

Rapport de revue volontaire sur l'Agenda 2030 pour le Développement Durable (Sommaire Exécutif) - Cas MADAGASCAR -

I. Contexte

Avec la disposition d'une Charte de l'Environnement depuis les années 70 et de ses implications techniques et institutionnelles et la mise en œuvre de l'Agenda 21 avec ses 8 Objectifs Millénaire de Développement (OMD), la notion de développement durable s'est imposée petit à petit dans les politiques et stratégies nationales à Madagascar. L'Agenda 2030 dont Madagascar est signataire avec 193 autres pays constitue un cadre universel pour le développement international au cours des quinze prochaines années, avec les 17 Objectifs de Développement Durable (ODD).

L'agenda 2030 devrait permettre à tous les pays de travailler de concert pour l'atteinte d'objectifs communs mais non uniformes, de réorienter leur politique de développement et assurer une utilisation durable des ressources pour un développement inclusif et équitable, ne laissant personne derrière. L'Agenda 2030 a été adopté au niveau international en 2015 dans un contexte marqué pour Madagascar par de nombreux défis : un nouveau référentiel de développement, à savoir le Plan National de Développement (PND) 2015-2019, une stabilité politique encore fragile bien que des progrès aient enregistré au niveau du processus démocratique, un taux de croissance économique faible, un taux de pauvreté encore élevé, affectant plus de 70 % de la population, des inégalités et un taux de chômage élevés, l'insécurité alimentaire, et une fragilité aux chocs, notamment les catastrophes naturelles, et un niveau de développement humain faible (pays classé au 155ème rang sur 189 et 169ème rang sur 175 pays respectivement dans les Rapports sur le Développement Humain de 2014 et 2015).

La Grande Ile fait partie des pays qui n'ont pas atteint les OMD fin 2015, malgré un réel potentiel de développement. La mise en œuvre du PND et le processus des ODD devait permettre au pays d'amorcer la relance du développement pour tous et la construction d'un Etat Moderne et Prospère.

Le Gouvernement a saisi les enseignements tirés de la mise en œuvre des OMD et du processus de l'agenda 2030 comme une opportunité permettant de relever ces défis et de saisir les opportunités de développement durable à Madagascar. A cet effet, le lancement du processus a permis d'ores et déjà d'avoir des éléments d'appréciation d'une bonne appropriation nationale et une priorisation des ODD, une prise en compte de l'ensemble des dimensions du développement durable dans la planification et la gestion des politiques et programmes de développement (aux niveaux national, sectoriel et régional), un renforcement de la mobilisation des ressources intérieures et de la coordination des interventions de l'ensemble des acteurs (Ministères, secteurs privés, OSC et PTFs), et le renforcement du système de suivi-évaluation des résultats et la gestion des risques, dans le cadre de l'actualisation et de la mise en œuvre du Plan National de Développement post crise.

Le rapport volontaire rappelle les enseignements tirés de la mise en œuvre du programme des OMD, présente le processus des ODD, ses résultats préliminaires, les efforts pour surmonter les défis et saisir les opportunités, les prochaines étapes/perspectives du processus des ODD, et les attentes de Madagascar dans le cadre de cette première Revue Nationale Volontaire au Forum Politique de Haut Niveau 2016.

II. Mise en œuvre des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) : leçons et enseignements pour le développement durable

Madagascar fait partie des pays qui n'ont pas atteint les OMD à fin 2015. La réduction de la pauvreté de moitié par rapport à 1990, objectifs et cibles principaux des OMD n'ont pas été atteints. Des problèmes structurels et surtout l'interférence et la récurrence des crises sociopolitiques ont été en partie à l'origine de la situation. Les problèmes de gouvernance, notamment pendant la période de crise, les faibles accès aux services sociaux, la baisse des financements du développement et le faible niveau et le caractère non inclusif de la croissance n'ont pas permis d'améliorer les conditions de vie de la population et les perspectives de

développement notamment les indicateurs des OMD. Madagascar continue donc d'être confronté à l'agenda inachevé des OMD. Des enseignements tirés de leur mise en œuvre sont utiles pour le processus des ODD.

La mise en place d'un dispositif institutionnel adapté et soutenu par un engagement politique fort, une bonne mobilisation des ressources intérieures et leur allocation vers les secteurs ayant un effet d'accélérateur pour la réduction de la pauvreté et le développement humain, notamment pour les populations vulnérables, ainsi que le système de suivi évaluation ont été des défis importants, qu'il va falloir relever dans le cadre de l'Agenda 2030.

III. Processus actuel de mise en œuvre de l'Agenda 2030 pour le développement durable

III.1. Phase initiale d'engagement politique de haut niveau, de sensibilisation et de renforcement des capacités en 2014 et 2015

Bien avant la mise en œuvre du processus des ODD, Madagascar a déjà programmé une série de renforcement de capacité institutionnelle pour assurer une meilleure intégration et une appropriation nationale une fois l'agenda lancé, avec notamment, l'envoi des cadres techniciens malgaches pour participer aux grandes rencontres politiques et stratégiques de haut niveau programmées dans le cadre du processus de mise en œuvre de l'Agenda 2030 au niveau national, régional et international, et la participation dans les réunions d'experts sur les indicateurs et le système de suivi-évaluation des ODD. La participation de Madagascar aux sommets politiques et réunion d'experts à différents niveau ont permis de bien préparer le lancement du processus ODD à Madagascar, notamment à travers la sensibilisation des responsables par rapport aux enjeux, de partager le point de vue de Madagascar sur les enseignements des OMD et les ODD (Assemblée Générale des Nations Unies, OUA, SADC, COMESA, COI, etc), d'affirmer le retour sur la scène internationale de Madagascar, et de renforcer les capacités institutionnelles pour l'agenda 2030. Par ailleurs, des journées de sensibilisation sur les ODD ont été organisées par le Gouvernement et le Système des Nations Unies, les OSC, le secteur privé et d'autres PTF et ONG pendant cette phase préparatoire. Ces activités ont permis un engagement politique fort en faveur des ODD en 2014 et 2015.

III.2. Processus de mise sur rail des ODD en 2016

Le processus des ODD est mis sur le rail depuis 2015 et le pays dispose d'une feuille de route pour l'année 2016 qui tient compte de l'engagement politique et des leçons tirées de la mise en œuvre de l'agenda 21 et des OMD. Le processus participatif et inclusif de l'Agenda 2030 a été lancé officiellement à travers une Communication en Conseil des Ministres en Juillet 2015 sur les consultations nationales.

III.2.1. Cadre Institutionnel

Le cadre institutionnel des ODD a été mis en place en Juillet 2015 par arrêté de la Primature instituant un Comité d'Orientation et de Suivi (COS), présidé par le Premier Ministre Chef du Gouvernement et un Comité Technique (CT), présidé par le Ministre de l'Economie et du Plan. Ces structures sont composées par les représentants les différents acteurs du développement (ministères, secteur privé, OSC, monde académique, PTFs). La mobilisation du COS et du CT est un défi en soi aussi bien en termes logistique que financière. Ces structures bénéficient de l'appui du SNU notamment le PNUD pour la coordination des appuis des PTFs.

III.2.2. Le processus de consultation et de priorisation des ODD

Après la Communication verbale auprès du Gouvernement en Juin 2015, plusieurs séries d'évènements se sont déroulées en vue d'une bonne communication sur les ODD mais également une meilleure appropriation.

Les consultations internationales, nationales, régionales et locales ont permis au pays de définir la position de Madagascar sur les ODD, pour une participation fructueuse des représentants du pays dans les débats, dialogues et négociations futures.

Par exemple, une consultation nationale sur les aspirations du pays dans le cadre de la Conférence Internationale sur la Population et le Développement, qui s'est tenue en février 2015, s'est traduite pour Madagascar par une déclaration de politique.

Consultations nationales

Le Gouvernement a organisé le premier atelier de consultation nationale sur les ODD du 24 au 26 août 2015 à Antananarivo. Cette importante consultation a permis l'évaluation de l'articulation des ODD avec le PND, la contextualisation des indicateurs statistiques et le dispositif de suivi-évaluation des ODD aux réalités du pays, et présente la feuille de route du processus ODD à Madagascar.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la feuille de route du processus des ODD, une 2^{ème} consultation nationale sur la priorisation des ODD et leur prise en compte dans les politiques et stratégies de développement s'est tenue du 06 au 08 juin 2016 sous le leadership du Gouvernement à travers le Ministère de l'Economie et du Plan, et avec l'appui du Système des Nations Unies (bureau du PNUD à Madagascar et Centre Régional du PNUD d'Addis-Abeba). L'agenda de cette 2^{ème} consultation comprenait un séminaire de formation/renforcement des capacités des acteurs clés du développement (départements ministériels, organisation du secteur privé, organisation de la société civile, monde académique, représentants des jeunes, ONG et agences de développement, et PTFs) sur les outils de priorisation des ODD (MAPS/RIAT) et leur prise en compte dans les stratégies et politiques de développement. Cette deuxième consultation nationale a permis aux experts de différents Ministères sectoriels et représentants d'autres institutions de l'Etat d'évaluer le degré de prise en compte des ODD dans le PND, de prioriser les ODD ayant des effets d'accélération dans le contexte de Madagascar et de faire ressortir 47 cibles au cours de cette phase préliminaire. In fine, la priorisation permettra de mieux focaliser les ressources – financières, humaines, techniques, etc. – sur un groupe restreint des cibles des ODD dont leur réalisation représente le paquet minimum des résultats des ODD à Madagascar à l'horizon 2030.

Consultations régionales et locales

Au niveau régional et local, des consultations ont été organisées dans 4 régions (Menabe, Itasy, Amoron'i Mania et Diana) sur les 22 régions de Madagascar au cours du premier semestre 2016. Ces consultations ont permis de sensibiliser des acteurs du développement sur les enjeux et les implications des ODD pour le développement des régions et des collectivités locales, de faire connaître le contenu de l'Agenda 2030, en particulier le processus de mise en œuvre des ODD et de recueillir les aspirations des acteurs du développement sur les priorités en matière de cibles des ODD.

Les résultats de ces consultations et d'autres à mener dans le futur (Consultations thématiques, sectorielles) dans le cadre de la feuille de route des ODD permettront de compléter ce travail de priorisation et d'assurer leur prise en compte dans le cadre de l'actualisation du PND et des stratégies sectorielles.

Mobilisation des ressources

Tirant les leçons des contraintes de la mise en œuvre des OMD, le Gouvernement a participé aux réunions de haut niveau sur le financement du développement notamment à Addis-Abeba en Juillet 2015. Au terme de ces réunions et du partage d'expériences, le Gouvernement a poursuivi les discussions et initié les réformes de la gestion des finances publiques, appuyé par le FMI et d'autres Partenaires Techniques et Financiers. Ce programme a commencé à aider le pays à dégager les marges nécessaires à l'accroissement des ressources à affecter aux besoins pressants du pays au niveau opérationnel : éducation, santé, infrastructure. Le Gouvernement s'est engagé à poursuivre les efforts pour mobiliser les recettes en prenant des mesures pour décourager les fraudes au niveau de la douane et pour améliorer la gestion des dépenses publiques. Ceci est dans le cadre d'une stratégie de mobilisation des ressources intérieures et extérieures, publiques et privées. Ainsi, le Gouvernement a réalisé des progrès dans les réformes qui ont permis un accord global pour un appui du FMI au titre de la facilité élargie de crédit sur 3 ans. Cet accord permet au Gouvernement de préparer dans les meilleures conditions la Conférence des Bailleurs et des Investisseurs (CBI) en Octobre 2016 après la réunion du Groupe Consultatif sur le Développement de Madagascar qui s'est tenu au Pérou en

Novembre 2015 pendant l'Assemblée annuelle du FMI et de la Banque Mondiale, avec l'appui de la Banque Mondiale et du SNU.

L'objectif essentiel de la CBI est de mobiliser les financements en complément des efforts de mobilisation de ressources intérieures pour financer le programme de développement durable de Madagascar notamment le PND 2015-2019.

Dans ce contexte, le Gouvernement prépare une stratégie de moyen terme de mobilisation de ressources intérieures (MRI).

III.2.3. Mécanisme de suivi-évaluation des ODD

Le défi de la statistique étant un grand chantier dans la mise en œuvre des ODD, en particulier au niveau du système et mécanisme de suivi évaluation des cibles et indicateurs des ODD. A cet effet, le Ministère de l'Economie et du Plan et l'Institut National de la Statistique ont actualisé la Stratégie Nationale de Développement de la Statistique avec l'appui du SNU/PNUD et de la Banque Mondiale. Cette stratégie prévoit les statistiques clés à produire régulièrement selon les normes de qualité requise et en temps réel pour assurer une bonne planification, et surtout un suivi efficace des résultats du développement notamment les cibles prioritaires des ODD aux niveaux national, sectoriel et régional.

Le plan d'action de la SNDS prévoit un système statistique national fort, transparent et performant capable de fournir des données fiables, cohérentes, harmonisées en temps voulu et à jour. La finalité est d'avoir un système de suivi et évaluation des ODD intégrée dans le Système National de Suivi-Evaluation (SNISE) et dans le processus de programmation budgétaire (Cadre Budgétaire à Moyen Terme), et de procéder à des enquêtes pour établir la Base de données des ODD basés sur des indicateurs priorités, mesurables et à coût abordable pour le pays. Ces orientations ont été confirmées par les résultats de la réflexion sur l'Institut National de la Statistiques organisée par le Ministère de l'Economie et du Plan.

IV. Les premières leçons et enseignements tirés du processus des ODD

IV.1 Les défis

- i) Les « documents cadres » nationaux de politique de développement convergent et s'articulent avec les ODD.** Toutefois des préalables et conditions de réussites sont à considérer :
 - Appropriation et engagement forts de toutes les instances à différents niveaux ;
 - Renforcement de l'intersectorialité des Ministères au niveau de la mise en œuvre des politiques et stratégies sectorielles dans la mise en œuvre des cibles prioritaires des ODD
 - Leadership fort de pilotage de la Primature ;
 - Effort continu de mobilisation des ressources ;
 - Mise en place d'une structure relais de mise en œuvre sous la supervision du COS et avec l'appui du CT.

- ii) Transformer le monde en ne laissant personne derrière c'est renforcer également les capacités techniques et institutionnelles des différentes parties prenantes et en particulier celles du secteur public dans son rôle de facilitateur, et du Secteur privé dans son rôle de moteur du développement.** Il s'agit entre autres :
 - De considérer le secteur privé comme un acteur de premier rang dans la réalisation des ODD. Le nouvel agenda de développement requiert un monde des affaires qui produisent de la richesse et considèrent à la fois l'aspect environnemental et le côté social ;
 - De faciliter le Dialogue Public et Privé visant à améliorer l'environnement des affaires et rétablir une confiance mutuelle garant du développement durable ;
 - De la mise en place et de l'opérationnalisation d'un système d'information performant ;
 - De la formation des techniciens des différents secteurs ;
 - De continuer à améliorer la représentativité des organisations de la Société civile ;
 - D'optimiser les flux de financement vers une Aide au développement ciblés et adaptée au contexte et au besoin du pays dans l'éradication de la pauvreté et la réduction des inégalités, la création d'emplois pour les jeunes et les femmes, l'accès aux services de santé et d'éducation, et la protection de l'environnement.

IV.2. Les opportunités/bonne pratiques

- i) L'amélioration de l'efficacité de l'aide publique au Développement.** Avec l'accord de principe entre les Autorités Malagasy, les PTFs notamment le FMI sur un programme de croissance inclusive et de développement durable, dans le cadre du PND, les perspectives de progrès vers les ODD sont réels. Une meilleure stimulation de l'investissement privé et une amélioration des perspectives de mobilisation des ressources internes et une coordination des soutiens des PTFs sont attendues. L'amélioration de l'efficacité de l'aide fait partie des cibles de l'ODD 17 et constitue une bonne pratique pour au moins deux raisons (i) Une coopération plus efficace contribue à un partenariat mondial revitalisé; (ii) Le suivi systématique et l'examen à tous les niveaux, est essentiel pour renforcer la transparence, la responsabilisation et les résultats sur le terrain.
- ii) Le processus d'alignement du Cadre Budgétaire à Moyen Terme sur le PND est en cours.** A partir de 2017, le budget sera aligné sur le PND et l'effort de priorisation des politiques et stratégies nationales sur les cibles des ODD en Cadre Budgétaire à Moyen Terme serait la suite logique du processus.
Toutefois, des améliorations restent à faire pour améliorer la coordination et l'harmonisation de l'Aide au développement à Madagascar.

IV.3. Les perspectives

Les résultats des consultations aux niveaux national, sectoriel et régional organisés par le Gouvernement avec l'appui des PTF permettront au Gouvernement d'actualiser en Juillet 2016 la feuille de route des ODD et d'assurer une bonne prise en compte des cibles ODD prioritaires.

Les consultations thématiques et sectorielles seront organisées à partir de Juillet 2016 en vue d'un approfondissement/affinement des résultats préliminaires de priorisation avec les experts sectoriels pour validation par les ministères sectoriels et le Gouvernement Malgache. La finalité est d'avoir un ensemble de cibles prioritaires des ODD pour Madagascar validés au plus haut niveau politique alignés à la fois sur le PND et la Stratégie Nationale de Développement de la Statistique (SNDS) garant d'un fort engagement politique de Madagascar à la mise en œuvre des ODD.

V. LES ATTENTES PAR RAPPORT AU HPLF 2016

Au cours de cette revue nationale volontaire, Madagascar souhaite partager les résultats du processus ODD à Madagascar, et bénéficier de l'expérience et des recommandations des autres pays et des appuis des Nations Unies pour les prochaines étapes notamment la mise en œuvre de la feuille de route des ODD et du PND.

A. les domaines prioritaires dans lesquels Madagascar aurait besoin de soutien en termes de financement, de renforcement des capacités, de technologie et de partenariats se présentent sous forme d'actions prioritaires puis sous forme de questions.

i) Poursuivre et renforcer le Plaidoyer pour inclure les ODD dans l'agenda politique du Gouvernement central et régional sur une durée qui va au-delà du mandat politique

L'appropriation et l'alignement passent par une communication intense, inclusive afin de mobiliser toutes les forces vives du pays. Les activités au niveau régionales méritent d'être soutenues financièrement et méthodologiquement. Ainsi, des questions se posent :

- Comment arriver à développer un leadership partagé entre les départements ministériels mais aussi entre le Gouvernement, le Secteur Privé, les OSC et les acteurs politiques ?
- Comment développer un plan de communication pour assurer l'inclusivité sans aller dans l'organisation de série d'ateliers stériles n'ayant aucun impact sur la vie de la population?

ii) Financer les plans d'investissements

Au niveau national, une conférence des Bailleurs et Investisseurs est en phase de préparation pour financer les programmes d'investissements prioritaires du PND. Au niveau international, Madagascar souhaite la concrétisation de la mise en place d'une instance mondiale visant à combler les lacunes en matière d'infrastructures. Ainsi des questions se posent :

- Comment développer une coopération internationale en matière fiscale pour renforcer les ressources nationales ?
- Comment faire respecter les partenariats nationaux et internationaux?

iii) Améliorer le dispositif institutionnel pour une meilleure gouvernance du développement durable

Il faut compléter le dispositif par une structure/ institution de relais forte, doté de compétences et de pouvoir d'interpeller les acteurs de développement ne respectant pas les règles en place

- Comment améliorer l'efficacité et de l'efficience de la mise en œuvre nationale de l'agenda 2030 par le renforcement du système de gouvernance du développement durable?
- Comment renforcer les capacités de l'Institut National de la Statistique et d'autres producteurs de données statistiques à faire le suivi-évaluation efficace des indicateurs de développement durable?

B. Madagascar sollicite des informations sur les bonnes pratiques suivies par les autres pays sur les questions suivantes :

- Comment améliorer la coordination et l'harmonisation des procédures des Partenaires Techniques et Financiers à Madagascar ?
- Comment intégrer les différents plans régionaux en matière de DD tels que celui de la COI, de la francophonie et autres organisations régionales ?
- Comment faire respecter la mise en œuvre des mesures transversales en faveur des ODD ?

VI. CONCLUSIONS

Madagascar est tout au début du processus de mise en œuvre de l'agenda 2030. Toutefois l'analyse des progrès nous amène aux conclusions suivantes.

- Madagascar, hébergeant plusieurs hot spots mondiaux en matière de biodiversité, a réalisé des progrès notoires malgré le non atteint des OMD 7. Les progrès accomplis doivent être **encore soutenus pour assurer que la valorisation des ressources naturelles constitue réellement la base d'un développement soutenu et durable**
- La PGE et le PND reconnaissent qu'il ne peut y avoir de cohésion sociale et de stabilité politique sans la réduction des inégalités et de la pauvreté. **La poursuite des efforts d'appropriation du PND assortis des ODD va dans le sens de réduction des inégalités** et doit être soutenue par la communauté internationale.
- Le pays accuse des retards dans la lutte contre la pauvreté et de la nutrition. **L'examen des spécificités de Madagascar à travers une priorisation des actions en faveur de réduction de la pauvreté est urgent** notamment dans les secteurs **l'agriculture et l'environnement**.
- A l'instar des PMA, une performance « relative¹ » est constatée en matière de capital humain. Les OMD ont permis de se « rapprocher » des objectifs². **Cette situation milite pour une différenciation renouvelée des appuis en faveur des secteurs prioritaires : la santé³ et l'éducation⁴**.
- Il faut **une institution forte capable de canaliser les efforts de développement** autour des ODD et de **traduire les politiques en des actions cohérentes, harmonisées et ayant des impacts palpables** sur la vie des ménages.
- **Une mobilisation et un effort continu de la communauté internationale et du secteur privé pour aider Madagascar à relever les défis actuels et futurs, et réaliser des progrès tangibles vers les objectifs de développement durable** notamment dans la consolidation de la paix et la stabilité politique, le respect des droits de l'homme et l'Etat de droit, l'éradication de l'extrême pauvreté et la réduction des inégalités, la création d'emplois pour les jeunes et les femmes, l'accès aux services de santé et d'éducation, et la protection de l'environnement etc.

¹ Par rapport aux Pays en développement (PED). Matthieu Boussichas, Vincent Nossek « *Etat des lieux statistique des ODD dans les PMA et les autres pays vulnérables* », FERDI, 2015, P.3

² Notamment si l'on tient des tendances avant la crise politique de 2009.

³ Surtout en matière de mortalité infantile juvénile (Baisse constante), de vaccination des bébés contre la rougeole (nette amélioration de la couverture vaccinale), de mortalité maternelle, de conditions d'accouchement, de couverture de soins prénataux. *Rapport de suivi des OMD, 2007, Madagascar*, Pp.42,44

⁴ Evolution favorable de l'accès scolaire au niveau du primaire. *Rapport de suivi des OMD, 2007, Madagascar*, Pp.26