



SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT  
 CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE  
 CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss  
 Décision  
 Decisione

1933

20 NOV. 1985

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
 DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Distribuzione  
 Via l'Ufficio d'un comunicato  
 de presse après la signature  
 de l'Accord

Berne, le 24 octobre 1985

Aide financière de Fr. 15'350'000.-- à Madagascar pour le cofinancement du sixième projet routier de l'Association Internationale de Développement (IDA)

Vu la proposition du DFAE du 24 octobre 1985

Vu les résultats de la procédure de co-rapport, il est

décidé

Une aide financière non-remboursable de fr. 15'350'000.-- est accordée à Madagascar pour le cofinancement du 6e projet routier de l'IDA à Madagascar. Ce montant est imputé au Crédit de programme de Fr. 1,8 milliards pour la coopération technique et l'aide financière en faveur des pays en développement (AF du 18 septembre 1984). Les dépenses découlant de cet engagement iront à la charge de la rubrique budgétaire 202.493.01.

Pour extrait conforme

Le Secrétaire

Protokollauszug an:  
 ohne /  mit Beilage

z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
X		EDA	6	-
		EDI		
		EJPD		
		EMD		
	X	EFD	7	-
	X	EVD	7	-
		EVED		
		BK		
	X	EFK	2	-
	X	Fin. Del.	2	-





EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT  
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Distribuée

Fera l'objet d'un communiqué  
de presse après la signature  
de l'Accord

Berne, le 24 octobre 1985

AU CONSEIL FEDERAL

---

Madagascar : Aide financière de Fr. 15'350'000 pour le cofinancement  
du 6e projet routier de l'Association Internationale  
de Développement (IDA)

---

I

INTRODUCTION

Cette proposition recommande l'octroi d'une aide financière non remboursable de Fr. 15'350'000 pour le cofinancement du 6e projet routier de l'IDA à Madagascar. Cette contribution s'inscrit dans le cadre de notre programme de coopération avec Madagascar d'une part, et d'autre part, avec l'IDA selon l'accord signé à Washington le 18 octobre 1984, prévoyant le cofinancement de projets choisis d'un commun accord, pour un montant de Fr. 200 millions durant la période d'IDA VII (juillet 1984-juin 1987).

Le 6e projet routier de l'IDA à Madagascar est une action de grande envergure, associant plusieurs bailleurs de fonds (voir plan de financement en annexe 1); ses objectifs principaux sont la réhabilitation et l'entretien du réseau routier dit économique, ainsi que le renforcement de la capacité opérationnelle du Ministère des Travaux Publics. Depuis une dizaine d'années, les routes de Madagascar se sont considérablement dégradées, à tel point qu'elles constituent un goulet d'étranglement pour le développement socio-économique du pays.

Il est prévu que l'IDA fonctionne en qualité d'administrateur de la contribution suisse et de coordonnateur de l'exécution du projet, selon les procédures standard de cofinancement convenues dans l'accord susmentionné. Les arrangements envisagés permettront à la Confédération de rester étroitement associée à la réalisation du projet et d'exercer un contrôle permanent sur l'utilisation des fonds. Des accords seront passés avec Madagascar et l'IDA relatifs à la contribution financière de la Suisse.

Madagascar est un centre de gravité de la coopération suisse au développement; les déboursements annuels sont aujourd'hui de l'ordre de Fr. 13 millions <sup>1/</sup>. Dans notre programme de coopération avec ce pays, le secteur des transports est appelé à occuper une place prioritaire, au même titre que la production agricole, les forêts, la santé et l'artisanat/petite industrie. La dégradation du réseau routier constitue, en effet, aujourd'hui un frein majeur au développement du pays.

## II

### CADRE GENERAL

Madagascar traverse depuis quelques années une grave crise économique. Désireuses de sortir le pays de la stagnation économique, les autorités malgaches ont décidé dans les années 1978-79 de lancer un vaste programme d'investissements, financé par des emprunts massifs à l'extérieur et des avances de la Banque Centrale au Trésor. Une part importante des projets entrepris s'est révélée mal conçue, trop ambitieuse et inadaptée aux besoins et aux possibilités du pays. La croissance économique a rapidement marqué le pas; elle est même devenue négative en 1981-82, une fois passé le "boom" des investissements; quant au revenu réel par habitant, l'on estime qu'il a baissé depuis les années 1970.

Il y a quinze ans, Madagascar était autosuffisant en riz. Entretemps, la population a augmenté à un taux de 2,8 % par an mais la production agricole n'a pas suivi, essentiellement parce que les prix à la production et les systèmes de commercialisation décourageaient les paysans : Madagascar a dû importer jusqu'à 340'000 tonnes de riz en 1983; aujourd'hui ces importations se sont stabilisées à environ 100'000 tonnes par an (sous l'effet d'une nouvelle politique de commercialisation des produits agricoles qui n'a pas encore déployé tous ses effets), mais elles pèsent lourdement dans la balance des paiements car si Madagascar est parvenu, au prix de sévères restrictions, à améliorer sensiblement l'équilibre de sa balance commerciale, elle ne se trouve pas moins dans une situation critique en raison du fardeau imposé par le service de la dette extérieure : sans rééchelonnement, Madagascar devrait consacrer le 80 % de ses exportations pour satisfaire ses créanciers; les concessions faites dans le cadre du Club de Paris ont permis de réduire ce pourcentage à 38-39 %.

Depuis l'éclatement de cette crise économique, Madagascar s'est sensiblement rapproché des pays occidentaux.

<sup>1/</sup> y compris les déboursements liés à l'aide à la balance des paiements

## Le secteur des transports dans l'économie malgache

De par les conditions qui lui sont imposées par la nature, Madagascar doit faire face à de sérieux problèmes de communication : dimension très étendue du territoire (env. 590'000 km<sup>2</sup> = la 4<sup>ème</sup> île au monde par la superficie), relief souvent accidenté, climat tropical humide dans la plupart des régions. Le système de transports de la "Grande Ile" comprend un réseau de transports aériens relativement dense (56 aéroports), des transports maritimes articulés autour de 4 ports principaux et 11 ports secondaires, des lignes ferroviaires couvrant une distance d'environ 860 km et enfin, un réseau routier de près de 50'000 km, dont 4'900 km sont goudronnés, 5'300 km des routes améliorées, le solde étant constitué de simples pistes rurales. Depuis une dizaine d'années, l'ensemble du système des transports malgaches s'est considérablement détérioré; la dégradation a tout particulièrement touché les transports routiers : près de la moitié des routes goudronnées doivent être complètement remises en état, beaucoup de routes en terre sont devenues à peine passables, pas loin du 50 % du parc de véhicules était hors service en 1983, faute de pièces de rechange.

Comment en est-on arrivé à cette situation extrêmement critique ?

La conjoncture internationale défavorable, ainsi que de sévères intempéries sont certes imputables pour une part non négligeable. Toutefois, les facteurs relevant de la politique nationale des transports ont joué un rôle déterminant. Décidé à rompre avec le passé et à engager le pays dans une voie de modernisation rapide, le Gouvernement malgache a entrepris :

- d'assurer une extension marquée du réseau routier, d'où une mobilisation des moyens et du personnel des Travaux Publics sur les nouveaux projets, au détriment de l'entretien des routes existantes;
- de renforcer le contrôle de l'Etat sur le secteur des transports, ce qui s'est traduit par l'acquisition massive de nouveaux véhicules (par ex. 1'300 camions en 1979-80 <sup>1/</sup>) et la création d'un nombre important de sociétés d'Etat; quant au secteur privé
  - le plus souvent en mains de transporteurs non malgaches -, il a été largement laissé pour compte, en particulier, pour ce qui est de l'acquisition de pièces de rechange.

Conséquences de cette politique :

- le secteur des transports privés se retrouve atrophié (un véhicule sur deux hors d'état de marche);
- les tarifs étant fixés en-dessous du coût réel, les entreprises de transport parastatales sont largement déficitaires et ne doivent leur survie qu'à l'appui de l'Etat;
- les acquisitions massives et désordonnées de véhicules et d'équipements ont largement contribué à l'endettement excessif du pays (plus de \$ 200 millions de dettes contractées pour les transports en deux ans : 1978 et 1979);

<sup>1/</sup> Le parc "poids lourds" de Madagascar est de l'ordre de 5000 unités

- les routes malgaches se sont à ce point dégradées qu'il faudrait consacrer à leur remise en état et à leur entretien une somme de \$ 265 millions au cours des prochaines années (estimation Banque Mondiale).

Conscient de la gravité de la situation, le Gouvernement malgache a appelé à la rescousse l'IDA qui a établi en février 1983 un Memorandum sur le Secteur des Transports. Ce document présente un diagnostic sans complaisance du secteur et recommande de nouvelles orientations pour la politique des transports :

- redonner sa place au secteur privé;
- assainir les sociétés parastatales en leur permettant de travailler sur des bases commerciales;
- libéraliser les prix et les tarifs.

Ces mesures ont été discutées et, en principe, acceptées dans le cadre du 6e projet routier de l'IDA qui a démarré cette année. La présente proposition concerne le cofinancement par la Suisse de ce projet pour un montant de Fr. 15'350'000. Vers la fin de l'année, la DDA sera amenée à présenter une 2e proposition de crédit au Conseil Fédéral relative à un projet routier bilatéral, jugé prioritaire par le Gouvernement malgache; l'étude de ce projet est en cours de réalisation.

#### Le 6e projet routier de l'IDA

Il s'agit d'une action de grande envergure dont le coût initial est devisé à environ \$ 110 millions. Alors que les cinq projets précédents de l'IDA visaient, en priorité, la construction de nouvelles routes ou le bitumage de certains axes routiers, le 6e projet met nettement l'accent sur la réhabilitation et l'entretien du réseau existant (poursuivant en cela les efforts amorcés sous les 4e et 5e projets) ainsi que sur le renforcement des capacités du Ministère des Travaux Publics (MTP). Coût des cinq premiers projets : \$ 109,6 mios depuis 1966.

Le 6e projet, qui s'étend sur 3 ans, comporte plusieurs composantes :

- a) Programme de réhabilitation et d'entretien des routes. Le Gouvernement malgache et l'IDA ont décidé de limiter leurs interventions aux 10'000 km du "réseau routier économique"; ce réseau comprend les routes jugées essentielles au développement économique du pays. En vue d'améliorer les capacités du MTP, une part des travaux sera réalisée en régie propre, le reste le sera à l'entreprise.
- b) Amélioration du Laboratoire National des Travaux Publics et du Bâtiment par la mise à disposition d'experts et d'équipements.
- c) Renforcement de la capacité du MTP et du Ministère des Transports, du Ravitaillement et du Tourisme (MTPR) par
  - . un programme élargi de formation du personnel qui sera conçu et exécuté par le Centre d'Application des Travaux Publics (CATP);
  - . des appuis à l'organisation et au management du MTP : 2 experts de l'IDA occuperont des fonctions de direction au sein du Ministère et des études seront entreprises pour améliorer l'efficacité de ce dernier (notamment en ce qui concerne les travaux d'entretien).

- d) Réhabilitation de l'industrie des transports routiers : la Banque accordera une aide en devises de \$ 10 millions qui doit permettre au secteur privé d'acquérir des pièces de rechange; de son côté, le Gouvernement s'est engagé à réserver pour le même usage \$ 15 mios par an.

En plus des consultants chargés des missions de courte durée, le prêt de l'IDA financera une quinzaine d'experts.

#### Le cofinancement suisse

Etant donné que les composantes qui concernent le renforcement direct de la capacité du MTP sont prises en charge par l'IDA et les autres bailleurs de fonds, le Gouvernement malgache, tout comme l'IDA, souhaitent que la Suisse participe au financement du programme de réhabilitation du réseau routier économique.

Des discussions qui ont eu lieu à Antananarivo et à Washington, il ressort que la route qui reçoit la priorité est celle d'Antananarivo à Mahajunga qui couvre une distance de 550 km (Annexe 3). Cette route relie la capitale au 2e port du pays. Son importance est cruciale sur le plan économique (liaison avec le port, desserte de zones fortement productrices de riz). Présentement cette route se trouve dans un état de dégradation très avancé. Les raisons en sont le manque d'entretien, des standards de construction insuffisants, les cyclones.

Le 6e projet de l'IDA prévoit la réhabilitation de 400 km sur l'axe Mahajunga-Antananarivo-Fianarantsoa (axe de 960 km); faute de financement suffisant, ce programme ne couvre pas la totalité des besoins. Après étude approfondie du dossier (Annexe 2), nous sommes convaincus de l'importance économique et du bien-fondé de ce projet et nous proposons d'attribuer un montant de Fr. 15 millions à la réhabilitation de la route Antananarivo-Mahajunga; de son côté, le Gouvernement malgache financerait l'équivalent d'un montant de Fr. 10 millions <sup>1/</sup>; un total de Fr. 25 millions serait donc affecté à la remise en état de cet axe routier. D'après les estimations de la Banque, ce montant permettrait de réhabiliter environ 70 km.

Le Gouvernement malgache et l'IDA proposent que les fonds suisses soient affectés à la réhabilitation des tronçons suivants : PK 10 à PK 28 (à proximité d'Antananarivo), PK 487 à PK 520 et PK 549 à Mahajunga. Les travaux seraient exécutés à l'entreprise, suite à un appel d'offres international spécifique. Des firmes suisses seraient également préqualifiées par l'IDA.

En plus de la réhabilitation d'environ 70 km sur l'axe Antananarivo-Mahajunga, le Gouvernement malgache souhaite que la Suisse puisse financer un expert chargé de l'identification et de l'étude sur le terrain des matériaux routiers. Il s'agit là d'une composante importante de tout programme routier qui compléterait les apports de l'IDA dans ce domaine. Le coût de cet expert s'élèverait à environ Fr. 350'000 (\$ 150'000).

<sup>1/</sup> Montant destiné à couvrir les frais locaux, provenant des fonds de contrepartie de l'aide suisse à la balance des paiements

La contribution suisse, dont la totalité serait gérée par l'IDA, se monterait donc à Fr. 15'350'000. Les procédures arrêtées pour le 6e projet routier seraient applicables à l'utilisation des fonds suisses.

L'échelonnement des versements à l'IDA serait le suivant :  
Fr. 2'000'000 en 1985, Fr. 5'200'000 en 1986, Fr. 6'150'000 en 1987 et Fr. 2'000'000 en 1988.

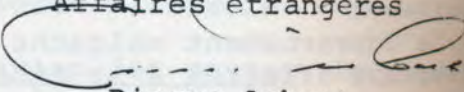
Les principales justifications du cofinancement suisse sont les suivantes :

- la contribution suisse s'inscrit dans un projet bien conçu, d'importance cruciale pour le développement de Madagascar; en particulier, la réhabilitation des tronçons qui serait financée par la Suisse permettra de réduire considérablement la durée du trajet entre Antananarivo et Mahajunga, ainsi que les frais d'entretien et de réparation des véhicules; l'IDA estime le taux de rentabilité économique de cette réhabilitation à près de 50 %.
- le 6e projet routier de l'IDA est lui-même l'aboutissement d'une étude sectorielle qui a permis de jeter les bases d'une politique des transports cohérente et valable; le Gouvernement malgache a d'ailleurs déjà pris des mesures allant dans le sens préconisé par l'IDA : libéralisation des tarifs, appui au secteur privé, réduction du rôle des entreprises d'Etat et amorce de leur assainissement.

### III

L'Office fédéral des Affaires économiques extérieures (OFAEE) et l'Administration fédérale des Finances ont été consultés à titre préalable et ont donné leur accord à cette proposition de crédit.

Département fédéral des  
Affaires étrangères

  
Pierre Aubert

Extrait du Procès-verbal :

- EDA 6 pour exécution
- EFD 7 pour information
- EVD 7 (GS 5, BAWI 2) pour information
- EFK 2 pour information
- FinDel 2 pour information

Pour co-rapport à :

- Département fédéral de l'Economie publique
- Département fédéral des Finances

Annexes :

1. Plan de financement du 6e projet routier
2. Liste des documents ayant servi de base à la préparation de la présente proposition et se trouvant à disposition à la DDA
3. Carte de Madagascar

Aide financière de Fr. 15'350'000.-- à Madagascar pour le cofinancement du sixième projet routier de l'Association Internationale de Développement (IDA)

---

Vu la proposition du DFAE du 24 octobre 1985

Vu les résultats de la procédure de co-rapport, il est

décidé

d'accorder une aide financière non-remboursable de Fr. 15'350'000.-- à Madagascar pour le cofinancement du 6e projet routier de l'IDA à Madagascar. Ce montant est imputé au Crédit de programme de Fr. 1,8 milliards pour la coopération technique et l'aide financière en faveur des pays en développement (AF du 18 septembre 1984). Les dépenses découlant de cet engagement iront à la charge de la rubrique budgétaire 202.493.01.

Pour extrait conforme

Le Secrétaire



ANNEXE 1Plan de financement du 6e projet routier

(en millions d'US\$)

Liste des documents ayant servi de base à la

rédaction de la présente proposition et se trouvant à la SDA

1. Financements obtenus

	<u>en monnaie locale</u>	<u>en devises</u>	<u>T o t a l</u>
- IDA	-	45.--	45.--
- FIDA	-	1.40	1.40
- Fonds Africain de Développement	6.03	13.17	19.20
- Gouvernement malgache / Banques malgaches	16.13		16.13
	<u>22.16</u>	<u>59.57</u>	<u>81.73</u>
2. <u>Financement à rechercher</u> (dont participation suisse)	<u>8.84</u>	<u>20.43</u>	<u>29.27</u>
	<u>31.--</u>	<u>80.--</u>	<u>111.--</u>

- ODA, Bericht über die Mission "Madagaskar Routes", März 1964, 13.-29. Mai 1964

- ODA, Entwicklungsskizze Madagaskar, Development Outlook, Programme für 1964, Dokument für die Weltbank

- ODA, Wirtschaftsentwurf "Madagaskar Routes", 4.12.64

- ODA, Notes sur discussions auprès IDA (mai et novembre 1964, par J.M. Balace et T. Christ)

ANNEXE 2

Liste des documents ayant servi de base à la  
préparation de la présente proposition et se trouvant à la DDA

---

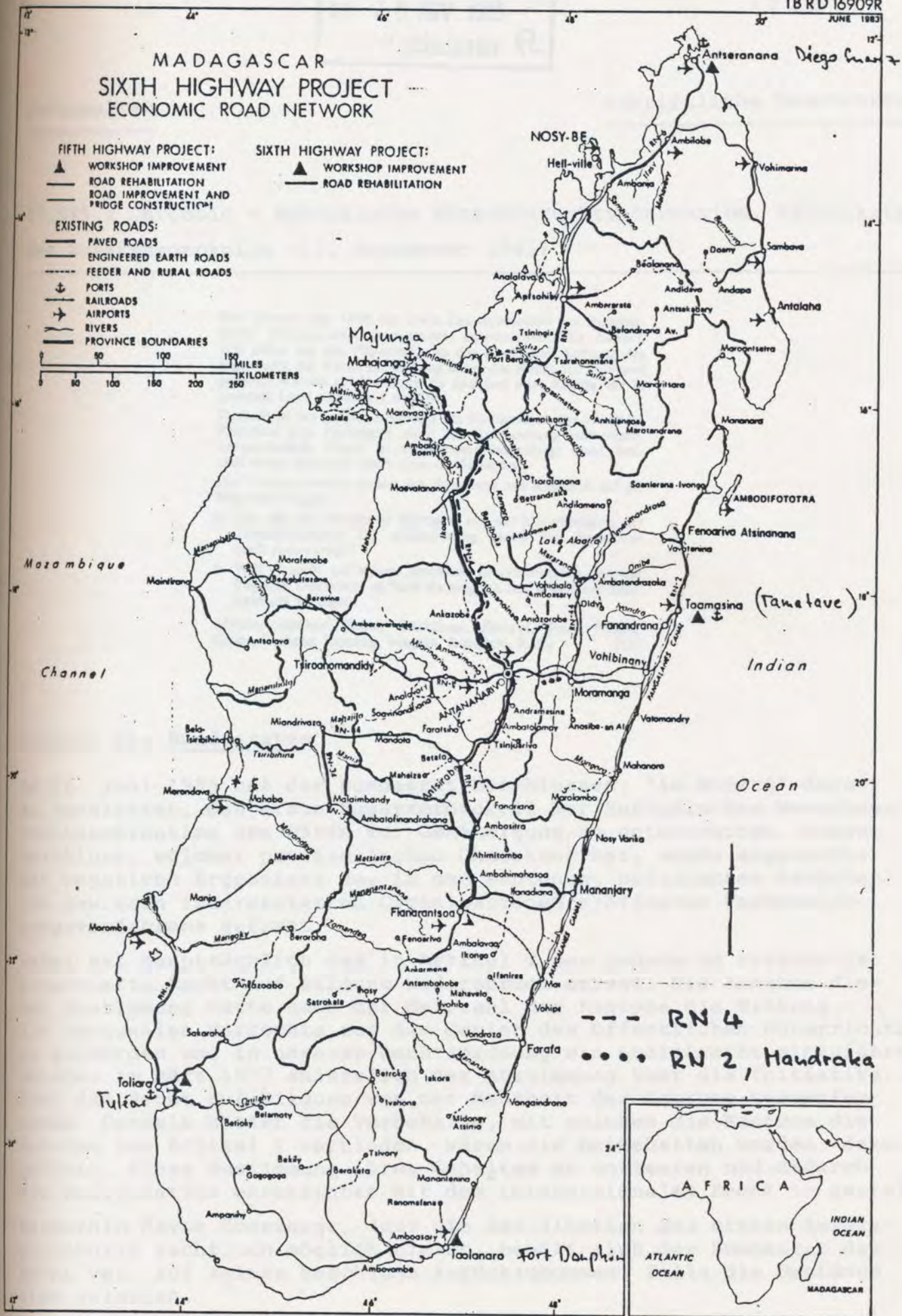
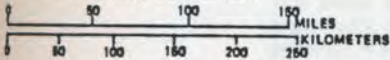
- IDA, Madagascar Transport Sector Memorandum, February 4, 1983
  - IDA, Staff Appraisal Report, Sixth Highway Project, Madagascar, June 2, 1983
  - DEH, Bericht über die Mission "Madagascar Routes", Werner Wirz, 12.-28. Mai 1984
  - Democratic Republic of Madagascar, Development Outlook, Programmes and Policies, 1984-87, October 1984 (Document for Consultative Group Meeting, 1985)
  - DEH, Eintretensantrag "Madagascar Routes", 4.12.84
  - DDA, Notes sur discussions auprès IDA (mai et novembre 1984, par J.M. Delèze et P. Obrist)
-

# MADAGASCAR SIXTH HIGHWAY PROJECT ECONOMIC ROAD NETWORK

- FIFTH HIGHWAY PROJECT:**
- ▲ WORKSHOP IMPROVEMENT
  - ROAD REHABILITATION
  - ROAD IMPROVEMENT AND BRIDGE CONSTRUCTION

- SIXTH HIGHWAY PROJECT:**
- ▲ WORKSHOP IMPROVEMENT
  - ROAD REHABILITATION

- EXISTING ROADS:**
- PAVED ROADS
  - ENGINEERED EARTH ROADS
  - - - FEEDER AND RURAL ROADS
  - ⚓ PORTS
  - ✈ AIRPORTS
  - RIVERS
  - PROVINCE BOUNDARIES



- - - RN 4  
 ••••• RN 2, Haudraka

