloués à d'autres financeurs également répertoriés parmi les 10 plus importants contributeurs, tels que la Banque Mondiale, le Fond Mondial (GF), les Nations unies, la Banque Africaine de Développement (BAD) et le GAVI notamment.

Tableau 6 : Principaux financeurs APD Madagascar 2017 (Source base de données OCDE)

| Rang | Instit / Pays    | Montant decaisse |
|------|------------------|------------------|
| 1    | EU               | 216.77           |
| 2    | BM               | 125.33           |
| 3    | US               | 89.40            |
| 4    | GF               | 43.55            |
| 5    | FMI              | 40.45            |
| 6    | JP               | 38.49            |
| 7    | UN               | 37.33            |
| 8    | BAD              | 34.71            |
| 9    | GAVI             | 17.23            |
| 10   | Autres (-10 Mio) | 29.06            |
|      | <b>Total</b>     | <b>672.32</b>    |

En termes de financements programmes directement mis en place à Madagascar par les 3 acteurs européens, le tableau ci-dessous permet d'estimer les montants alloués ou décaissés, et de les rapporter à une moyenne d'allocation ou de décaissement annuelle, suivant les cas et les données disponibles.

**Tableau 7 : Financements programmes bilatéraux et multilatéraux DE-EU-FR**

| Financements Européens (Mio Euro - estimations) |   |              |               |               |               |
|---|---|--------------|---------------|---------------|---------------|
| FR<br>(décaissés)                               |   |              |               | 2014-2018     | /an           |
|   | AFD (2015-2019) Hors Garanties                          |              |               | 143.00        | 28.6          |
|   | MEAF (2014-2018)  |              |               | 28.00         | 5.6           |
|   | Autres  |              |               | 82.00         | 16.4          |
|   | <b>Total bilatéral</b>                                  |              |               | <b>253.00</b> | <b>50.6</b>   |
|   | Crédits multilatéraux                                   |              |               | 121.00        | 24.2          |
|   | <b>Total bilatéral et multilatéral</b>                  |              |               | <b>374.00</b> | <b>74.8</b>   |
| EUD<br>(alloués)                                |   |              |               | 2014-2020     | /an           |
|   | Gouvernance et le renforcement des politiques publiques |              |               | 145.00        | 20.7          |
|   | Infrastructures en support au développement économique  |              |               | 230.00        | 32.9          |
|   | Développement rural et résilience                       |              |               | 130.00        | 18.6          |
|   | <b>Total Bilatéral</b>                                  |              |               | <b>505.00</b> | <b>72.1</b>   |
|   | Autres ligne multilatérales                             |              |               | 13.00         | 1.9           |
|   | <b>Total Bilatéral et Multilatéral</b>                  |              |               | <b>518.00</b> | <b>74.0</b>   |
| DE<br>(alloués)                                 |   | GIZ          | KFW           | Total         | /an           |
|   | Ressources naturelles                                   | 39.49        | 141.09        | 180.58        | 36.12         |
|   | Infrastructures durables                                | 34.2         | 32.1          | 66.30         | 11.05         |
|   | Secteur privé   | 17.31        | 27.6          | 246.88        | 41.15         |
|   | Gouvernance et démocratie                               | 4.25         | 4.5           | 8.75          | 1.75          |
|   | <b>Total</b>  | <b>95.25</b> | <b>205.29</b> | <b>300.54</b> | <b>90.06</b>  |
|   | Coopération non-etatique                                |              |               | 11.28         | 3.76          |
|   | <b>Total Coopération etatique et non-etatique</b>       |              |               | <b>311.82</b> | <b>93.82</b>  |
| Total Union<br>Européenne                       | Total Bilateral   |              |               |               | 212.81        |
|   | Total Multilateral                                      |              |               |               | 29.82         |
|   | <b>Total Bilatéral et Multilatéral</b>                  |              |               |               | <b>242.62</b> |

Source : Documents stratégiques et programmatiques Européens

Au terme de cette analyse, il apparait :

1. Que les trois principaux acteurs européens dépensent un montant, encore estimé mais somme toute réaliste, de €242,62 millions en aide bilatérale et multilatérale cumulée, en moyenne et par année.
2. Qu'à ce stade de la Programmation conjointe, il n'est pas encore possible d'aligner de façon exhaustive et fiable les financements à leurs secteurs d'intervention respectifs, pour les trois partenaires.
3. Qu'en raison des approches respectives, les chiffres disponibles font référence soit aux allocations, soit à leur décaissement, suivant les cas.

Au total, la poursuite de la Programmation conjointe européenne via la définition d'une Stratégie commune, devra idéalement permettre de mettre en valeur les engagements financiers attendus par secteur, afin que la Réponse conjointe européenne puisse s'en prévaloir auprès des partenaires nationaux et internationaux opérant à Madagascar.

## 3.2 Avantages comparatifs opérationnels Européens

A la différence de ses principaux partenaires opérationnels internationaux, l'Union Européenne intègre une dimension politique et diplomatique propre à son aide au développement. A Madagascar, où elle est présente depuis 60 ans, elle bénéficie d'un important crédit dû à ses réalisations sur l'ensemble du territoire, dans tous ses domaines d'interventions. Sa politique commerciale et de la pêche ainsi que son aide humanitaire, contribuent à l'efficacité de l'UE à travers une approche multisectorielle, qui couvre la majorité des secteurs clés dans lesquels les défis sont les plus importants. Sa gestion des risques est mesurée et proactive, en proposant d'associer les mesures nécessaires à leur atténuation, une fois les principaux risques, sectoriel notamment, identifiés. Individuellement, la France possède un poids politique et économique important, complété par une aide technique au développement et une action culturelle d'envergure. Ses interventions via des actions dans les domaines clés urbains et périurbains, de l'éducation et de la santé, contribuent fortement à la valeur ajoutée européenne. L'Allemagne possède de son côté une



forte présence en matière de coopération avec la GIZ et la KfW, dans les domaines essentiels tels que l'environnement, les énergies renouvelables et la nécessaire dévolution des responsabilités publiques via la décentralisation de l'Etat.

**Tableau 8 : Secteurs d'intervention des principaux PTF Madagascar**

| Secteur                       | UN | BM | BAD | US |
|-------------------------------|----|----|-----|----|
| Gouvernance                   | X  |    |     | X  |
| Santé                         | X  |    |     | X  |
| Emploi                        | X  | X  | X   |    |
| Sécurité alimentaire          | X  |    |     | X  |
| WASH                          | X  |    |     | X  |
| Education                     | X  |    |     |    |
| Résilience                    | X  | X  | X   | X  |
| Développement rural           |    | X  |     | X  |
| Développement urbain          |    | X  |     |    |
| Secteur privé                 |    | X  | X   | X  |
| Energie                       |    |    | X   |    |
| Transport                     |    |    | X   |    |
| Environnement et Biodiversité |    |    |     | X  |

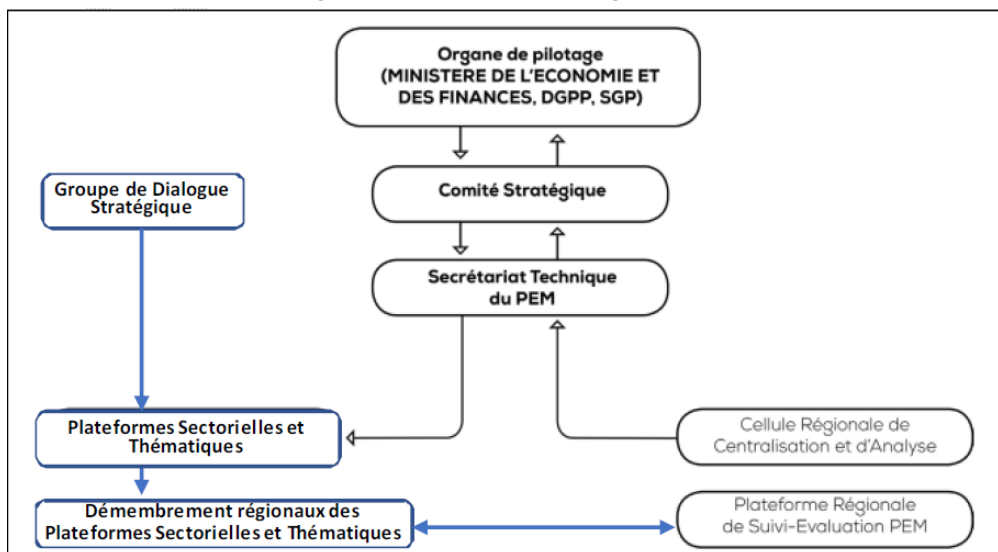
En tant que Partenaires Techniques et Financiers (PTF) (Voir Fiches résumés des stratégies NU, BM et BAD en annexe 2.), les **Nations Unies** jouent un rôle capital, notamment dans les secteurs sociaux, même si elles restent partiellement tributaires des financements reçus, alors que leur expertise technique est essentielle dans la définition des politiques publiques nationales et sectorielles. En 2017, le Système des Nations unies (SNU) a reçu de la part de l'UE un montant total de €12,71 millions pour développer sa stratégie. La **Banque mondiale** a acquis un poids financier et une visibilité inégalés ces dernières années, qui la placent souvent au premier plan de l'assistance technique et financière combinée, apportée au Gouvernement. Ses interventions couvrent la réduction des fragilités et vise à améliorer la résilience des moyens de subsistance en milieu rural et urbain, ainsi qu'à accroître les capacités de l'Etat à mobiliser les ressources. Elle intervient également pour la promotion d'une croissance inclusive, destinée à appuyer le développement des opportunités économiques par le secteur privé en milieu rural et urbain. En 2017, le Groupe de la Banque Mondiale (GBM-WBG) s'est vu octroyé, via son Association internationale pour le développement (AID-IDA), €51,79 millions de la part de l'UE. Avec moins de moyens et plus de limites, la BAD fournit un soutien direct aux entreprises engagées dans des activités de création de valeur-ajoutée et d'emplois décents. Son Plan Stratégique de Développement (DSP) vise également la transformation de l'agriculture et le développement de l'industrie grâce au développement de pôle de croissance agroindustrielle et à l'intégration des petites et moyennes entreprises (PME) dans des activités à forte valeur ajoutée. Le **FMI**, par le biais de la Facilité élargie de crédit (FEC-ECF), joue un rôle pivot dans le pilotage de la politique macro-économique du pays. Sa collaboration avec l'Etat dans les domaines qui le concernent s'avère primordiale pour justifier de la mise en place des interventions bilatérales des autres partenaires, notamment parmi ceux fournissant un appui budgétaire. Les Etats-Unis sont, quant à eux, bien représentés via des intérêts géostratégiques clairs dans la région. Ils s'appuient sur le réseau des « Peace Corps », et opèrent essentiellement dans les domaines de la Santé et l'Environnement. Leur aide au développement est complétée pour la moitié par une aide humanitaire. En tant que pays émergent, la **Chine** est un acteur omniprésent et très visible dans les infrastructures et d'autres domaines comme l'agriculture et la sécurité. Sa flexibilité et sa capacité de mobiliser des moyens à court terme, en font un partenaire privilégié pour le gouvernement, en échange de concessions sur l'exploitation des ressources naturelles et minières du pays.

### 3.3 La coordination des Partenaires techniques et financiers (PTF) et son efficacité

La coordination des PTF s'effectue à travers le Groupe de Dialogue Stratégique (GDS) où se poursuit un dialogue permanent avec le Gouvernement ainsi que les acteurs non étatiques.



Figure 3: Dispositif de pilotage du PEM



**Au niveau stratégique et politique, le Groupe de Dialogue Stratégique (GDS)** est l'instance de supervision de la coopération au développement. Elle est chargée de promouvoir l'alignement des actions de coopération des PTF sur le PEM et ses politiques sectorielles ; la concertation, le partage d'informations entre les PTF et l'harmonisation ; échanger des informations stratégiques. Le GDS vise aussi au partage d'informations sur la mise en œuvre du PEM ; à l'évaluation des programmes mis en œuvre conformément aux engagements pris dans le cadre de la Déclaration de Paris, du Programme d'Action d'Accra de 2008, du plan d'action de Busan et de l'agenda de développement 2030 sur le développement durable et enfin la consultation des PTF sur des questions et décisions majeures. Les réunions du GDS se font à la demande et sont co-présidées par le Premier Ministre du Gouvernement et le Coordinateur Résident du Système des Nations Unies. Les ministères des Affaires Étrangères et de la Coopération, de l'Économie et du Plan, des Finances et du Budget, ainsi que les ministères sectoriels concernés, participent aux réunions. Les PTF sont associés à travers les Chefs d'agence ou de coopération ou les ambassadeurs des pays, ainsi que certains représentants de la Société Civile, du secteur privé et du Parlement. Des **GDS Restreints** présidés par les Nations unies se réunissent à la demande les ambassadeurs et chefs d'agences de coopération.

**La Plateforme de Coordination des Actions Gouvernementales (PCAG)**, dont le rôle consiste à faciliter la définition des priorités sectorielles en lien avec les plans nationaux, est présidée par le Secrétaire Général du Gouvernement et réunit les Secrétaires Généraux des départements ministériels. Elle fait le point sur le suivi des recommandations antérieures et des conclusions des réunions stratégiques. Le rôle du PCAG est également de dynamiser les différentes plateformes sectorielles de coordination et de superviser leurs activités pour une meilleure efficacité de l'aide dans chaque secteur.

**Un Comité Post-Busan** composé de techniciens de la Primature, de ministères transversaux (Finances, Economie, Affaires Etrangères, et Aménagement du Territoire) et du PNUD, a été créé afin de faciliter la mise en œuvre des recommandations internationales dans le domaine de l'efficacité de la coopération au développement.

**Au niveau technique et opérationnel, des Plateformes Sectorielles et Thématiques**, en tant qu'espace de dialogue et de coordination technique plurielle destinés à la planification et à l'exécution des projets de coopération dans le cadre du PEM, sont mises en place autour des 13 engagements et des 33 priorités du PEM. Elles sont coprésidées par les PTF et les acteurs ministériels. Les 6 composantes des acteurs de coopération (Gouvernement, PTF, Parlement, Société Civile, Secteur Privé, CTD), participent aux réunions des plateformes sectorielles thématiques. Les plateformes sectorielles sont restructurées autour des 13 engagements et les 33 priorités du Plan Emergence Madagascar (PEM 2019-2025), dans l'attente de son adoption définitive. L'Allemagne, la DUE et la France sont appelées à occuper 6 des 13 groupes ainsi formés, couvrant 4 des 5 domaines du PEM. De la même manière que les GDS restreints, des **Groupes Sectoriels et Thématiques** réunissent uniquement les PTF (présidés chacun par un PTF Chef de file), ou uniquement la partie nationale (présidés alors chacun par un Ministère Chef de file).

**Au niveau local**, chaque région bénéficie d'une plateforme régionale de suivi et évaluation du PEM, co-présidé par le Préfet de Région et le Chef de Région, et d'une cellule régionale de centralisation et d'analyse

présidée par le Directeur de Développement Régional. Elles sont chargées de mettre en œuvre le PEM au niveau local.

Dans la continuité du Mécanisme Conjoint de Coordination des Actions de Développement instauré en 2015, la majorité des Plateformes ont été, encore jusque récemment, activées. En revanche, d'autres Plateformes ont, avec le temps, perdu de leur dynamisme et de leur efficacité. A fin octobre 2019<sup>47</sup>, on dénombrait un total de 24 réunions tenues par 11 Plateformes de Coordination Sectorielles et Thématiques - PCST - avec un niveau d'implication et de suivi non-homogène, notamment parmi les composantes gouvernementales. Tout en reposant sur des termes de référence (TdR) précis ou des accords de partenariats formels, voire officiels, les Plateformes sont organisées de façon libre, et leur structuration reste hétéroclite, et leur efficacité, variable. Par ailleurs, seule une minorité de Plateformes accueille les OSC/ONG et le Secteur privé de façon systématique, ou uniquement à l'occasion de revues sectorielles. Certaines plateformes présidées par un même ministère ont également fait le choix de fusionner (Gouvernance et État de droit, avec Droits humains, ainsi que les 2 plateformes relatives à l'environnement). D'autres, comme les PCST Secteur Privé et Développement rural, ont demandé à ce que des réunions conjointes se tiennent, en fonction des thématiques. Enfin, dans certains secteurs ne disposant pas encore de politique sectorielle (Statistique ; Eau & Assainissement ; Communication), la coordination se fait de façon empirique.

Au total, les leçons apprises par l'étude<sup>48</sup> mettent en lumière l'évidence que les PCST ont jusqu'à présent permis une meilleure coordination par secteur, un partage accru des informations, et mis en lumière un certain nombre de bonnes pratiques. La structuration du MCCAD apparaît solide et cohérente au regard de l'organisation même du PEM, même si la souplesse dans sa mise en œuvre se traduit par un manque de consistance à travers le dispositif et, pour certains secteurs un manque d'efficacité dans le dialogue sectoriel notamment, et donc au final, d'impact sur les politiques publiques. En termes d'appropriation nationale et de gouvernance, il apparaît également qu'à ce jour, le gouvernement n'est pas encore parvenu à mettre en place une structure efficace, portée par un fort niveau d'appropriation. Le leadership délégué à la Primature ou au Ministère de l'Economie et des Finances, reste limité, et la coordination avec les PTF faiblement articulée entre les groupes sectoriels (qui se réunissent souvent sans le ministère compétent) et le GDS au niveau de la primature et des chefs de mission.

## 4 Le cadre de la Réponse Européenne et de sa stratégie

---

### 4.1 Le diagnostic commun Européen

---

Au terme des ateliers d'analyses de juin 2018 déclinés suivant les 4 « P » de l'Agenda pour le développement<sup>49</sup>, les principaux partenaires Européens présents à Madagascar s'accordent<sup>50</sup> sur le constat que dans le domaine de l'« **Humanité** », la pauvreté et les inégalités ont augmenté de façon spectaculaire au cours des 10 dernières années, et que la timide croissance économique enregistrée depuis 2014, notamment dans le sud de l'île sensible aux effets locaux du changement climatique mondial, n'a pu répondre aux défis liés à l'absence de systèmes de protection sociale, au faible niveau d'éducation, aux structures de Santé déficientes, et à l'accès rare à l'eau potable et à l'assainissement. L'extrême pauvreté et la pression démographique, combinées à un faible rendement du secteur agricole et l'accaparement des ressources naturelles par une minorité, ont encouragé l'exploitation légale et illégale irraisonnée des ressources naturelles, mettant ainsi en péril nombre de secteurs d'activités corrélés à la thématique « **Planète** », en l'absence de mesures destinées à promouvoir de nouvelles formes d'exploitation, l'éco-tourisme et une économie minière et foncière mieux adaptée à l'environnement, et un accès accru à l'énergie propre. Grâce à la stabilité politique, la croissance économique a augmenté, soutenue par une expansion des exportations et des investissements publics et permettant ainsi d'entrevoir une « **Prospérité** » accrue. Cependant, l'investissement privé doit promouvoir une meilleure valeur-ajoutée domestique et une industrialisation plus diversifiée, intégrée régionalement, promouvant de meilleures infrastructures routières, fluviales et maritimes, un développement urbain maîtrisé, et une meilleure

---

<sup>47</sup> Situation des plateformes nationales de coordination sectorielle et thématique, octobre 2019, (*auteur et date non mentionnés*)

<sup>48</sup> Ibid, p.2

<sup>49</sup> Diagnostic conjoint dans le cadre de la Programmation Conjointe à Madagascar, Antananarivo, 28 juillet 2018

<sup>50</sup> Ce diagnostic s'appuie sur le Nouveau Consensus Européen pour le Développement (NCED), qui définit la vision globale et les objectifs de la coopération de l'UE et de ses EM. Il s'articule autour de cinq principaux thèmes du programme à l'horizon 2030 – **Humanité, Planète, Prospérité, Paix et Partenariat**, et a été validé par les Chefs de Mission au cours du mois de Juillet 2018.

redistribution aux personnes les plus précaires sous forme notamment de pouvoir d'achat. En dépit des efforts pour améliorer l'environnement des affaires, le secteur privé souffre d'un manque de financements, et est victime des faibles infrastructures, et d'un important niveau de corruption. Enfin, dans le domaine de la « **Paix et du Partenariat** », en dépit de progrès récents dans la transparence des affaires publiques, les institutions démocratiques malgaches restent étanches à la participation de la Société civile et de ses représentants à la vie publique, et demeurent réticentes à la promotion et la défense des droits humains. De plus, le contrôle des institutions, aux mains de quelques personnes seulement et s'appuyant sur une justice de classe, demeurent peu redevables de leurs actions et décisions centralisées pour la plupart. En conséquence, l'Etat s'avère incapable de se mobiliser contre l'insécurité, la pauvreté, la vulnérabilité et pour l'accès aux services de base pour la majorité de la population. Le développement et la cohésion sociale sont contraints par la mauvaise gouvernance et la corruption à tous les niveaux. La dévolution des responsabilités au niveau local est donc une priorité. Le tableau suivant chiffre le niveau d'alignement des interventions européennes au regard des 4 piliers de l'Agenda pour le Développement.

**Tableau 9 : Répartition financements par thématique « 4 P » (2017 - en million d'Euro)**

| Pilier « 4P »                 | DE            |               | FR          |               | EU            |               | Total           | %     |
|-------------------------------|---------------|---------------|-------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|-------|
|                               | GIZ           | KfW           | SCAC        | AFD           | EU/COM        | BEI           |                 |       |
| <b>Humanité</b>               |               |               | 2,00        | 28,90         | 131,80        | 30,00         | <b>192,70</b>   | 12,14 |
| <b>Planète</b>                | 122,00        | 113,60        |             | 14,00         | 68,20         | 31,00         | <b>348,80</b>   | 21,97 |
| <b>Prospérité</b>             | 7,50          | 4,00          | 0,05        | 153,30        | 466,00        | 293,00        | <b>923,85</b>   | 58,19 |
| <b>Paix &amp; Partenariat</b> | 17,20         | 27,60         | 0,20        | 7,50          | 69,80         |               | <b>122,30</b>   | 7,70  |
| <b>Total</b>                  | <b>146,70</b> | <b>145,20</b> | <b>2,25</b> | <b>203,70</b> | <b>735,80</b> | <b>354,00</b> | <b>1 587,65</b> | 100   |

Source : « Etat de la situation – Processus de programmation conjointe de l'Union Européenne et de ses Etats membres à Madagascar », Annexe 1 : Mapping synthétique des interventions des principaux PTF à Madagascar, 24 octobre 2018

Au terme de ce rapprochement, il apparaît qu'une majorité de l'APD européenne pour Madagascar couvre la thématique « Prospérité » (58,19%), alors que par effet de contraste, seulement 7,70% sont alloués à la « Paix & Partenariat ». La DUE assure 68% des financements liés au pilier « Humanité » et la moitié du pilier « Prospérité ». Via ses programmes tournés en majorité vers la protection de la biodiversité et l'accès et la gestion durable des ressources naturelles, l'essentiel des financements allemands assurent 80% de l'implication de l'Europe dans la thématique « Planète ». Avec 153,30 millions, l'action de la France via l'AFD, essentiellement via les programmes urbains et périurbains, met l'accent sur la « Prospérité », qui représente les 3/4 des financements français à Madagascar. Avec seulement 12,40% du total, la thématique « Humanité » (qui couvre les ODD 1 à 5) apparaît sous-financée. Ceci s'explique notamment par une prise en charge supérieure par d'autres acteurs notamment les Nations unies et les Etats-Unis, ainsi que les fonds multilatéraux tels que le Global Fund et le GAVI, ainsi que mis en lumière par le tableau au chapitre 3.3. Sous ce même pilier, en dépit de la présence de la France, engagée dans la formation professionnelle et technique, les engagements des partenaires européens en matière d'éducation sont limités, alors que des discussions sont engagées pour la création d'un fonds commun Education. L'Allemagne de son côté, n'est pas engagée dans cette thématique, sauf indirectement via la contribution transversale de ses programmes à la réduction de la pauvreté. De même, en dehors de la France, les engagements directs des partenaires européens dans le secteur de la Santé sont peu élevés financièrement. Enfin, le pilier « Paix » enregistre un engagement financier relativement faible, quoique constant, dans des secteurs liés à la Gouvernance, dans des projets qui nécessitent souvent moins d'investissements financiers que ceux généralement liés aux piliers « Prospérité » et « Planète ».

## 4.2 Les intérêts communs Européens

En dépit des liens historiques entre Madagascar et l'Europe, la pression de la compétition géostratégique s'accroît dans l'Océan Indien pour l'accès à l'île et ses ressources : Madagascar possède en effet une position stratégique idéale entre l'Asie et l'Afrique et une abondance de ressources minières et naturelles. Cette situation justifie l'implication de l'Europe dans les questions liées à la stabilité du pays, son développement économique et la protection de son environnement. L'UE a aussi besoin de préserver ses intérêts économiques et l'accès mutuel et équilibré aux marchés respectifs. Pour cela, l'Europe soutient le développement rural du pays, mais également améliore la connectivité entre ses régions et vers l'Asie, l'Afrique australe, et le Moyen orient notamment (vers lesquels transitent 70% du commerce international),

ainsi qu'un accès fiable à des énergies renouvelables, et à une éducation de base et professionnelle de qualité. Pour cela, son développement économique et social doit pouvoir s'appuyer sur la stabilité politique et une amélioration de la gouvernance de ses institutions. Parmi les 15 acteurs européens répertoriés comme appuyant directement ou indirectement le développement de Madagascar<sup>51</sup>, l'Allemagne, la France et les institutions Européennes via la DUE, jouent un rôle plus déterminant. Leur présence proactive tend à contrebalancer le rôle parfois opaque de la Chine et d'autres pays émergents dans le développement, notamment dans le domaine de l'accès aux ressources naturelles du pays, jusqu'à affaiblir les efforts de transparence et de coordination des autres partenaires. Via l'Accord de partenariat économique (APE) notamment, l'Europe reste néanmoins le premier partenaire commercial de Madagascar, alors que les parts des Etats-Unis, de la Chine et de l'Inde progressent depuis la réintégration de Madagascar dans l'AGOA<sup>52</sup> en 2015.

En contrepartie, en dehors du récent choc lié à la crise du COVID-19, et grâce notamment à l'aide apportée par l'Europe, les perspectives de développement de Madagascar restent positives : la croissance est en progression, la situation politique est stable et le climat des affaires clément pour envisager une croissance durable et bénéficiant au plus grand nombre. Même si les retombées sociales ne sont pas garanties, un accroissement inhérent de l'espace fiscal pourrait apporter plus de marge de manœuvre au nouveau gouvernement pour la mise en place du PEM. En réponse, la société civile s'organise lentement et les collectivités territoriales décentralisées prennent progressivement de l'assurance face à un pouvoir qui centralise toujours décisions et richesses.

### 4.3 Impacts de la crise Covid-19 et premières réponses

La crise du COVID-19 a frappé de plein fouet une population et des structures étatiques déjà fragilisées ainsi que décrites au paragraphe 1. *Description du contexte, ses enjeux et ses défis.* L'impact se mesure de façon plus aigüe dans les domaines sociaux et économiques mais également, directement et indirectement, dans les domaines sanitaire, environnemental, politique et sécuritaire. Madagascar est située en phase intermédiaire d'impact de la crise, avec pour objectif à court et moyen terme l'atténuation des effets de l'épidémie sur la population, la société et l'économie.

Dans le domaine social et sanitaire, la crise a frappé un système de santé déjà structurellement fragile<sup>53</sup>, et dont l'accès aux plus faibles est réputé difficile. Madagascar compte 1 médecin pour 10.500 habitants (la norme préconisée par l'OMS est de 1 médecin pour 10.000 habitants), une sage-femme pour 15.000 habitants et un infirmier pour 8.400 habitants. Les disparités régionales sont criantes dans la répartition des capacités humaines et des compétences : plus de 34% du personnel du Ministère de la Santé travaillent au niveau de la Capitale. Par contraste, 51% des Centres de Santé de Base (CSB), sont tenus par des agents seuls à leur poste, 50,3% des CSB2 ne disposent pas de médecins généralistes. En réponse, l'Etat ne consacrait en 2018 que 5% du budget national à la Santé (contre 9,8% en 2013) largement en dessous de l'engagement de 15% pris par Madagascar dans la Déclaration d'Abuja et sur les recommandations de l'OMS (10%) pour atteindre la Couverture de Santé Universelle (CSU). En conséquence, seuls 8% de la population disposent d'une couverture sanitaire et 40,81% des dépenses de santé sont assurés directement par les ménages. Par ailleurs, 26% de la population doivent parcourir 10 km et plus avant d'atteindre un CSB. L'éloignement des CSB, le manque de personnel qualifié à plusieurs niveaux et la pauvreté des populations ont des impacts sur le niveau d'accès et par voie de conséquence sur la santé des populations les plus vulnérables. Cette situation est aussi liée à un faible accès en eau (41% de la population en 2018) associée à une situation très précaire en matière d'hygiène pour 77% de la population et d'assainissement pour 40%. La pandémie contribue aussi au creusement des inégalités des enfants notamment au niveau scolaire, en raison de la fermeture prolongée des écoles<sup>54</sup> qui engendrera aussi une insécurité alimentaire, du au non-accès aux cantines scolaires, et un impact sur le bien-être de l'enfant pouvant conduire à un abandon scolaire. Les inégalités vont également s'accroître au niveau des ménages vulnérables affectés par les mesures de confinement et dont les sources de revenu sont perturbées.

La crise du coronavirus a également un impact en terme économique. Après avoir connu une accélération entre 2013 et 2018 (5,2% de PIB réel), la croissance du PIB a baissé en 2019 (4,8%), et devrait stagner aux alentours de 0.8% en 2020 dans le meilleur des scénarios. En matière de finances publiques, les pertes sont estimées à 10 000 milliards d'ariary, soit 2.35 milliards d'euros, et à 2 000 milliards d'ariary, soit 470 millions

<sup>51</sup> <https://stats.oecd.org/>

<sup>52</sup> Depuis 2000, Madagascar est l'un des 40 pays de la zone sub-saharienne bénéficiaires de la Loi nord-américaine sur la Croissance et les Opportunités de Développement en Afrique (AGOA) et bénéficie ainsi d'un accès préférentiel non-réciproque au marché nord-américain pour nombre de ses produits, et notamment ceux de l'industrie textile et de l'habillement.

<sup>53</sup> OCHA, Appel d'urgence Madagascar, Mai - Juillet 2020, p. 30.

<sup>54</sup> Le nombre d'élèves, au niveau du primaire, l'effectif se situe en 2016-2017 à 5,1 millions, le niveau secondaire se stabilise à 1,3 millions d'élèves en 2016-2017 et pour le lycée, l'effectif se situe à 362.000 élèves en 2016-2017.

d'euros, pour le fisc et la douane, à la suite des deux mois de confinement des activités économiques. La dégradation des recettes budgétaires va être accompagnée par une augmentation des dépenses rendues nécessaires afin d'endiguer la maladie et d'en atténuer ses impacts socioéconomiques. La Loi de finances rectificative<sup>55</sup> (LFR 2020) prévoit une baisse des rentrées fiscales de 11,5 à 8,9% par rapport à la Loi de finances initiale. Les recettes douanières devraient aussi s'éroder en raison de la baisse de l'activité commerciale avec les principaux partenaires commerciaux (la Chine, l'Europe et les Etats-Unis), eux-mêmes frappés par la pandémie.

**Tableau 10 : Réalisations et prévisions de recettes budgétaires (en pourcentage du PIB)**

| Lois des Finances Initiales             |      |      |      |      |      |      |
|---|------|------|------|------|------|------|
|   | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| <b>Recettes budgétaires (hors dons)</b> | 10,5 | 10,9 | 11,8 | 12,8 | 13,9 | 15,3 |
| dont: Recettes fiscales nettes          | 10,2 | 10,7 | 11,5 | 12,5 | 13,6 | 15,0 |
| <b>Dons</b>                             | 2,7  | 3,4  | 2,5  | 1,3  | 1,2  | 1,2  |
| Lois des Finances Rectificatives        |      |      |      |      |      |      |
|   | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| <b>Recettes budgétaires (hors dons)</b> | 11,1 | 11,1 | 9,7  | 14,2 | 15,4 | 17,0 |
| dont: Recettes fiscales nettes          | 10,2 | 10,4 | 8,9  | 13,3 | 14,6 | 16,2 |
| <b>Dons</b>                             | 2,7  | 3,1  | 3,2  | 1,4  | 1,3  | 1,3  |

De plus, alors que les recettes fiscales se tarissent, une demande significative et progressive des dépenses pour répondre à la crise sur les prochains mois, est attendue pour atténuer ses impacts sur l'économie et la vie sociale. Si la LFI évaluait les dépenses budgétaires totales pour 2020 à 17,6% du PIB, la LFR les anticipe à hauteur de 19,1% d'un PIB, lui-même en volume décroissant.

**Tableau 11 : Réalisations et prévisions de dépenses budgétaires (en pourcentage du PIB)**

| Lois des Finances Initiales      |      |      |      |      |      |      |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|------|
|                                  | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| <b>Dépenses totales</b>          | 15,3 | 17,0 | 17,6 | 18,4 | 19,4 | 19,8 |
| <b>Dépenses courantes</b>        | 10,0 | 9,6  | 9,0  | 9,1  | 10,2 | 10,5 |
| <b>Dépenses en capital</b>       | 5,3  | 7,4  | 8,7  | 9,2  | 9,2  | 9,2  |
| sur financement interne          | 1,8  | 3,0  | 4,0  | 4,0  | 4,0  | 4,8  |
| sur financement externe          | 3,5  | 4,5  | 4,6  | 5,2  | 5,2  | 4,5  |
| Lois des Finances Rectificatives |      |      |      |      |      |      |
|                                  | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| <b>Dépenses totales</b>          | 15,3 | 15,5 | 19,1 | 19,6 | 20,9 | 21,3 |
| <b>Dépenses courantes</b>        | 10,0 | 9,8  | 9,8  | 9,7  | 11,0 | 11,3 |
| <b>Dépenses en capital</b>       | 5,3  | 5,7  | 9,3  | 9,8  | 9,9  | 9,9  |
| sur financement interne          | 1,8  | 1,6  | 4,2  | 4,3  | 4,3  | 5,1  |
| sur financement externe          | 3,5  | 4,1  | 5,1  | 5,5  | 5,6  | 4,8  |

Le solde net de la LFI à la LFR se creuse donc de façon mécanique, passant de -2,8% du PIB dans la LFI, à -6,3% du PIB dans la LFR.

La COVID-19 présente aussi des risques d'un point de vue environnemental en raison de l'exode urbain et du ralentissement des activités socio-économiques faisant peser des menaces sur les ressources naturelles, notamment la propagation des feux non maîtrisés, la déforestation, les trafics illicites, et la disparition de certaines espèces dû à une forte demande en plantes médicinales.

### **Les premières réponses du Gouvernement et des bailleurs aux effets de la COVID-19**

Dans ce contexte de crise financière domestique, une première réponse inclut donc la nécessité d'un appui ponctuel extérieur, sous forme notamment d'une injection additionnelle d'APD. En réponse à la crise,

<sup>55</sup> Projet de loi n°009/2020 portant loi de finances rectificative pour 2020.

Madagascar a bénéficié très tôt d'une contribution financière exceptionnelle de la part des partenaires techniques et financiers (PTF)<sup>56</sup>. Dès le 15 avril 2020, le montant des aides s'élevait à 457,1 millions de dollars<sup>57</sup>, soit 423 millions d'Euro, dont 70 millions d'euros encore en négociation<sup>58</sup>, apportés par cinq entités à savoir l'AFD, la BAD, le groupe de la Banque Mondiale, le FMI et l'Union Européenne. Ce montant a été revu à la hausse à la mi-mai pour atteindre les 518,2 millions de dollars (479 millions d'Euro), dont 156 millions d'euros encore en négociation.

**Pour l'Union Européenne** seule, le *#TeamEurope*<sup>59</sup>, a collectivement pu mobiliser au niveau mondial, plus de 33 milliards d'euro pour aider les pays partenaires dans la lutte contre le COVID-19. A Madagascar, le Team Europe de l'UE, associant le DUE, l'Allemagne et la France, s'est associé aux efforts des Nations Unies, notamment l'OMS et le PAM, la Banque mondiale, le FMI et la Croix Rouge pour définir et mettre en place une première réponse conjointe destinée à couvrir les besoins d'urgence et humanitaires à court-terme, ainsi que prévenir les impacts à plus long terme sur les systèmes de santé et les structures socio-économiques. Outre ses programmes de coopération habituels, Team Europe Madagascar a mobilisé ou réorienté l'octroi immédiat de fonds à hauteur de près de 40 millions d'euro pour financer des activités spécifiques dans des secteurs tels que la santé, la protection sociale et la relance économique. De plus, l'UE a travaillé activement à l'approbation de 21 millions d'euro d'appui budgétaire. Sur ce total, l'UE visera le déboursement accéléré en 2020 de 10 millions d'euro en appui à la réponse de l'Etat à la crise. La deuxième tranche de 11 millions pourrait être payée courant 2021. Cette action contribuera à répondre aux besoins de financement du gouvernement pour la mise en œuvre des plans nationaux de réponse au COVID-19, et ainsi réduire les conséquences sanitaires et socio-économiques de la crise. Enfin, la Commission européenne a proposé, sous réserve d'approbation, une enveloppe supplémentaire de 5 millions d'euro d'aide humanitaire à Madagascar pour la fourniture d'une assistance alimentaire et nutritionnelle ainsi que pour des mesures liées à la réponse à la crise COVID-19 en matière de santé, d'eau, d'hygiène, et d'assainissement. De son côté, **la France** a mis à disposition un complément de financement de 15 millions d'euro de prêts de contingence « catastrophes » via l'AFD au profit du Trésor malgache, pour faire face aux conséquences de la COVID-19 sur les finances publiques, et contribuer au financement du plan multisectoriel de réponse à la COVID-19. L'AFD par ailleurs, prévoit un nouveau projet d'appui au secteur pénitentiaire du Ministère de la Justice à hauteur de 5 millions d'euro, destiné à atténuer les risques de propagation du virus en milieu carcéral et, à plus long terme, améliorer les conditions de vie, de réinsertion et de travail, en mobilisant les organisations de la société civile internationale auprès de l'administration pénitentiaire. Un montant additionnel de 115 000 euros en 2020 pour les actions COVID-19 dans les prisons devrait également être débloqué pour l'achat d'équipement, de gel hydro-alcoolique, et la prise en charge des malades pour une durée de 6 mois. Un don de 2 millions d'euro au réseau international des Instituts Pasteur, dont environ 400.000 euros d'achats de matériels et de fournitures pour l'Institut Pasteur de Madagascar (IPM), sera destiné à permettre à celui-ci de remplir son rôle de centre de référence pour le diagnostic de la COVID-19 à Madagascar. L'IPM recevra également 1,2 million d'euro pour un projet d'amélioration de la prise en charge de la tuberculose et de l'infection au VIH en milieu carcéral à Madagascar, avec une attention particulière à la COVID-19. En complément, la France via l'AFD entend octroyer 2 millions d'euro de dons au réseau SEGA « One Health » (Surveillance Epidémiologique et Gestion des Alertes) de la Commission de l'Océan Indien (en cofinancement prévu avec l'UE), dont environ 1 million devrait contribuer à l'achat de matériels de lutte contre la COVID-19 pour Madagascar. Enfin, un appui de 500.000 euros pour des aides alimentaires, et l'achat de matériels pour faire face à la COVID-19 via des ONG malgaches, sera déployé. Enfin, alors que la majeure partie du soutien de l'**Allemagne** pour la lutte contre le Coronavirus est réalisée au niveau mondial à travers ses contributions aux organisations internationales dont bénéficie également Madagascar, localement un don bilatéral d'environ 520.000 euro couvre déjà des besoins prioritaires des structures de santé et des communes parmi les plus touchées, en matériel médical, Equipement de protection individuelle (EPI), Produits de première nécessité (PPN), et produits hygiéniques, dont notamment 47.000 euro pour l'achat et la mise à disposition du gouvernement malgache de 24 concentrateurs d'oxygène médical à travers la GIZ.

Parallèlement, le 3 juin 2020 l'UE a octroyé un don de 3 millions d'euros (11,6 milliards d'Ariary) qui permettra de soutenir deux projets portés par des groupements d'Organisations Non Gouvernementales internationales et malgaches, en partenariat étroit avec des associations malgaches locales. Les interventions, en direction des zones les plus touchées actuellement par la pandémie visent à i) renforcer la capacité de réponse et la préparation des centres de santé de base, des hôpitaux de référence et du

<sup>56</sup> Source : Bulletin d'information n°1 des OSC, Mai 2020.

<sup>57</sup> Communiqué du Ministère de l'Economie et des Finances du 15 avril 2020, un décalage est constaté entre le total annoncé de 444,1 millions de dollars et le total des détails donnés qui s'élève à 457,1 millions de dollars. Le taux de conversion appliqué pour le DTS est de 1,36 dollars

<sup>58</sup> 64 millions de dollars étaient déclarés en négociation auprès de la BAD et 11,4 millions de dollars auprès de l'Union Européenne

<sup>59</sup> [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/77326/Coronavirus%20European%20Union%20launches%20E2%80%9CTeam%20Europe%E2%80%9D%20package%20to%20support%20partner%20countries%20with%20more%20than%20E2%82%AC20%20billion](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/77326/Coronavirus%20European%20Union%20launches%20E2%80%9CTeam%20Europe%E2%80%9D%20package%20to%20support%20partner%20countries%20with%20more%20than%20E2%82%AC20%20billion)



personnel médical ; ii) contribuer à la sensibilisation des communautés et l'adaptation des comportements face à la pandémie pour limiter sa contagion ; et iii) appuyer la résilience économique et psychologique des populations vulnérables touchées par la crise. Les actions qui seront entreprises dans ce cadre comprennent entre autres i) la sensibilisation de la population aux gestes barrières et à l'hygiène ; la promotion de l'accès à l'information, et la réduction de la stigmatisation et de la discrimination ; ii) la formation du personnel soignant à la prévention et au contrôle des infections dans les structures de prise en charge des patients COVID-19, la fourniture d'équipements de protection individuelle ; iii) l'appui psychosocial aux populations à besoins spécifiques ou touchées par la crise COVID à travers des cellules d'écoute et de veille ; et iv) le soutien économique à travers des transferts monétaires au profit des ménages vulnérables afin de renforcer leur résilience face à la pandémie. Les interventions seront mises en œuvre en étroite collaboration avec les communautés, les autorités locales compétentes et les Ministères sectoriels et s'intégreront aux stratégies de réponses nationales définies par le gouvernement malgache en matière de riposte sanitaire et de protection sociale. Elles devraient toucher plusieurs millions de personnes dans le cadre de la sensibilisation aux gestes barrières, ainsi que plus de 1 700 membres du personnel médical et non médical qui sont en première ligne pour faire face à cette épidémie. Près de 76 350 personnes bénéficieront d'une protection sociale renforcée dans les villes particulièrement touchées par le confinement et la crise<sup>60</sup>.

Les mesures spécifiques complémentaires apportées par le gouvernement avec l'appui de la Banque mondiale et du FMI concernent principalement les questions fiscales<sup>61</sup>. Il s'agit notamment i) de l'augmentation des dépenses de prévention et de contrôle des épidémies ; ii) des transferts en espèces en faveur des plus pauvres et des chômeurs ; et (iii) d'allégement fiscal, de la suspension des frais gouvernementaux et de l'exonération de cotisations sociales. Selon les estimations de la Banque mondiale, le soutien aux secteurs sociaux pourrait atteindre plus de 160 millions de dollars (environ 1,1% du PIB). En raison de ressources très limitées, les autorités recherchent activement un soutien budgétaire supplémentaire auprès des PTF au-delà de ce qui a déjà été décaissé ou engagé. Dès le 3 avril 2020, le FMI avait approuvé un décaissement au titre de la Facilité de crédit rapide (FCR) équivalent à 165,9 millions de dollars pour combler les importants déficits en financement extérieur résultant de la COVID-19. Le 12 mars 2020, la Banque mondiale avait alors déjà accordé une subvention de 3,7 millions de dollars pour renforcer la prévention contre la pandémie de COVID-19, acheter du matériel et des équipements, et former des agents de santé. Le 2 avril 2020, la Banque mondiale avait également approuvé une Opération de politique de développement (DPO) de 100 millions de dollars, via un appui budgétaire visant à promouvoir le capital humain<sup>62</sup>.

Enfin, il convient de noter que plus de 51% des allocations acquises le sont sous forme de prêts à caractère concessionnel par les PTF, et que plus de 90% de ces fonds acquis, soit 311 millions de dollars (288 millions d'euro), sous forme d'appuis budgétaires. Enfin, 4,2 millions de dollars (3.9 millions d'euro) alloués dans le cadre du fonds fiduciaire ARC (CCRT) du FMI, sont des dons permettant de couvrir le service de la dette lorsque les premiers paiements seront dûs.

---

<sup>60</sup> [https://eeas.europa.eu/delegations/madagascar/80317/lutte-contre-la-pand%C3%A9mie-covid-19-lue-appuie-la-r%C3%A9ponse-sanitaire-et-sociale-mise-en-oeuvre\\_fr](https://eeas.europa.eu/delegations/madagascar/80317/lutte-contre-la-pand%C3%A9mie-covid-19-lue-appuie-la-r%C3%A9ponse-sanitaire-et-sociale-mise-en-oeuvre_fr)

<sup>61</sup> [https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19?utm\\_medium=email&utm\\_source=govdelivery#M](https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19?utm_medium=email&utm_source=govdelivery#M)

<sup>62</sup> <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>

Au niveau sectoriel, des financements ont été également alloués de la manière suivante :

**Tableau 12 : Allocation des financements Post-COVID 19**

| Domaine                        | PTF                  | Montant connu (\$) |
|--------------------------------|----------------------|--------------------|
| Protection sociale             | PAM                  | 250 000            |
| Protection sociale             | PNUD                 | 1 000 000          |
| Protection sociale             | Unicef               | 500 000            |
| Protection sociale             | Croix Rouge Malagasy | 3 070              |
| Eau, assainissement et hygiène | FAA                  | 100 000            |
| Eau, assainissement et hygiène | OMS                  | 67 500             |
| Eau, assainissement et hygiène | UNICEF               | 554 000            |
| Santé                          | USAID                | 2 500 000          |
| Santé                          | Fondation Jack Ma    | Dons en nature     |
| <b>TOTAL</b>                   |                      | <b>7 054 570</b>   |

Par ailleurs, le financement du plan d'urgence sociale élaboré au niveau du Ministère de la Santé s'élève à 47.82 millions de dollars (44.27 millions d'euro), comportant un déficit de financement de 26.49 millions de dollars (55%) ; au niveau du Ministère de l'Education Nationale et de l'Enseignement technique et Professionnel, le plan s'élève à 14.75 millions de dollars (13.65 millions d'euros); et celui au niveau du Ministère de l'Eau, Assainissement et Hygiène, à 2.90 millions de dollars (2.68 millions d'euro), avec un déficit prévu de financement de 77%. Le plan d'urgence sociale concerne également le volet protection sociale, devant bénéficier d'une aide de 13.80 millions de dollars (12.77 millions d'euro).

Un plan de mitigation a également été élaboré en appui au secteur privé pour un montant de 278 millions d'euro, avec un déficit prévu de 146 millions d'euro (82%). Sur les fonds qui ont trouvé un financement à ce jour, 25 millions de dollars doivent être apportés par la Caisse nationale de prévoyance sociale (CNAPS), 60 millions de dollars par la Banque Centrale de Madagascar et 58,4 millions de dollars par les PTF. Ce plan a été revu à la baisse avec une somme de 40 millions de dollars en termes de soutien financier d'urgence pour le secteur privé notamment à l'endroit de 20 000 PME et PMI à travers le projet Fihariana et la Banque Centrale. A cela s'ajoute des taux bonifiés à moins de 10% sur les emprunts. Par ailleurs, il est aussi prévu un plan de refinancement de 20 millions de dollars sur un an afin que les institutions de microfinances bénéficient de taux d'intérêt concessionnel de 4,97% pour accorder des crédits à des taux plus abordables, c'est-à-dire inférieur à 10%, contre 20% à 40% se pratiquant habituellement.

Depuis fin juin 2020, l'ensemble de ces actions s'inscrivent dans le Plan Multisectoriel d'urgence (PMU) pour Madagascar pour un montant de 826,09 millions de dollars, soit 765 millions d'euro. En parallèle, le gouvernement a développé un plan dit « Plan Marshall » de 1 043 milliards d'ariary (240 millions d'euro)<sup>63</sup> inscrit dans la LFR 2020, qui prévoit des projets d'investissements de type « grands travaux » d'infrastructure BTP dans des secteurs tels que la Santé, les transports, l'Education, le tourisme et l'assainissement)<sup>64</sup>. Pour faire face à la pandémie de COVID-19, les autorités malgaches ont formulé le PMU, destiné à anticiper et répondre à la crise sanitaire en cours<sup>65</sup>. Elaboré pour une durée initiale de 5 mois, le PMU se situe dans la continuité du Plan national de riposte Maladie à la COVID-19 et du Plan national de contingence pour la préparation et la réponse à l'épidémie de maladie respiratoire aiguë causée par le nouveau Coronavirus qui identifient 3 scénarios correspondants à 3 niveaux de gravité : de base, intermédiaire et critique, et a pour objectif l'atténuation des effets de l'épidémie sur la population, la société et l'économie. Fin juin 2020, Madagascar se trouve en scénario intermédiaire. Ce scénario suppose notamment l'amélioration de la coordination multisectorielle pour endiguer la crise et anticiper sa sortie. Les risques identifiés sont de nature sanitaire, sociale, environnementale, économique, politique et sécuritaire et les réponses s'articulent autour des 3 axes de la gouvernance, de la protection sociale, et de la résilience

<sup>63</sup> <http://www.presidence.gov.mg/gov/index.html>

<sup>64</sup> <https://actu.orange.mg/un-plan-economique-multisectorielle-durgence-sur-trois-axes/>

<sup>65</sup> Plan multisectoriel d'urgence pour Madagascar (PMUM) – Version draft, 24 juin 2020

économique. Sans être lié de façon fonctionnelle au PEM, ce plan s’inscrit dans les socles prioritaires et leurs engagements, définis initialement par la stratégie nationale 2019-2023, en apportant des réponses sectorielles spécifiques dans le cadre de la lutte contre la COVID-19. Le budget nécessaire à la mise en œuvre du PMU est de 826,09 millions de dollars, soit 765 millions d’euro dont 443,17 millions USD par des ressources nationales, y compris à travers les Ressources Propres Internes de l’Etat (RPI), la Banky Foiben'i Madagasikara et le projet Fihariana, et à hauteur de 127,00 millions USD par les PTF sur des projets en cours. Le déficit en financement du plan s’élevait fin juin à 255,92 millions USD soit 27% du total.

## 4.4 Le champ d’action de la coopération Européenne

Au terme des réflexions conduites par le DUE et des Etats membres dans le cadre des ateliers et de la retraite de juin 2018, suivis de l’élaboration du « Country Assessment Madagascar », les priorités contextualisées, organisées autour des « 4 P » correspondent à la fois aux intérêts géostratégiques, commerciaux et sécuritaires, mais aussi aux besoins en interventions identifiés dans le domaine du développement et de l’action humanitaire, dans le cadre des valeurs communes de l’UE<sup>66</sup>. Elles s’alignent sur les socles du PEM et ses engagements reliés aux ODD, et s’entrecroisent avec les Partenariats et les priorités de la stratégie de l’UE « *Towards a comprehensive Strategy with Africa* », tel que rapporté à l’annexe 4, reflet opérationnel dans la coopération avec les pays partenaires Africains des 6 priorités de la nouvelle Commission Européenne pour la période 2019-2024<sup>67</sup>, c’est-à-dire : 1. Un Green Deal européen ; 2. Une économie au service des personnes ; 3. Une Europe adaptée à l’ère du numérique ; 4. Promouvoir notre mode de vie européen ; 5. Une Europe plus forte sur la scène internationale ; et 6. Un nouvel élan pour la démocratie Européenne. Des options d’intervention autour des « 4 P » émergent également les premières leçons tirées des conséquences de la crise COVID-19.

**Tableau 13 : Domaines d’interventions prioritaires pour la thématique « P » Paix**

|  |  |   |
|--|--|---|
| <b>« P »</b><br><i>(Consensus Européen et Agenda 2030)</i> | Paix   |   |
| <b>Domaine sectoriel</b>                                   | Gouvernance politique                        |   |
| <b>Socle PEM</b>   | Bonne gouvernance, condition de l’émergence  |   |
| <b>ODD impactés</b>  | 11, 16, 17                                   |   |
| <b>Priorités Commission européenne</b>                     | Partenariats EU-Afrique<br><i>(annexe 4)</i> | IV. Paix, Sécurité, Gouvernance et Résilience |
|  |  | II. Transformation numérique                  |

Le propos est d’assurer la stabilité du pays et de consolider le processus démocratique via un renforcement de la Gouvernance, pour des institutions judiciaires plus indépendantes, dans la lutte contre la corruption et pour une meilleure redevabilité des institutions publiques et privées, en accompagnant les initiatives de gouvernement et de la société civile au niveau central et décentralisé, à travers des mécanismes inclusifs de gouvernance (système électoral efficace ; Etat de droit renforcé ; lutte contre la corruption, institutions démocratiques, société civile et médias renforcés et jouant pleinement leurs rôles). Les actions doivent permettre de favoriser la participation citoyenne à la vie publique et de mettre en œuvre le processus de décentralisation de façon effective. Une amélioration de la gestion des finances publiques est au cœur de la prestation de meilleurs services de bases aux plus démunis au niveau local. La décentralisation effective est aussi une condition du contrôle citoyen via le renforcement des mécanismes de financement des investissements et le renforcement de capacités, en particulier des institutions. Le rôle relai d’une société civile structurée et engagée est essentiel à toutes les étapes du renforcement du processus démocratique et de lutte contre la corruption. La consolidation de la démocratie et le respect des droits humains sont au cœur des valeurs communes européennes.

**Tableau 14 : Domaines d’interventions prioritaires pour la thématique « P » Planète**

|  |   |  |
|--|---|--|
| <b>« P »</b><br><i>(Consensus Européen et Agenda 2030)</i> | Planète                                 |  |
| <b>Domaine sectoriel</b>                                   | Environnement                           |  |
| <b>Socle PEM</b>   | Environnement : Madagascar<br>Ile verte |  |

<sup>66</sup> <https://www.vie-publique.fr/fiches/20302-quelles-valeurs-lunion-europeenne-defend-elle>

<sup>67</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_en)

|  |                                       |  |
|--|---------------------------------------|--|
| <b>ODD impactés</b>                      | 1, 6, 7, 11, 13, 14, 15               |  |
| <b>Priorités Commission européenne</b>   | Partenariats EU-Afrique<br>(annexe 4) | I. Transition verte et accès à l'énergie |
| <b>Team Europe Initiative Madagascar</b> | Environnement                         |  |

L'approche européenne réside dans l'appui aux institutions nationales et aux communautés dans la protection et l'exploitation durable et résiliente au changement climatique des ressources naturelles dans les zones protégées et leur périphérie. Elle implique le secteur privé et public et contribue à élaborer les cadres réglementaires nécessaires. Elle met en évidence les chaînes de valeur agricoles et forestières touchées par le changement climatique, pour améliorer les revenus des ménages, le tout associé à des adaptations appropriées au changement climatique, en lien avec une pluralité d'autres secteurs concernés. La promotion du développement des énergies durables est également au cœur des priorités européennes. L'approche environnementale européenne implique enfin **la mise en place d'assurances contre les risques climatiques, ainsi que** l'accès au numérique.

**Tableau 15 : Domaines d'interventions prioritaires pour la thématique « P » Prospérité**

|  |                                       |  |
|--|---------------------------------------|--|
| <b>« P »<br/>(Consensus Européen et Agenda 2030)</b> | Prospérité                            |  |
| <b>Domaine sectoriel</b>                             | Gouvernance économique                |  |
| <b>Socle PEM</b>                                     | Economique                            |  |
| <b>ODD impactés</b>                                  | 1, 7, 8, 9, 10                        |  |
| <b>Priorités Commission européenne</b>               | Partenariats EU-Afrique<br>(annexe 4) | II – Transition verte et accès à l'énergie |
|  |                                       | II – Transformation numérique              |
|  |                                       | III – Croissance durable et emplois        |
| <b>Team Europe Initiative Madagascar</b>             | Energies renouvelables                |  |

La promotion d'une croissance inclusive, en vue d'influer sur la dynamique de création d'emplois, de la réduction de l'extrême pauvreté et l'amélioration des conditions de vie de la grande majorité de la population, est au centre des interventions, dont le propos est de soutenir le développement économique selon les axes définis par l'Alliance Afrique-Europe, notamment via la numérisation, l'amélioration du climat des affaires, des Partenariats Public-Privé (PPP) accrus et accompagnés de réformes administratives, qui doivent permettre de meilleurs flux d'Investissement direct étrangers (IDE-FTI), et l'appui au développement de l'entrepreneuriat formel via un soutien au secteur privé de petite et moyenne taille, via notamment l'accès au crédit pour la création d'emplois. Un soutien en faveur d'investissements productifs dans les secteurs de l'énergie, de l'agriculture et du transport est essentiel. L'intensification des échanges commerciaux et le renforcement de l'intégration régionale grâce à un approfondissement de l'APE est lui aussi primordial. Dans le secteur des transports, les efforts sont poursuivis pour un désenclavement des régions les plus pauvres, via le financement de programmes de connections routières, maritimes, ferroviaires et fluviales. Le Développement Urbain est aussi au cœur du processus de réduction de la pauvreté via l'accès aux services de base vitaux et la réhabilitation de quartiers urbains défavorisés, ainsi que le développement des villes secondaires comme relais régionaux de croissance, et créer des opportunités de structuration des filières agricoles autour de ces pôles. Le développement d'une agriculture durable via la sécurisation foncière, l'accès au financement, la mise en valeur des énergies renouvelables, le soutien aux initiatives locales, et des infrastructures favorisant la connectivité est aussi au centre du dispositif.

**Tableau 16 : Domaines d'interventions prioritaires pour la thématique « P » People/Humanité**

|  |                                       |  |
|--|---------------------------------------|--|
| <b>« P »<br/>(Consensus Européen et Agenda 2030)</b> | People / Humanité                     |  |
| <b>Domaine sectoriel</b>                             | Gouvernance sociale                   |  |
| <b>Socle PEM</b>                                     | Social                                |  |
| <b>ODD impactés</b>                                  | 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 10               |  |
| <b>Priorités Commission européenne</b>               | Partenariats EU-Afrique<br>(annexe 4) | II – Transition verte et accès à l'énergie |
|  |                                       | III – Croissance durable et emplois        |
|  |                                       | IV – Migration et mobilité                 |

Le propos, via des projets intégrés et multisectoriels, est de renforcer le capital humain, qui est au cœur du Consensus européen pour le développement, notamment en termes d'accès à des services de base de qualité et durables pour l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement. Il en est de même pour le

développement durable et la question de l'insécurité alimentaire dans le cadre des visions claires et des programmes innovants permettant de contribuer à la politique nationale sur l'autosuffisance alimentaire, l'agriculture, les changements climatiques/pratiques culturelles, l'accès aux services agricoles et les énergies renouvelables. Le renforcement des actions en faveur de la réduction de la malnutrition chronique et du renforcement de la sécurité alimentaire passe par l'augmentation et la diversification des productions agricoles, clé de la réduction de la vulnérabilité, l'amélioration de la résilience des populations locales face aux chocs climatiques via une politique de décentralisation effective, et la création de filets de protection sociale, et enfin, lutter de façon systémique et intégrée contre la malnutrition au niveau des institutions en coordination accrue entre les autres PTF.

## 5 Les étapes vers une Réponse conjointe Européenne

---

### 5.1 Le potentiel de la Programmation conjointe Européenne

---

Le Consensus européen pour le développement et les principes érigés « *Working Better Together* », offrent le cadre d'une programmation conjointe européenne harmonisée et coordonnée avec les bénéficiaires et les autres acteurs du développement, alignée autour d'un plan national, et inspiré par les objectifs de l'Agenda 2030. La réponse de l'UE à la stratégie nationale de développement proposera une combinaison modulable d'interventions financières (projets et programmes utilisant les instruments d'aide européens existants) et non financières (études et analyses conjointes, dialogue sectoriel et politique concerté, missions communes, initiatives de visibilité européenne conjointes etc.). Cette orientation portée par le diagnostic général de l'Analyse conjointe est partagée par les Coopérations Allemande et Française, qui porteront avec la DUE une réponse commune européenne, à hauteur de leurs capacités d'engagements financiers et non-financiers respectifs. Compte tenu de la présence d'autres acteurs Européens à Madagascar, potentiellement disposés à s'associer à une Réponse européenne commune, un élargissement de la Stratégie européenne sera alors envisageable. Sur la base de l'Analyse conjointe validée, la Réponse européenne offrira un leadership unique assuré par un comité de pilotage mixte Gouvernement/Union Européenne qui reste à identifier, un Cadre d'intervention unique européen aligné sur les priorités nationales, un Cadre budgétaire unique consolidant l'ensemble des ressources bilatérales et multilatérales européennes, un Cadre opérationnel composé d'une stratégie d'opérations commune associé à un Cadre de résultats de performance, un calendrier, une division des responsabilités, et d'une Stratégie conjointe de communication destinée à assurer la cohérence et l'efficacité de la communication sur l'impact de la Programmation conjointe et les valeurs européennes.

La Réponse conjointe doit donc représenter un cadre attractif capable d'attirer aux termes de modalités variables et flexibles, dans un cadre légalement non-contraignant, les partenaires opérationnels européens et non européens qui partagent les objectifs de la SC. Ce cadre souple doit en outre permettre d'absorber les aléas politiques mineurs et d'accompagner les évolutions économiques et sociales sur la durée de la stratégie, dans le respect des valeurs européennes. Plus qu'un agrégat d'approches stratégiques et programmatique bilatérales, la PC doit pouvoir offrir à ses partenaires nationaux et internationaux, une vision politique de la coopération européenne à Madagascar, au-delà des secteurs abordés.

La promotion de la PC à Madagascar autour des quatre thèmes de l'Humanité, de la Planète, de la Prospérité et de la Paix, permettra d'obtenir une vision partagée et un cadre d'action pour la coopération au développement de l'UE et de ses EM, qui prendra en compte l'impact des bouleversements nés de la crise du COVID-19. Toutefois la mise en œuvre de cette PC ne devrait pas uniquement relever de l'UE et ses EM, mais également de toutes les parties prenantes au développement durable de Madagascar, à savoir, l'Etat Malagasy, les organisations de la Société civile (OSC) locales, les acteurs privés, et les autres pays partenaires ainsi que les organisations internationales accompagnant Madagascar dans le processus de son développement.

### 5.2 Le potentiel de synergies opérationnelles communes

---

La DUE et les EM sont parties prenantes dans le dialogue sur les politiques publiques, aux côtés notamment des autres PTF tels que les Etats-Unis, les Nations unies, la Banque mondiale et la BAD, Ce positionnement est essentiel à la promotion des initiatives conjointes européennes, financières et non-financières et utile aux consultations préalables la définition d'une Stratégie conjointe européenne. Ces interactions seront

également essentielles dans la cadre de l'opérationnalisation de la Stratégie conjointe et l'identification des synergies financières possibles via les cofinancements, destinés à assurer une cohérence accrue, et une meilleure complémentarité de l'aide européenne.

En dehors des initiatives de nature non-financières déjà impulsées par le processus de programmation conjointe via une coordination et un dialogue stratégique commun et des visites de projets communes, les partenaires européens ont déjà initié un certain nombre de partenariats opérationnels clés via les instruments de cofinancements disponibles, c'est-à-dire le « mixage don-prêt » (ou « blending ») et les « coopérations déléguées ». Des opérations conjointes sont déjà effectives en partenariat avec l'AFD et GIZ, dans les 3 secteurs clés des Infrastructures (4 opérations pour un montant total de €138 millions, plus €3,5 millions en discussion dans les domaines du transport routier, de l'assainissement, et de l'énergie), du Développement rural (4 opérations équivalent à €27 millions dans les domaines du foncier et de la lutte contre le changement climatique), et de la Gouvernance (projet « Fanainga » d'appui à la Société civile pour un montant de €1,5 million). Elles pourraient être encouragées de façon plus systémique, dans le cadre de la Programmation conjointe, dès lors que leur valeur ajoutée sectorielle aura été préalablement identifiée.

### 5.3 Le potentiel d'harmonisation, de synchronisation et de substitution

Au terme de l'analyse des stratégies et des programmes respectifs des 3 partenaires européens, dans un premier temps, l'alignement des thèmes bilatéraux autour d'une stratégie conjointe concentrée sur quelques secteurs clés en appui au Plan National (le PEM), offre un potentiel important, soutenu par une volonté politique de chacun des acteurs, qui ont déjà réaffirmé leur engagement à s'associer à la PC européenne 2021-2027, et en ont fait un élément de leur propre stratégie. L'intégration à la Réponse conjointe européenne de la crise du COVID-19 pourra prendre plusieurs formes, suivant notamment si la stratégie de réponse nationale PMU ainsi que la Plan Marshall se verront intégrés au PEM, ou sujet à une stratégie séparée et limitée dans le temps.

En ce qui concerne la synchronisation sur la durée, alors que la DUE envisage l'hypothèse d'une substitution du PIN/MIP à la Stratégie conjointe, la France et l'Allemagne se conforment pour le moment, à la durée de leurs stratégies et engagements respectifs :

- La stratégie de la France repose sur le Plan d'action de l'ambassade PAA), lié à la durée du mandat de l'ambassadeur, soit 3 années.
- L'Allemagne ne possède pas formellement de stratégie nationale. Ses programmes font lieu de stratégie et s'alignent sur la stratégie régionale "Africa and Europe - A new partnership for development Peace and a better future". Ses programmes d'une durée moyenne de 4 à 5 années, feront à partir de 2021, l'objet d'un "Zusage" (Engagement) biannuel négocié et signé avec le Gouvernement de Madagascar.

Néanmoins, et même si les engagements respectifs des EM sont limités dans la durée et ne peuvent pour le moment être étendus pour des raisons essentiellement techniques, leur engagement stratégique sur une plus longue durée est implicite. Il est donc envisageable que la PC européenne, tout en s'alignant dans un premier temps sur la durée actuelle du PEM (2019-2023, puis éventuellement 2024-2028 au terme d'une Revue à mi-parcours (MTR), verra les stratégies allemande et française reflétées dans la Stratégie conjointe, à hauteur de leurs durées respectives. Ceci dans l'attente d'un positionnement plus "politique" de leurs capitales respectives permettant une synchronisation plus longue, voire une substitution.

Au terme de ces observations, le tableau suivant anticipe le niveau d'alignement et d'harmonisation sur la période pressentie de la Stratégie conjointe de 2021 à 2027.

**Tableau 17: Potentiel de synchronisation et d'harmonisation UE 2021-2027**

|                                |     | 2019      | 2020 | 2021 | 2022 | 2023      | 2024   | 2025   | 2026   | 2027 | 2028 |  |
|--------------------------------|-----|-----------|------|------|------|-----------|--------|--------|--------|------|------|--|
| PEM                            |     | 2019-2023 |      |      |      | 2024-2028 |        |        |        |      |      |  |
|                                |     |           |      |      |      |           | MTR    |        |        |      |      |  |
| Strategie conjointe<br>2021-27 | DUE |           |      |      |      | PIN       |        |        |        |      |      |  |
|                                | DE  |           |      |      |      | Zusage    | Zusage | Zusage | Zusage |      |      |  |
|                                | FR  |           |      |      |      | PAA       | PAA    | PAA    |        |      |      |  |

## 5.4 La feuille de route Européenne<sup>68</sup>

|                         |   |
|-------------------------|---|
| <b>Mai-juin 2020 :</b>  | Préparation et finalisation de l'Analyse conjointe européenne au nom des Chefs de Coopération européens ;   |
| <b>Juin 2020 :</b>      | Finalisation du Plan Multisectoriel d'Urgence préparé par le Gouvernement ;   |
| <b>Juillet 2020 :</b>   | Communication de l'analyse aux capitales européennes ;<br>Préparation des secteurs « flagship » (Team Europe Initiatives) et leur « Political Economy Analysis » pour situer les interventions, évaluer leurs effets de levier, leur faisabilité et leur effectivité attendue dans les secteurs choisis, tout en posant des attentes réalistes des résultats espérés sur la durée, ainsi que les risques associés ;   |
| <b>Septembre 2020 :</b> | Discussions, ajustements et validation des secteurs d'intervention prioritaires ;<br>Présentation des conclusions de l'Analyse conjointe aux OSCs ;<br>Présentation des conclusions de l'Analyse conjointe aux PTF ;<br>Présentation des conclusions de l'Analyse conjointe aux représentants du secteur privé ;<br>Confirmation des acteurs EU et Européens (et IFI) parties prenantes et options d'intégrations futures ;<br>Confirmation des options d'alignement et de synchronisation ;<br>Discussions avec le Gouvernement, la Société civile et le Secteur privé pour évaluer le degré d'appropriation du PEM, et leurs apports respectifs à la stratégie, ainsi que leur rôle dans l'élaboration de la SC et son monitoring ; |
| <b>Octobre 2020 :</b>   | Retraite Stratégie conjointe : <ul style="list-style-type: none"><li>- Mise en commun des travaux préparatoire de la Stratégie conjointe et de sa Division du Travail (DoL/ Identification des Chefs de file par secteur d'intervention) ;</li><li>- Définition de la structure du Cadre conjoint de résultats de performance</li></ul> Présentation des conclusions de l'Analyse conjointe au Gouvernement ;   |
| <b>Novembre. 2020 :</b> | Préparation de la Stratégie conjointe (partie narrative) ;<br>Préparation de la Stratégie conjointe (cadre de résultats) ;  |
| <b>Décembre 2020 :</b>  | Préparation du plan de visibilité et de communication de la PC ;  |
| <b>Janvier 2021 :</b>   | Finalisation, révision et ajustement de la Stratégie conjointe et de ses annexes<br>Validation de la Stratégie conjointe européenne par les Chef de coopération, puis par les Chefs de missions   |
| <b>Février 2021 :</b>   | Séminaire de présentation de la Stratégie conjointe validée aux PTF, OSCs, SP et GdM  |
| <b>Mai 2021 :</b>       | Lancement de la Stratégie conjointe européenne 2021-2027  |

<sup>68</sup> Séquence proposée sous réserve de la confirmation de la réalisation de chaque étape préalable

## Annexes

---

**Annexe 1** : Cartographie des interventions européennes : cycles, localisation, alignement ODD et PEM

**Annexe 2** : Fiches résumé des stratégies Banque mondiale (BM), Nations unies (NU) et Banque africaine de développement (BAD)

**Annexe 3** : Accélérateurs ODD pour la réalisation de l'Agenda 2030

**Annexe 4** : Résumé « *Joint communication to the European Parliament and the Council - 09-03-2020* et couverture UE



## Annexe 1 : Cartographie des interventions européennes. Cycles, localisation, alignement ODD et PEM

| Institution/Pays  | Priorité  | Domaines   | Priorités/Programmes (DE)  | Région couverte  | ODD             | PEM            |                |
|---|---|--|--|--|-----------------|----------------|----------------|
|   |   |  |  |  |                 | Enga.          | Priorité       |
| DE<br>("Zusage" bi-annuel)  | Secteur prioritaire<br>Environnement  | Ressources naturelles  | Gestion ressources naturelles et protection biodiversité   | Atsimo Andrefana, Boeny, Sava, Analamanga, Anosi, Androy (GIZ), 6 zones côtières. National (RWW)                                   | 7, 13, 15       | 13             | 30, 32         |
|   |   |  | Adaptation secteur agricole et développement rural   |  | 1, 2            | 13             | 31, 32         |
|   |   | Infrastructures durables   | Approvisionnement énergies durables  | Boeny, Sava, Atsimo Andrefana  | 7, 9, 13        | 13             | 30, 31, 32, 33 |
|   |   |  | Sécurité alimentaire, nutrition, résilience  | Boeny  | 1, 2, 9, 10, 13 | 12             | 27             |
|   |   |  | Accès à la terre   | Central, Boeny   | 2, 8, 15        | 6              | 12             |
| Secteur privé   | Partenariats de développement   | Itasy, Atsinanana  | 1, 8, 10   | 6  | 12              |                |                |
| Gouvernance et démocratie   | Accès secteur bancaire  | Central  | 8, 10, 16  | 10   | 20              |                |                |
|   | Développement communal et décentralisation  | Analamanga, Diana, Boeny, Central  | 16   | 3  | 6, 7, 8         |                |                |
|   |   | Transparence et anti-corruption  | Central  | 16   | 2               | 3, 4           |                |
| FR<br>(Priorité 2 du PAA)   | Secteur de concentration DCP  | Education, Formation et Recherche  | Renforcement de la qualité de l'enseignement   | National, Antananarivo, Itasy et Bongolava   | 4               | 4              | 9              |
|   |   |  | Rénovation et développement des infrastructures éducatives   |  | 4, 9            | 4              | 9              |
|   |   |  | Développement de la formation professionnelle  |  | 4, 8            | 6              | 12             |
|   |   |  | Appui à l'enseignement du français   |  | 4               | 8              | 18             |
|   |   | Agriculture, Environnement, Développement local  | Appui à la formulation des politiques agricoles  | Nord-Est, Sud-Est, Anosy, Diana, Itasy et Analamanga, Vakinankaratra, Alaotra-Mangoro, Vatovavy Fitovinany et le nord de la région | 2, 16           | 11             | 8              |
|   |   |  | Diversification de la production et des exportations   | Atsimo Atsinanana, Sava, Analanjirofo, Sofia et Boeny  | 8, 9            | 12             | 27             |
|   | Développement de systèmes de production compatibles avec la gestion durable des ressources naturelles |  |  | 1, 9, 12, 13   | 13              | 30, 31, 32, 33 |                |
|   | Développement urbain  | Développement des infrastructures urbaines ("grand Antananarivo")  | Analamanga (Antananarivo); Diana, Vakinankaratra, Haute Matsiatra, Boeny, Atsinanana, Atsimo-Andrefana;  | 9, 11  | 7               | 14, 16         |                |
|   |   | Energie  | Mahajanga  | 1, 7   | 9               | 28             |                |
|   |   | Accès à l'eau  |  | 1, 6   | 9               | 29             |                |
|   |   | Investissement   |  | 8  | 7               | 14, 15, 16     |                |
|   | Secteur hors-concentration  | Santé  | Renforcement des politiques publiques de santé   | National, Antananarivo, Itasy et Bongolava   | 3, 16           | 5              | 11             |
|   |   |  | Accès de la population à des soins de qualité et la lutte contre les maladies  |  | 1, 3            | 5              | 10             |
| Mise en place de la couverture santé universelle  |   |  | 1, 3   |  | 5               | 10             |                |
| Enseignement supérieur dans le domaine de la santé  |   |  | 3, 4   |  | 5               | 11             |                |
| Pilotage des fonds mondiaux et de l'initiative 5%   |   |  | 3, 16  |  | 5               | 11             |                |
| Domaines transversaux   | Gouvernance démocratique et citoyenneté   | Appui à la gouvernance et renforcement de l'Etat de droit (Justice, PFM, Décentralisation, Foncier)        | Analamanga, Atsinanana   | 15, 16   | 2               | 4, 5           |                |
|   | Soutien secteur privé   | Renforcement des capacités   | Analamanga (Antananarivo), zones rurales   | 1, 4, 8, 10  | 3, 6            | 6, 12          |                |
|   | Culture et francophonie   | Appui à la diversité culturelle et à la francophonie   | Antananarivo   | 4  | 8               | 17             |                |
| EUID<br>(PIN 2014-2020)<br>11ème FED  | Gouvernance et le renforcement des politiques publiques   | Amélioration de la gestion des finances publiques  | Analamanga, Atsimo andrefana, Analanjirofo, Vakinankaratra et Haute Matsiatra, National  | 16   | 2               | 4, 5           |                |
|   |   | Amélioration de l'efficacité de l'administration publique  |  | 16   | 3               | 6              |                |
|   |   | Renforcement de la redevabilité de l'administration publique et la lutte contre la corruption              |  | 1, 10, 16  | 2               | 4, 5           |                |
|   |   | Amélioration des prestations des services de base  |  | 1, 2, 3, 4, 10, 16   | 4, 5            | 9, 10, 11      |                |
|   | Infrastructures en support au développement économique  | Amélioration de la mobilité des personnes et des biens par la réhabilitation de connexions routières       | Analanjirofo, Anosy et Atsimo-Atsinanana   | 1, 8, 9, 10  | 7               | 16             |                |
|   |   | Accès à l'électricité  | Analamanga, Atsinanana; Analamanga, Amoron'i Mania   | 7, 8, 9, 10  | 9               | 28             |                |
|   |   | Accès à l'eau potable de la capitale et de son agglomération   | Analamanga, Itasy, Alaotra Mangoro, Bongolava, Amoron'i Mania, Analanjirofo, Atsimo Atsinanana, Atsinanana, Vakinankaratra, Haute Matsiatra et Vatovavy Fitovinany | 1, 6, 10, 11   | 9               | 29             |                |
|   |   | Amélioration de la durabilité des investissements  | Analamanga, Amoron'i Mania   | 8, 9, 12   | 11, 12          | 25, 27         |                |
|   | Développement rural et résilience   | Opérationnalisation des institutions publiques et parapubliques  | Androy, Anosy, Atsimo Atsinanana ;   | 2, 16  | 12              | 27             |                |
|   |   | Amélioration du cadre législatif et réglementaire pour l'investissement dans le respect de l'environnement | Vatovavy-Fitovinany, Amoron'i Mania et Androy ;  | 2, 8, 9, 13  | 13              | 32, 33         |                |
| Renforcement des capacités des services de formation, de conseil et de recherche  |   | Analamanga, Itasy, Vakinankaratra ;  | 2, 4, 8, 9   | 10, 11   | 21, 26          |                |                |
| Promotion de chaînes de valeur à travers des investissements dans les infrastructures et un meilleur accès aux financements |   |  | 2, 9   | 12   | 27              |                |                |
| Promotion et renforcement de l'éducation nutritionnelle   |   | Diana, Sava, Analanjirofo, Boeny, Menabe, Vakinankaratra ;   | 1, 2, 10   | 5  | 11              |                |                |
| Amélioration de la résilience des populations aux effets des crises et du changement climatique                             |   |  | 10, 13   | 13   | 32              |                |                |
|   | Appui Société civile  | DINIKA II  | Analamanga, Atsimo andrefana, Analanjirofo, Vakinankaratra et Haute  |  |                 |                |                |
|   |   | EIDHR  | Analamanga, Boeny, Diana, Atsimo Andrefana, Androy, Haute Matsiatra,   |  |                 |                |                |
|   |   | NSA/IA Décentralisation  | Analamanga, Diana, Atsimo Andrefana, Analanjirofo  |  |                 |                |                |

## Annexe 2 : Fiches résumé des stratégies Nations unies (NU) Banque mondiale (BM), et Banque africaine de développement (BAD)

### NATIONS-UNIES - Ref. PCNUD/UNDAF (2015-2019)

Le Plan Cadre des Nations-Unies pour le Développement dégage 3 Effets majeurs pour la période 2015-2019, lesquels sont alignés sur les axes prioritaires de la Politique Générale de l'Etat (PGE) :

4. Les populations vulnérables, dans les zones d'intervention, accèdent aux opportunités de revenus et d'emplois, améliorent leurs capacités de résilience et contribuent à une croissance inclusive et équitable pour un développement durable.
5. Les institutions publiques, la société civile et les médias, au niveau central et décentralisé, exercent efficacement leurs rôles et sont redevables pour une gouvernance apaisée, protectrice des droits humains
6. Les populations des zones d'intervention, particulièrement les groupes vulnérables, accèdent et utilisent des services sociaux de base pérennes et de qualité

| Priorités stratégiques  | Interventions                                  |
|-------------------------|--|
|                         | Gouvernance efficace et redevable              |
|                         | Génération d'emplois                           |
|                         | Renforcement des capacités institutionnelles   |
|                         | Emploi des jeunes                              |
|                         | Sécurité alimentaire                           |
|                         | Santé (accès et systèmes)                      |
|                         | Malnutrition chronique                         |
|                         | Assainissement et hygiène                      |
|                         | Education (accès, rétention, qualité)          |
|                         | Résilience des communautés et des institutions |
| Questions transversales | Thème  |
|                         | Droits humains                                 |
|                         | Jeunesse                                       |
|                         | Capacités institutionnelles et opérationnelles |
|                         | Genre  |

### BANQUE MONDIALE - Ref. CPP/CPF (2017-2021)

L'engagement du Groupe de la Banque mondiale à Madagascar est guidé par le Cadre de Partenariat Pays (CPF) pour la période 2017-2021 et aligné sur le Plan national de développement (PND). Il vise à renforcer la résilience et à réduire la fragilité du pays, tout en promouvant une croissance économique inclusive. Ce CPP vise à capitaliser la relative stabilité politique actuelle pour s'attaquer aux fragilités

structurelles qui empêchent le développement humain et économique durable à Madagascar. Ses objectifs sont tirés du diagnostic de la situation économique et sociale du pays (SCD), publié en 2015.

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

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

| Domaines de concentration                                 | Objectifs   |
|---|---|
| <b>I. Renforcer la résilience et réduire la fragilité</b> | 1. Renforcement du développement humain des enfants   |
|   | 2. Amélioration de la résilience des moyens de subsistance des ménages vulnérables dans les zones rurales et urbaines |
|   | 3. Décentralisation améliorée et efficace   |
|   | 4. Renforcement de la transparence et de la redevabilité  |
| <b>II. Promouvoir une croissance inclusive</b>            | 5. Augmentation de la capacité fiscale à financer les dépenses sociales et d'infrastructures prioritaires             |
|   | 6. Amélioration de l'environnement des affaires et de l'accès à la finance  |
|   | 7. Renforcement de la productivité rurale   |
|   | 8. Amélioration de l'accès à l'énergie et au transport  |

### BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT (BAD) - DSP/CSP (2017-2021)

Le Document de stratégie pays (DSP) 2017-21 de Madagascar fait suite au DSP intérimaire 2014-16 qui a soutenu les efforts de Madagascar pour répondre aux défis urgents de consolidation politique et économique. Le DSP 2017-21 se fixe pour objectif de « Contribuer à réduire la pauvreté et à améliorer les conditions de vie de la population, en créant des emplois à plus forte valeur ajoutée grâce à une transformation structurelle accélérée et l'industrialisation ». La BAD fournit un soutien direct aux entreprises engagées dans des activités de création de valeur-ajoutée et d'emplois décents. Le DSP vise également la transformation de l'agriculture et le développement de l'industrie grâce au développement de pôle de croissance agroindustrielle et à l'intégration des petites et moyennes entreprises (PME) dans des activités à forte valeur ajoutée. Il est axé sur la transformation structurelle et la création d'emplois décents générateurs de forte valeur ajoutée. Les deux piliers du DSP 2017-21 sont alignés sur le PND 2015-19. Il opérationnalise les 5 hautes priorités de la BAD pour l'Afrique et Madagascar, et entend contribuer à la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD).

Le Pilier I. vise le développement des infrastructures d'énergie et de transports pour soutenir la croissance inclusive, avec pour objectif de mettre en place un environnement global des affaires favorable, plus compétitif et propice pour attirer le secteur privé dans des activités transformatrices et créatrices d'emplois grâce à des investissements dans les infrastructures énergétiques et de transports du pays. Le Pilier II soutient la transformation de l'agriculture et le développement de l'industrie avec pour objectif de contribuer à la transformation de l'agriculture, au développement de l'industrie et à la création d'emplois salariés à forte valeur ajoutée en s'appuyant sur les approches innovantes axées sur le développement de pôles de croissance agroindustrielle.

| Piliers | Résultats attendus |
|---------|--------------------|
|---------|--------------------|

|  |  |
|--|--|
| <b>I. Développement des infrastructures d'énergie et de transports pour soutenir la croissance inclusive</b> | 1. Accès amélioré à l'énergie fiable, à moindre coût                                       |
|  | 2. Meilleure connectivité des transports des zones de production avec les marchés          |
|  |  |
| <b>II. Soutien à la transformation de l'agriculture et au développement de l'industrie</b>                   | 3. Accès amélioré à l'emploi salarié formel créé par des activités à haute valeur ajoutée  |
|  | 4. Développement d'entreprises dans des activités transformatrices et créatrices d'emplois |

### **Annexe 3 : Accélérateurs ODD pour la réalisation de l'Agenda 2030**

---

**Accélérateur 1 : Conduire une réforme globale du système politique Malagasy pour sortir de l'instabilité politique récurrente et maintenir la cohésion sociale**

**Accélérateur 2 : A partir des mécanismes traditionnels de justice et de pouvoir tels que les Dina, Fokolony, Fihavanana, améliorer le système judiciaire pour renforcer l'Etat de droit, lutter efficacement contre la corruption et garantir la sécurité**

**Accélérateur 3 : Améliorer l'accès aux services sociaux de base au niveau local en prenant appui sur une décentralisation effective (politique, administrative et financière)**

**Accélérateur 4 : Favoriser un développement rural durable articulé au développement des Eco filières et éco-industries pour lutter contre la pauvreté endémique en milieu rural**

**Accélérateur 5 : Accélérer une transformation industrielle basée sur une formation professionnelle accrue des jeunes et des femmes et une amélioration de l'environnement des affaires**

**Accélérateur 6 : Favoriser une inclusion sociale, économique et politique des femmes et des jeunes par un développement rural durable**

**Accélérateur 7 : Assurer une gestion durable des ressources et écosystèmes naturels, marins, terrestres, et forestiers, basée sur un système inclusif et favorable aux populations autochtones**

Source : Rapport MAPS - <https://www.mg.undp.org/content/madagascar/fr/home/sustainable-development-goals/resources>

## Annexe 4 : Résumé « Joint communication to the European Parliament and the Council - 09-03-2020 - Towards a comprehensive Strategy with Africa » et couverture UE

Towards a comprehensive Strategy with Africa

Joint communication to the European Parliament and the Council - 09-03-2020

Niveau d'impact attendu des stratégies EU Madagascar au regard des Actions proposées

| Partnership  | Priorities   | Proposed action   | SDG Madagascar (2019) |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    | Impact EU attendu |           |             |
|--|--|---|-----------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|----|----|----|----|----|-------------------|-----------|-------------|
|  |  |   | 1                     | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 |                   |           |             |
| I - Green transition and energy access                         |  | 1 - To maximise the benefits of the green transition and minimise threats to the environment in full compliance with the Paris Agreement  |                       | X |   |   |   | X | X | X | X |    | X  | X  |    |    |    |    |    |                   |           | Evident     |
| II - Digital transformation                                    |  | 2 - To boost the continent's digital transformation   |                       |   |   | X | X |   |   |   | X |    |    |    |    |    |    |    |    |                   |           | Potentiel   |
| III - Sustainable growth and jobs                              | (a) boosting trade and sustainable investments in Africa   | 3a. - To substantially increase environmentally, socially and financially sustainable investments that are resilient to the impacts of climate change; to promote investment opportunities by scaling up the use of innovative financing mechanisms | X                     | X |   |   |   |   |   | X | X | X  |    |    |    |    |    |    |    |                   |           | Evident     |
|  | (b) advancing regional and continental economic integration  | 3b. - To boost regional and continental economic integration, particularly through the African Continental Free Trade Agreement.  |                       |   |   |   |   |   |   |   | X |    |    |    |    |    |    |    |    |                   |           | Potentiel   |
|  | (c) improving the investment climate and business environment                                      | 4 - To attract investors by supporting African states in adopting policies and regulatory reforms that improve the business environment and investment climate, including a level-playing field for business  | X                     |   |   |   |   |   |   |   |   | X  |    |    |    |    |    |    |    | X                 |           | Potentiel   |
|  | (d) increasing access to quality education, skills, research, innovation, health and social rights | 5 - To rapidly enhance learning, knowledge and skills, research and innovation capacities, particularly for women and youth, protecting and improving social rights, and eradicating child labour.  | X                     |   | X | X | X |   |   |   | X |    | X  |    |    |    |    |    |    |                   |           | Implication |
| IV - Partners for peace, security, governance and resilience   | Peace and Security   | 6 - To adapt and deepen the EU's support to African peace efforts through a more structured and strategic cooperation, with a particular focus on regions where tensions and vulnerabilities are the highest  |                       |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    | X                 |           | Implication |
|  | Governance, democracy, human rights and the rule of law  | 7 - To integrate good governance, democracy, human rights, the rule of law and gender equality in action and cooperation  |                       |   |   |   |   |   |   |   |   | X  |    |    |    |    |    | X  | X  |                   |           | Evident     |
|  | Resilience   | 8 - To secure resilience by linking humanitarian, development, peace and security interventions at all stages of the cycle of conflicts and crises.   |                       |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |                   |           | Implication |
| V - Partners on migration and mobility                         |  | 9 - To ensure a balanced, coherent and comprehensive approach to migration and mobility   | X                     |   |   |   |   |   |   |   |   | X  |    |    |    |    |    |    |    |                   | Potentiel |             |
| VI - Conclusion: working together to implement the partnership | At global level: strengthen rules-based multilateralism  | 10 - To strengthen the international rules-based order and the multilateral system, with the UN at its core   |                       |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |                   | X         |             |
|  | At bilateral level: intensifying cooperation with Africa   |   |                       |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |                   |           |             |
|  | On the EU side: acting in unison and mobilising the means  |   |                       |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |                   |           |             |