



**NATIONS UNIES
MADAGASCAR**



Analyse Commune de Pays (CCA) Madagascar 2020

Antananarivo, le 15 mai 2020

Sommaire

Synthèse.....	iii
SIGLES ET ABREVIATIONS.....	xii
<i>Liste des Figures, Graphiques et Tableaux</i>	<i>xiv</i>
1. Un contexte fragile face à une vision ambitieuse de développement.....	1
1.1. Une vision de développement qui veut transcender la fragilité structurelle du pays.....	1
1.2. Un contexte qui sera marqué par l'impact socio-économique de la crise du Covid-19	2
2. Des défis majeurs structurant l'évolution de Madagascar	15
2.1 Un P-PEUPLE marqué par un faible développement humain	15
2.1.1 Croissance et transformation démographiques, atout ou fardeau ?.....	15
2.1.2 Education, progrès contrariés par la baisse de la qualité et le recul du secteur public.....	18
2.1.3 Santé, fortes disparités régionales et insuffisances dans l'accès	21
2.1.4 Un système de protection sociale qui fait défaut pour pallier la pauvreté et les inégalités	28
2.1.5 Des enjeux sociaux récurrents, persistants et préoccupants pour le développement de Madagascar.....	29
2.2 Une P-PROSPERITE limitée par une croissance économique structurellement faible, volatile et peu inclusive	37
2.2.1 Un sous-investissement en capital humain, en infrastructures parmi les causes structurelles de la faiblesse de la croissance de Madagascar	37
2.2.2 L'emploi et les conditions de travail parmi les grandes préoccupations des populations malagasy.....	41
2.3 Une P-PLANETE en risque de non-durabilité à Madagascar	44
2.3.1 Ressources sous pression mettant en danger le capital naturel	44
2.3.2 Madagascar parmi les pays plus vulnérables au changement climatique...47	
2.3.3 Une pollution accrue avec des impacts sur l'environnement et la santé de plus en plus importants	48
2.3.4 Un environnement exposé à l'exploitation des importantes ressources minières	49
2.3.5 Un pays fortement exposé aux catastrophes naturelles nécessitant un renforcement des instruments de gestion	50
2.3.6 Les femmes et les laissés pour compte des défis environnementaux et du changement climatique.....	52
2.3.7 Des risques environnementaux pour l'atteinte des ODD	53
2.4 Une P-PAIX fragilisée par une économie politique et une gouvernance dans une dynamique défavorable au développement du pays	55
2.4.1 Une économie politique marquée par des compromis socio-politiques qui piègent le développement de Madagascar	55



2.4.2 Une gouvernance qui freine le développement du pays.....	60
2.4.3 Les médias entre neutralité et jeux partisans	73
2.5 Un P-PARTENARIAT au développement qui ne manque pas d'atouts	75
2.5.1 Un partenariat public indispensable pour des besoins importants de financement du développement et des ODD	75
2.5.2 Une société civile insuffisamment intégrée au partenariat pour le développement de Madagascar.....	78
2.5.3 Un partenariat privé sous exploité.....	80
2.5.4 Un partenariat régional à approfondir pour une meilleure insertion de Madagascar dans les espaces régionaux d'échange et de coopération.....	82
2.5.5 Un partenariat Sud-Sud à approfondir	85
2.5.6 Le partenariat technologique et scientifique	85
3. Des progrès majeurs à réaliser pour l'atteinte des objectifs de l'Agenda 2030 pour le développement durable	87
3.1 Une trajectoire des ODD qui nécessite accélération et accompagnements ciblés	87
3.2 Un agenda 2030 intégré au cadre de planification nationale avec des défis à relever.....	94
3.3 Des risques majeurs dans le cadre des ODD	95
3.4 Des défis à relever pour accélérer l'atteinte des ODD	96
3.5 Des perspectives prometteuses de financement des ODD qui exigent un engagement fort des élites économiques et financières	97
4. Des enjeux transversaux au développement de Madagascar.....	99
4.1 Droits humains et droits fondamentaux.....	99
4.2 Un écosystème des données pour le suivi des ODD à révolutionner.....	100
4.2.1 État des lieux des écosystèmes des données	100
4.2.2 Un SSN qui exige un engagement fort de l'État.....	103
Annexe	106



Synthèse

“Ny tanety lava misy hisainana”

« La route est longue, et cela nous permet de réfléchir »

D’ici 2030, Madagascar verra l’entrée en âge de travailler de 6.3 millions de jeunes malagasy et l’arrivée à l’âge de 65 ans de 1,2 millions de personnes, pour un solde de 5,1 millions de personnes dans la population active, et, pour la première fois, une population adulte (entre 20 et 64 ans) qui aura dépassé la population enfantine. C’est une nouvelle vague de jeunes qui doit être, sans discrimination, nourrie, protégée, formée et préparée avec des investissements stratégiques dans la sécurité alimentaire, l’éducation, la formation professionnelle, la santé y compris la santé sexuelle et reproductive, les grandes infrastructures, la création d’un environnement macroéconomique favorable à la création d’emplois, et la sécurité etc. Ensuite, il faudra leur ouvrir des opportunités d’emploi décent et durable pour qu’elles et ils puissent avoir des ménages à l’abri de toutes formes de pauvreté, et donc profiter et faire bénéficier tout le pays de cette grande opportunité de « *dividende démographique* ».

Aujourd’hui, ceci apparaît plutôt comme un énorme et multiple défi, compte tenu (i) des difficiles conditions de vie - économique, sociale et environnementale - que subit au quotidien la grande majorité de la population Malagasy, (ii) des évolutions tendanciennes de ces conditions qui laissent peu d’espoir pour un redressement « *spontané* » et donc pour l’atteinte d’ici 2030 des ODD, et (iii) de la crise du Covid-19, qui va inévitablement exacerber les faiblesses structurelles de Madagascar et leurs liens avec la pauvreté, les inégalités et les différentes formes de discriminations, dont celles de genre.

Une situation marquée par des fragilités structurelles majeures dans plusieurs secteurs clés

Les analyses de la situation actuelle et des évolutions récentes révèlent des problèmes et besoins dans plusieurs secteurs.

Sous le **P-Peuple** de l’Agenda 2030 - la dimension sociale - quatre problèmes majeurs influencent la qualité de vie des populations à Madagascar, à savoir la démographie, l’éducation, la santé, la pauvreté et les inégalités. Ceux-ci sont accompagnés d’enjeux sociaux récurrents et préoccupants concernant l’insécurité alimentaire et la malnutrition, l’accès à l’eau, et les inégalités de genre.

- **L’éducation** à Madagascar a enregistré un peu de progrès en matière de taux de scolarisation à tous les niveaux (bien que l’accès au niveau préscolaire, à l’enseignement supérieur et à l’Enseignement Technique et la Formation Professionnelle restent très limités), mais continue à présenter de fortes disparités (entre rural et urbain et genres), ainsi que de très importants taux d’abandon (surtout en milieu rural et pour les filles) et de grands défis en termes de qualité des apprentissages. Des dépenses publiques très faibles et en diminution depuis des années, un corps enseignant qui manque des connaissances minimales, ainsi qu’une présence non capillaire (c’est le cas de l’Enseignement Technique et la Formation Professionnelle dans le monde rural) s’ajoutent aux effets de la pauvreté, facteur déterminant pour l’accès des enfants aux services scolaires et de l’abandon face au coût élevé de la scolarisation.
- Dans le domaine de **la santé**, Madagascar a montré quelques timides succès, en termes par exemple de taux de mortalité (maternelle, néonatale, infantile et infanto



juvénile), de vaccination, et de planning familial, pour un cadre général qui demeure marqué profondément par de multiples fragilités et défis. D'un côté, il s'agit (i) d'une organisation des services de santé précaire, pour une offre en structures et capacités humaines inégalement réparties sur le territoire national, donc peinant à assurer une couverture universelle, (ii) d'orientations stratégiques et en général une gouvernance changeant au gré des soubresauts politiques, (iii) un budget largement insuffisant pour répondre - en quantité et qualité - aux différents besoins des populations, (iv) la persistance des défis épidémiologiques récurrents qui s'amplifient notamment lors des cataclysmes naturels (cyclones, inondations, sécheresse) et des pandémies d'échelle mondiale à l'instar du Covid-19. De l'autre côté, les conditions de santé de la population Malagasy sont aussi tributaires d'autres déterminants tels que les normes sociales et les comportements coutumiers (p. ex. pour l'accès à la planification familiale), la pauvreté, l'environnement de vie (surtout la pollution, mais également la défécation à l'air libre et la vie commune avec les animaux), l'accès à l'eau potable, le faible niveau d'appropriation et d'engagement de la communauté sur la santé de la mère et de l'enfant.

- Les niveaux structurellement très élevés de **pauvreté** et d'extrême pauvreté et les profondes inégalités économiques, sociales et territoriales qui caractérisent Madagascar sont le résultat entre autres d'un système de **protection sociale** qui offre une couverture extrêmement partielle et insuffisante. La faible dotation de moyens financiers par l'État est la cause principale de cette situation, rendant immense le défi de la réduction de la pauvreté et plus généralement de la vulnérabilité multidimensionnelle des groupes les plus faibles, mais aussi l'éradication de l'insécurité alimentaire et la malnutrition des enfants, l'augmentation de la capacité de résilience aux chocs des ménages et de communautés, la promotion du genre et du capital humain et l'atténuation des disparités sociales et économiques.
- Autres enjeux sociaux récurrents, persistants et préoccupants pour le développement de Madagascar sont l'insécurité alimentaire, la malnutrition, l'accès à l'eau et à l'assainissement, ainsi que les profondes inégalités. L'**insécurité alimentaire** demeure encore très répandue, notamment dans le Sud, et malgré une tendance à la baisse dans les derniers cinq ans. On compte parmi les causes principales le faible investissement public dans l'agriculture et dans les infrastructures de base dans le monde rural, une agriculture traditionnelle aux faibles rendements, les impacts des aléas et des changements climatiques combinés à la pauvreté. Madagascar est le 10ème pays le plus touché par la **malnutrition** chronique, qui a un caractère qu'on pourrait définir de structurel depuis les années 90 (bien que récemment des progrès notables ont été enregistrés). La prévalence de la malnutrition renvoie à l'efficacité de plusieurs systèmes comme la santé, l'agriculture, l'eau et la protection sociale quant à ses causes profondes. De profondes **inégalités de genre** persistent, touchant tous les secteurs et toutes les sphères privées, sociales, économiques et publiques. Les femmes et les filles continuent de subir des injustices, des attitudes sexistes et des violences sous plusieurs formes, en particulier les **violences basées sur le genre** (VBG), les mariages des enfants et d'autres formes traditionnelles d'initiation précoce à la sexualité des enfants avec des effets néfastes sur leur santé, sur la santé reproductive, sur l'éducation, le niveau d'autonomisation et sur la capacité d'investir sur le capital humain. Au-delà d'un cadre juridique renforcé au cours de ces dernières années, son application et la création de plus d'opportunités d'accès aux ressources et aux opportunités économiques, aussi que la priorisation de la problématique genre au niveau national font défaut. Pour l'**accès à l'eau et à l'assainissement**, Madagascar accuse des retards importants. A la situation critique en milieu rural s'ajoute une



dégradation des services en milieu urbain ces dernières années. Au défi de disponibilité de l'eau, qui se manifeste avec acuité au Sud de Madagascar compte tenu aussi des conditions climatiques, s'accompagne la question préoccupante de la contamination (E-coli) surtout en milieu rural. En matière d'assainissement, le retard de Madagascar est encore plus sévère avec en premier lieu la grande majorité des ménages pauvres qui pratique la défécation à l'air libre.

Sous le **P-Prospérité** de l'Agenda 2030 -la dimension économique- ce sont les questions fondamentales de la croissance économique et de l'emploi au centre.

- La **croissance de l'économie** de Madagascar est fortement marquée par sa faiblesse, au regard du fort taux de croissance démographique, ainsi que par sa volatilité et sa faible inclusivité. Une telle croissance économique se reflète grandement dans des revenus très modestes, souvent irréguliers et pas pour tout le monde, avec des effets limités sur la réduction de la pauvreté et des inégalités, le niveau de développement humain et la vulnérabilité multidimensionnelle. La compétitivité de l'économie et la trajectoire de développement économique à Madagascar, y compris son inclusivité et sa capacité de résilience aux multiples chocs (hausse des prix, maladies, inondations, etc.) sont fortement conditionnées par la sous-valorisation des chaînes de valeurs des produits du secteur primaire et des matières premières, ainsi que par le manque d'un véritable processus de modernisation de l'économie, voire d'un côté, une transformation structurelle et un élargissement des bases productives (industrialisation), et de l'autre, une formalisation du secteur informel. Parmi les causes sous-jacentes principales, on trouve la faiblesse du capital humain, donc de la productivité du travail, le sous-investissement dans les grandes infrastructures et dans le monde rural en général, accompagné d'un accès limité aux financements pour les PME (en particulier en milieu rural), faute de ressources financières internes et extérieures (APD et IDE) et de la faible pénétration du secteur financier, le faible niveau d'électrification, ainsi que le faible profil institutionnel et de gouvernance, se traduisant en inefficacité de l'administration, corruption, patrimonialisation et instrumentalisation.
- L'**emploi** continue à représenter une des grandes préoccupations pour les malagasy, car il fait défaut en quantité et qualité pour intégrer toutes les personnes en quête de travail et générer des revenus décents, des opportunités d'épanouissement personnel et d'intégration sociale. Le secteur informel, qui occupe la grande majorité des personnes, est au cœur de cette problématique, car dans la plupart des cas, il rassemble conditions difficiles de travail et de santé au travail, instabilité de l'emploi, absence de couverture sociale, salaires qui ne suffisent pas pour subvenir aux besoins essentiels, et faible représentation dans le dialogue social. En même temps, les emplois à Madagascar, en particulier dans les secteurs agricole et informel, se caractérisent par une très modeste productivité du travail, renvoyant d'un côté aux faiblesses du système éducatif et de la formation professionnelle, de l'autre aux faibles revenus. Mais, c'est aussi une question d'insuffisante création d'opportunités de travail et d'entreprises, et donc de faible croissance économique, mais aussi de manque de gouvernance économique, politique et de stratégies efficaces. Enfin, c'est le piège du travail des enfants.

Le **P-Planète** -la dimension environnementale - fait ressortir cinq enjeux majeurs de durabilité à Madagascar qui menacent l'intégrité de la biodiversité en milieu terrestre et dans les zones humides et aquatiques de Madagascar, patrimoine mondial de biodiversité environnementale, et mettent en danger la vie surtout des populations les plus vulnérables,



dont en premier lieu les femmes, qui n'ont pas les moyens ou les capacités de résilience pour mitiger ou s'adapter à ces risques.

- La **déforestation et la dégradation forestière** sont au centre du problème et sont dues à différentes causes : le surpâturage, les feux de forêts et de brousse incontrôlés, les modes de production et de consommation non durables du bois énergie et du charbon, les cultures sur brûlis, l'exploitation et le trafic illicites des espèces de faunes et flore sauvages. Mais aussi, la question des migrations intra et inter-régionales qui pèsent sur les forêts naturelles, même dans les Aires Protégées, des faibles modes de gestion et de contrôle de celles-ci par les services techniques compétents, et des conséquences des exploitations minières, y compris celles illicites à petite échelle, sur **les droits économiques, sociaux et culturels** notamment ceux des communautés riveraines. Au niveau de l'écosystème marin et côtier, les principaux phénomènes sont la dégradation des récifs coralliens et des forêts de mangrove, autant provoquée par l'homme que par les catastrophes naturelles, et l'érosion côtière. Madagascar dispose de plusieurs plans et autres instruments juridiques et institutionnels pour assurer une bonne gestion des ressources naturelles, mais le défi majeur réside dans leur mise en œuvre, le renforcement de la coordination et la bonne gouvernance environnementale.
- Madagascar est classé au 5ème rang des pays les plus vulnérables au **changement climatique**. Il est attendu que le changement climatique entraîne une augmentation de l'intensité des inondations, des glissements de terrain et une élévation du niveau de la mer, et pour le sud du pays une augmentation des taux de précipitations pendant la saison des pluies associée à une diminution importante des précipitations pendant la saison sèche, déjà fortement marquée par la sécheresse, première cause de l'insécurité alimentaire. Les domaines qui seront les plus touchés par les effets des changements climatiques sont la santé, la diminution de la couverture forestière et la dégradation des ressources forestières, le secteur agricole avec en premier lieu une baisse des rendements, et les conditions de vie des pêcheurs de crevettes et les forts risques de disparition de zones littorales. Le changement climatique est aussi considéré parmi les facteurs potentiels qui menacent l'intégrité de la biodiversité.
- La question de la **pollution environnementale** se fait de plus en plus critique à Madagascar avec des impacts à caractère multisectoriel, mais dont les plus marqués sont recensés sur le secteur de la santé ; la pollution étant la première cause de décès et de maladies à Madagascar. La pollution concerne à la fois l'air, avec une situation critique dans les villes (en particulier à Antananarivo) et à domicile à cause des méthodes de cuisson, l'eau, en termes de contamination anthropogène des ressources et des risques de pollution marine et côtière, et le sol à cause d'une gestion des déchets non écologiquement rationnelle.
- Des atteintes **au droit à un environnement sain** viennent aussi de l'**exploitation des ressources minières** du pays, que ça soit de l'exploitation industrielle de grande envergure ou des petites formes illicites qui s'éparpillent un peu partout dans le pays.
- Enfin, Madagascar est fortement exposé aux **catastrophes naturelles** - cyclone, inondation, sécheresse, invasion acridienne, ou épidémies – dont les conséquences sont d'ordres sanitaires, économiques et sociales. La situation appelle à un renforcement des instruments de gestion des catastrophes.

La **P-Paix** au sens large – la dimension de la gouvernance - à Madagascar a connu, dans l'ensemble, des variations qui indiquent une amélioration par rapport aux 10 dernières années, mais qui - dans les particularités - reflète des tendances de fragilité qui semblent éloigner le pays de l'atteinte des objectifs de développement durable, notamment l'ODD 16. En effet, la **consolidation de la paix**, le **renforcement de l'indépendance de la**



justice ainsi que l'installation des institutions efficaces constituent des défis majeurs que devraient relever les pouvoirs exécutifs et législatifs issus du cycle électoral de 2018-2019. Par ailleurs, la stabilité des institutions judiciaires a produit graduellement des effets en appui à l'instauration de l'Etat de droit quoiqu'elle n'ait pas constamment joui des gages d'indépendance nécessaires pour assurer son rôle de régulateur social, confirmant ainsi la persistance des causes structurelles de la fragilité politique et institutionnelle du pays.

- Les **gains de la légitimité démocratique** découlant de l'élection présidentielle de 2018, des élections législatives et communales de 2019 se font encore attendre. Mais, il ne fait l'objet d'aucun doute que la stabilité institutionnelle est porteuse d'élan de confiance aux institutions autant du côté de la population que des partenaires techniques et financiers ; cette donnée est importante pour la relance de l'économie qui a des incidences inéluctables sur le développement de Madagascar.
- Il n'est cependant pas certain que la nouvelle donne de légitimité politique de Madagascar va se départir de **l'emprise des pesanteurs et clivages** politiques et ethno-régionaux aux fins de contrôle des richesses et autres avantages économiques et sociaux ; la continuation de cette tendance serait un coup dur à la résilience institutionnelle – avec des effets certains sur la résilience communautaire – nécessaire pour l'envol des politiques de lutte contre la pauvreté, le partage équitable des richesses nationales dans un sursaut de solidarité nationale.
- Les **indices de l'Etat de droit ont affiché des scores positifs en 2019**, plaçant Madagascar au 105ème rang mondial. Cette avancée devrait inéluctablement bénéficier au développement durable du pays. Cependant, la **matérialisation d'un contrat social** - autour des principes de redevabilité publique et privée, de l'application égale de la loi, l'accessibilité aux institutions de service publique sur une base égalitaire et constante- se fait encore attendre.
- Des **progrès importants ont été observés dans les processus de redevabilité des institutions publiques**, autant en ce qui concerne le contrôle de l'orthodoxie financière que de la régularité administrative et constitutionnelle. La Cour des Comptes et les tribunaux financiers (Antananarivo, Mahajanga, Toliara, Fianarantsoa, Toamasina, Antsirana et Mahajanga) d'une part, et le Conseil d'Etat et la Haute Cour Constitutionnelle d'autre part, effectuent ce contrôle. Une plus grande visibilité et communication sur ce contrôle est nécessaire pour lui faire jouer un rôle de catharsis.
- Les attributs législatifs et les fonctions de contrôle du parlement (Assemblée nationale et Sénat) ont besoin d'une double redynamisation : premièrement **la production des normes et lois a besoin d'harmonisation et de cohérence, y compris avec les obligations et autres engagements internationaux des droits humains de Madagascar** ; deuxièmement, les **activités de contrôle de l'action du pouvoir exécutif (Président de la République et Gouvernement) et des politiques publiques doivent devenir plus robustes et systématiques** pour assurer une utilisation parcimonieuse et inclusive des ressources allouées aux plans et initiatives de développement.
- L'**accès au service public de la justice** demeure numériquement et qualitativement faible résultant en des manifestations de justice populaire, creuset du **sentiment d'insécurité grandissant** autant en milieux urbains que ruraux. Au niveau communautaire, une imbrication hétérogène des lois écrites et des traditions alimente des tensions qui sont autant de sources des troubles à l'ordre public.
- La décentralisation administrative porte les promesses d'une gestion de proximité des aspirations au développement durable. Les **réformes sous-tendant la**



- décentralisation continuent à être faiblement mises en œuvre**, particulièrement celles concernant la gestion financière et le transfert effectif des ressources financières.
- La situation des droits de l'homme a été mise en exergue par la dernière session de l'Examen Périodique Universel de Novembre 2019 et de mars 2020. Madagascar a accepté 174 recommandations de ses pairs, mais en a rejeté 29, notamment celles relatives à l'adoption d'une législation d'ensemble protégeant pleinement et efficacement contre la discrimination sous toutes ses formes.
 - La **participation publique et citoyenne dans la vie publique s'inscrit dans une courbe ascendante**, malgré le niveau élevé d'analphabétisme de la population. Cependant, l'élection présidentielle de 2018 a connu un taux de participation de 50%, tandis que les élections législatives et communales ont connu un taux de participation en deça de la moyenne.
 - Les médias jouent de plus en plus un rôle important de mobilisation et de sensibilisation sur les enjeux nationaux, notamment les enjeux de développement. Les lois organisant le secteur de la communication médiatisée contiennent des séquelles des dispositions qui limitent la pleine expression des acteurs des médias et le libre accès à l'information à caractère public. D'autre part, l'efficacité des organes des médias dépend du professionnalisme et de l'intégrité des acteurs des médias dont le besoin en renforcement des capacités est plus que certain.

Le **P-Partenariat** – le cinquième P de l'Agenda 2030 – n'est pas encore suffisamment développé et exploité à Madagascar pour compléter les très faibles ressources intérieures et représenter un point d'appui de longue durée, solide, sûr et certain pour relever les nombreux et lourds défis et assurer un développement durable du pays.

- Madagascar ne tire pas profit de ses potentialités de **recettes fiscales** et non fiscales **intérieures**. La fiscalité est marquée par un taux de pression fiscale parmi les plus faibles d'Afrique, le fort poids de la TVA (traduisant une certaine injustice sociale), une population de contribuables très limitée et la non mise à (complète) contribution de plusieurs secteurs d'activités comme le secteur minier, les services et le secteur informel. Le potentiel d'optimisation du système fiscal malagasy apparaît important compte tenu de l'existence de plusieurs niches d'évasion fiscale et du manque d'efficacité des contrôles.
- **Les ressources extérieures** ne sont pas suffisamment exploitées. L'Aide Publique au Développement à Madagascar ne s'est jamais inscrite dans une trajectoire ascendante stable suivant l'évolution des besoins du pays et parfois doit escompter des difficultés au niveau de la mise en œuvre des projets, liées en grande partie aux procédures de passation de marchés du gouvernement et des partenaires au développement. L'aide bilatérale est en large partie confinée à trois pays : les États-Unis, la France et l'Allemagne ; l'aide multilatérale voit en première ligne la Banque Mondiale, la BAD, l'Union Européenne et le Systèmes des Nations Unies.
- La **société civile**, dans ses différentes formes de participation indépendante à la promotion d'une société fondée sur les droits de l'homme, représente un des piliers pour le développement à Madagascar. Malgré des avancées importantes au niveau du cadre institutionnel et de coordination et les nombreux appuis des partenaires techniques et financiers, l'efficacité de son action demeure toutefois limitée. Les causes principales se résument dans le manque de cohésion, lié aux conflits internes de leadership ou/et de leurs proximités avec les partis politiques, les faibles capacités techniques et organisationnelles et dans le modeste développement des espaces publics et des cadres de dialogue et d'échanges d'idées. A cela, s'ajoutent son faible enracinement dans le milieu rural, la forte dépendance des financements extérieurs,



ainsi qu'une image parfois négative perçue par les populations comme « opportuniste ».

- Madagascar doit aussi compter avec un **financement privé interne** encore largement insuffisant. Le système financier demeure très modeste et faiblement décentralisé, surtout dans les zones rurales, pour un taux de bancarisation dans l'ensemble faible et largement au-dessous des niveaux de plusieurs pays africains. Les **Investissements Directs Étrangers (IDE)**, après avoir suivi la courbe des cycles de crises politiques, ont démontré dans les derniers temps plusieurs signes de confiance en l'attractivité de Madagascar pour des projets d'investissements à moyen et long terme, et une timide tendance à la diversification (télécommunications et commerce). Il faut tout de même noter que les impacts des IDE dans le secteur minier sur les économies régionales et le degré d'inclusion des entreprises malagasy dans le développement des chaînes de valeurs mondiales sont pour le moment très limités. De plus, le développement des IDE - surtout dans les régions minières et les zones franches du textile - se traduit parfois par des situations de violations des droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux. Enfin, les **transferts de la Diaspora malagasy** représentent une source importante de financement du développement qui cependant apparait au-dessous de son potentiel, et demeure tributaire d'événements extérieurs tels que la pandémie actuelle.
- Malgré sa participation à différentes organisations régionales, Madagascar affiche une faible **insertion économique dans les espaces régionaux d'échange**. A l'heure actuelle, les opérateurs économiques malagasy peinent à devenir compétitifs au sein de ces communautés, et l'économie nationale reste plutôt victime de la concurrence des produits des pays les plus performants de ces groupements régionaux. La forte concentration des exportations dans très peu de pays reflète la faible complémentarité productive de Madagascar au niveau régional, tandis que leur modeste diversification (voire, une gamme de produits réduite et très peu sophistiquée) est le miroir d'un système productif orienté de manière disproportionnée vers les produits de base agricoles et miniers à faible intensité technologique. Il en sort d'un côté une vulnérabilité face aux chocs extérieurs, et de l'autre un potentiel à exploiter pour faire des secteurs d'exportation un moteur de la croissance et du développement économiques du pays.

Des importants défis à relever pour remettre le pays sur la voie de l'atteinte des objectifs de l'Agenda 2030

Dans ce cadre multidimensionnel, marqué par plusieurs fragilités et faiblesses structurelles en dépit des incontestables atouts du pays, le classement de Madagascar à la 158ème place sur 162 pays dans le rapport mondial sur les **Objectifs de Développement Durable** (ODD) de 2019 n'apparait pas comme une surprise. En outre, compte tenu des espaces budgétaires actuels de l'État, les évolutions tendanciennes des 17 ODD de Madagascar à l'horizon 2030 indiquent que les chances d'atteinte des ODD sont faibles, voire très faibles pour les quatre objectifs qui accusent le plus de retard : la pauvreté (ODD°1), l'insécurité alimentaire et la malnutrition (ODD°2), les inégalités (ODD°10) et les infrastructures/industrialisation (ODD°9).

Les défis à relever sont multiples, en partant de la faible appropriation nationale du pilotage stratégique de la mise en œuvre et du suivi des ODD, du manque d'une stratégie nationale de financement du développement et de la faible coordination entre les acteurs dans les différents secteurs, pour arriver à la faiblesse du système de suivi des ODD, en passant par le manque d'une approche intégrée des politiques publiques favorisant la prise en



compte des aspects transversaux tels que le genre, droits humains, la durabilité environnementale et la lutte contre le changement climatique.

Madagascar est appelé à réunir une série de conditions pour rattraper ses retards. C'est en premier lieu une question de stabilité, transparence et légitimité politique et institutionnelle, condition préalable pour la mise en œuvre des politiques publiques alignées sur les ODD. Deuxièmement, il s'agit d'articuler de façon cohérente et pertinente la chaîne PPBSE - planification, programmation, budgétisation, suivi et évaluation - pour la mise en œuvre des priorités arrêtées au niveau de chaque ODD. Il faut aussi assurer la prise en compte à tous les niveaux des aspects et des questions transversaux comme vecteurs de changement durable, inclusif et égalitaire (inclusion sociale et culturelle, droits de l'homme, genre, gestion des ressources naturelles, gestion et réduction des risques de catastrophes, renforcement de la résilience, intégration et responsabilisation de la jeunesse). Il s'agit en outre de reconnaître dans la mise en œuvre les besoins et les priorités des différentes régions du pays pour résoudre les problèmes les plus graves surtout pour les populations les plus pauvres. Et enfin, il faut renforcer le système statistique national et particulièrement l'INSTAT, d'un côté, pour un suivi des ODD plus complet et efficace, de l'autre, pour obtenir des informations fiables de suivi de la pauvreté, dans ses multiples formes, et des privations d'accès aux services de base permettant un meilleur ciblage des groupes les plus vulnérables.

La pandémie du COVID-19 censée exacerber les criticités structurelles de Madagascar et compliquer davantage la voie pour l'atteinte des ODD

Mise à part la favorable structure démographique, avec la faible proportion de personnes âgées, il y a plusieurs facteurs qui rendent Madagascar très sensible à la propagation du virus et vulnérable à ses effets : une société urbaine fortement concentrée dans des habitats informels où les conditions de vie ne permettent pas le confinement et la distanciation sociale ; des faibles taux d'accès à l'eau potable, à l'assainissement et à l'hygiène, rendant difficile le premier geste barrière contre le virus, voire le lavage des mains ; une spécialisation économique sur des secteurs, des produits et des marchés d'importations et exportation fortement impactés par le Covid-19 (p. ex. tourisme, matières premières, industrie textile, respectivement les marchés européens et chinois) ; et un système sanitaire très faible, sous-doté et fortement dépendant des marchés extérieurs en matériels et intrants médicaux.

Madagascar est exposé aux conséquences du Covid-19 par trois voies principales : (i) à travers son intégration à (et dépendance de) l'économie mondiale, (ii) par les impacts internes - directs et indirects - de la maladie sur les personnes et les ménages, les activités productives et l'état avec ses politiques et services publics, et (iii) par les effets des mesures adoptées par le Gouvernement pour contenir la propagation du virus (blocage des vols internationaux, limitation des transports publics, confinement des personnes et blocage des activités non essentielles, couvre-feux, etc.). La durée, l'intensité et la propagation géographique de la crise vont déterminer l'amplitude de ces impacts, qu'on peut déjà estimer importants, mais qui pourraient devenir dramatiques à Madagascar.

Compte tenu du potentiel de propagation de l'épidémie et du non-respect des mesures barrières et des règles du confinement et de quarantaine, le système de **santé** du pays, déjà très faible, pourrait être rapidement débordé par l'afflux de cas, affectant les prestations, les ressources humaines et financières, l'infrastructure, les équipements et les stocks de matériels, médicaments et intrants divers. La pénurie d'équipements de protection individuelle (EPI) peut avoir des conséquences dramatiques, entre autres, la



contamination des personnels soignants et des travailleurs de première ligne. En même temps, les mesures de confinement, la limitation des déplacements et la panique engendrent la baisse du taux de fréquentation des structures sanitaires, ce qui va impacter négativement sur les indicateurs de performance des programmes spécifiques et, plus en général, sur l'état de santé de la population.

Aux conséquences en termes de croissance économique sur les activités productives et les chaînes de production - donc sur les **PME, l'emploi et les revenus** des travailleuses et travailleurs (surtout dans le secteur informel, agricole et les branches directement touchées, telles que les transports, le commerce au détail, les services d'hôtellerie, de restauration et touristiques), on doit ajouter les impacts d'un accès limité aux **services de base** (santé, éducation, eau et assainissement), à cause de ruptures des services, mais aussi des difficultés économiques croissantes des ménages les plus touchés et les plus vulnérables. Ces différents impacts, combinés à l'insuffisance du système de protection sociale (et à la baisse des renvois de fonds par la diaspora malagasy, etc.) vont faire plonger une proportion importante de malagasy dans la **pauvreté** et l'extrême pauvreté.

On doit aussi prévoir une augmentation de la **violence basée sur le genre** (VBG) et des difficultés d'accès à l'**alimentation** des ménages plus vulnérables et déjà en insécurité alimentaire à cause de la baisse des revenus. Dans ces conditions de crise, on s'attend aussi à une augmentation du **travail des enfants**. Les risques associés à la fermeture des **écoles** sont l'abandon scolaire, corollaire de l'augmentation des vulnérabilités sociales et économiques, le recul de l'apprentissage, ainsi que les difficultés financières des établissements privés. Des **impacts environnementaux** sont aussi à craindre car la crise socio-économique engendrera, à court terme, une pression supplémentaire, en particulier sur les aires protégées à cause de pratiques de dernier recours telles que le braconnage ou la déforestation, dues aussi aux migrations intra et inter-régionales des personnes les plus désespérées.

Dans ce contexte récessif, la **capacité de réponse des pouvoirs publics** (mais même de maintien des services), déjà structurellement faible, va se réduire encore plus à cause de l'impact de la crise économique sur les recettes fiscales et des dépenses extraordinaires pour gérer la crise. Dans ces conditions de sévères difficultés socio-économiques et de mesures restrictives des libertés individuelles pour contenir la propagation de la pandémie, il est facile de prévoir un risque accru de répercussions sur la **stabilité politique** du pays et sur la **situation sécuritaire**.

A Madagascar, comme ailleurs, les personnes (les secteurs, entreprises et zones) qui étaient déjà vulnérables économiquement et socialement exclues seront davantage exposées aux conséquences de la crise, ayant moins les moyens et les capacités à y faire face. En d'autres termes, cette crise va exposer davantage les faiblesses structurelles et la non-inclusivité de l'économie, de la société et de l'emploi de Madagascar, en exacerbant leurs liens avec la pauvreté, dans ces multiples formes, et les **discriminations et inégalités**, dont celles de genre et celles vis-à-vis de groupes vulnérables spécifiques notamment les personnes vivant avec handicap, les LGBT, les détenus, les personnes âgées, etc. Les femmes représentent en même temps la majorité du personnel de santé et de l'assistance sociale confronté à la pandémie, elles sont en première ligne, dans le milieu familial, dans la prise en charge des malades et des enfants, temporairement déscolarisés, et elles sont sur-représentées dans les secteurs de services les plus touchés par la crise.



SIGLES ET ABBREVIATIONS

AFD	Agence Française de Développement
APD	Aide Publique au Développement
ANDEA	Autorité Nationale de l'Eau et de l'Assainissement
BAD	Banque Africaine de Développement
BCM	Banque Centrale de Madagascar
BIANCO	Bureau Indépendant Anti-Corruption
BNGRC	Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes
CCA	Common Country Analysis (Analyse Commune de Pays)
CCNUCC	Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique
CDMT	Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CGES	Cadre de Gestion Environnemental et Social
CHU	Centre Hospitalier Universitaire
CHUR	Centre Hospitalier Universitaire Régional
CNEAGR	Centre National de l'Eau, de l'Assainissement et du Génie Rural
COBA	Communautés de base
COP	Conférence des Parties
COI	Commission de l'Océan Indien
CPGU	Cellule de Prévention et Gestion des Urgences
ECA	Economic Commission for Africa (United Nations)
ENSOMD	Enquête pour le suivi des Objectifs du Millénaire pour le développement
ETFP	Enseignement Technique et la Formation Professionnelle
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
FDS	Forces de Défense et de Sécurité
FEM	Fonds Mondial pour l'Environnement
FIFAMANOR	Fiompiana Fambolena Malagasy Norveziana
IHME	Institute for Health Metrics and Evaluation
IDH	Indicateur de Développement Humain
IDE	Investissement Direct Etranger
IMF	Institution de Microfinance
INSTAT	Institut National de la Statistique
IPM	Indice de Pauvreté Multidimensionnelle
MEEH	Ministère de l'Energie, de l'Eau et des Hydrocarbures
MICS	Multiple Indicators Cluster Survey



ODD	Objectifs de Développement Durable
OIM	Organisation Internationale pour les Migrations
OIT	Organisation Internationale du Travail
OMD	Objectifs de Millénaire de Développement
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU DI	Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel
ONUSIDA	Programme Commun des Nations Unies de Lutte contre le VIH/sida
OSC	Organisation de la Société Civile
PAC	Pôle d'Anti-Corruption
PACARC	Projet d'Amélioration des Capacités d'Adaptation et de Résilience des Communautés
PEM	Plan Emergence de Madagascar
PIB	Produit Intérieur Brut
PN2D	Programme National de Décentralisation et de Déconcentration
PNAE	Programme National d'Action Environnementale
PNDR	Programme National de Développement Rural
PNF	Programme National Foncier
PNSE	Programme National de Soutien à l'Emploi
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
SADC	Southern Africa Development Community
SAMIFIN	Service des Renseignements Financiers de Madagascar
SNAT	Schéma National d'Aménagement du Territoire
SNDS	Stratégie Nationale de Développement de la Statistique
SNU	Système des Nations Unies
UE	Union Européenne
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture)
UNFPA	United Nations Population Fund (Fonds des Nations Unies pour la Population)
UNICEF	United Nations Children's Fund (Fonds des Nations Unies pour l'Enfance)
UNSDCF	United Nations Sustainable Development Cooperation Framework



Liste des Figures, Graphiques et Tableaux

FIGURES

Figure 1 : Le Covid-19 à Madagascar.....	3
Figure 2 : Schéma de causalité du système éducatif.....	106
Figure 3 : Schéma de causalité de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition.....	106
Figure 4 : Schéma de causalité des inégalités de genre et des VBG.....	107
Figure 5 : Schéma de causalité de la faiblesse du système de santé.....	107
Figure 6 : Schéma de causalité de la dimension économique.....	108
Figure 7 : Chaîne de causalité de la non-durabilité des ressources naturelles.....	108
Figure 8 : Chaîne de causalité de la trop faible résilience aux impacts du changement climatique et aléas naturels.....	109
Figure 9 : Chaîne de causalité d'une pollution accrue sous toutes ses formes.....	109
Figure 10 : Chaîne de causalité de la gestion des risques et catastrophes.....	110
Figure 11 : Schéma de causalité de l'économie politique de Madagascar.....	110
Figure 12 : Schéma de causalité de la gouvernance.....	111

GRAPHIQUES

Graphique 1 : Taux de pauvreté et d'extrême pauvreté selon différents scénarios Covid-19.....	5
Graphique 2 : Nouveaux pauvres et extrêmement pauvres selon différents scénarios Covid-19.....	5
Graphique 3 : Nombre d'accouchement dans les Centres de Santé de Base (CSB) de Janvier 2019 à avril 2020.....	9
Graphique 4 : Nombre d'utilisateurs réguliers des services de planification familiale – Janvier 2019 à Avril 2020.....	10
Graphique 5 : Structure de la population par classes d'âge (en %) et ratio de dépendance des enfants.....	17
Graphique 6 : Évolution des effectifs des élèves selon le niveau d'enseignement 2010-2017.....	19
Graphique 7 : Pourcentage d'élèves ayant les compétences minimales en 5 ^{ième} année du primaire..	20
Graphique 8 : Comparaison des indicateurs scolaires 2012-2018 (pourcentage).....	20
Graphique 9 : Couverture vaccinale nationales administrative par antigène de 2017 à 2019.....	24
Graphique 10 : Nombre de personnes testées au VIH.....	26
Graphique 11 : Tendances de l'insécurité alimentaire sévère de 2015 à 2019, par district.....	30
Graphique 12 : Tendances de la malnutrition chez les enfants de moins de cinq ans entre 1992 et 2018.....	31
Graphique 13 : Évolution de la croissance et du taux de pauvreté par décennie en %, 1962-2018	39
Graphique 14 : Taux de multiple privation des enfants en 2018.....	40
Graphique 15 : Superficies en ha en déforestation et en reforestation.....	44
Graphique 16 : Évolution de la perception du niveau de la démocratie, 2008-2018 (en %).....	60
Graphique 17 : Indice de légitimité démocratique.....	62
Graphique 18 : Indice de contrôle externe du gouvernement.....	63
Graphique 19 : Évolution des cas et des victimes de la justice populaire entre 2016 et 2018.....	67
Graphique 20 : Distribution des infractions traitées par le PAC par nature.....	70
Graphique 21 : Taux de pression fiscale en 2017.....	75
Graphique 22 : Structure fiscale en 2017 en %.....	76
Graphique 23 : Madagascar : Évolution de l'APD en millions dollars courants 1997-2017.....	77
Graphique 24 : Madagascar : Répartition des décaissements effectifs selon les secteurs 2009-2016 (en %).....	78



Graphique 25 : Évolution du taux de croissance du PIB de Madagascar en comparaison avec les pays de la sous-région 2010-2016	83
Graphique 26 : SADC : Indice d'intégration régionale en Afrique en 2016 (Scores de 0 à 1)	85
Graphique 27 : Scores ODD Madagascar en 2018 par rapport à 162 pays	87
Graphique 28 : IDH régional en 2016 à Madagascar.....	91

TABLEAUX

Tableau 1 : Couvertures vaccinales des antigènes du PEV de Janvier à Mars 2020	10
Tableau 2 : Accessibilité de la population aux formations sanitaires (CSB)	23
Tableau 3 : Niveau de représentations des femmes en 2020.....	34
Tableau 4 : Principales catastrophes à Madagascar jusqu'en 2019-2020	51
Tableau 5 : Madagascar : Progrès et reculs des indicateurs de certaines dimensions de la Gouvernance de l'Indice Mo Ibrahim entre 2008 et 2017	58
Tableau 6 : Profil de l'aide par type de partenaires	78
Tableau 7 : Situation et périodicité des opérations statistiques à Madagascar	101
Tableau 8 : Situation des indicateurs ODD.....	103



1. Un contexte fragile face à une vision ambitieuse de développement

1.1. Une vision de développement qui veut transcender la fragilité structurelle du pays

Madagascar est un pays fragile, avec des crises politiques récurrentes, présentant une détérioration des indicateurs de développement humain, de gouvernance et de résilience. Les élections présidentielles, législatives et communales de 2018 et 2019 se sont déroulées dans un climat relativement apaisé, mais qui ne peuvent occulter les tensions et dissensions fortes au sein de la société malagasy. En effet, les élections ont fait l'objet de tensions entre les acteurs politiques autour des lois électorales du 11 avril 2018, aboutissant à la mise en place d'un gouvernement de transition consensuel avec la nomination d'un Premier Ministre proposé par l'opposition qui a pu organiser les élections avec le soutien de la communauté internationale.

Cette situation est la résultante d'un climat politique de méfiance persistante entre acteurs politiques et de l'inachèvement des réformes politiques qui auraient dû être mises en œuvre depuis le retour à l'ordre constitutionnel en 2014. Le processus de réconciliation nationale n'a pas enregistré d'avancées significatives.

C'est dans ce contexte qu'un nouveau Président de la République a été élu en décembre 2018, Mr Andry Rajoelina et une nouvelle majorité à l'Assemblée Nationale. Cette élection reconnue par les principaux acteurs politiques, notamment de l'opposition, inscrit Madagascar dans une normalité démocratique, pour la première fois, qui promet une stabilité indispensable pour la conduite des politiques de développement du pays.

Cette situation politique rend encore plus prégnante les attentes des populations dans les domaines économique et social. Nonobstant les réformes du système politique qui doivent être menées pour répondre aux causes sous-jacentes de la fragilité politique du pays, Madagascar doit engager des politiques majeures pour faire face à ses défis économiques (croissance faible et non inclusive, pauvreté très élevée, inégalités fortes, etc.), sociaux (système de santé précaire, capital humain faible, éducation de faible qualité, situation vulnérable des femmes, insécurité alimentaire, etc.) et environnementaux (très forte vulnérabilité au changement climatique et aux catastrophes naturelles, telles que les cyclones, les inondations, les épidémies, les invasions acridiennes et les tremblements de terre).

Face à ses défis, Madagascar a entamé les travaux d'élaboration d'un nouveau référentiel de développement pour la période 2020-2024 centré sur l'émergence. Ce référentiel de développement, **Plan Emergence de Madagascar (PEM)** affiche clairement ses ambitions pour faire de Madagascar une économie émergente d'ici 10 ans en mettant en œuvre **treize engagements (velirano)** stratégiques :

- Engagement 01 : Paix et sécurité (ODD 16) ;
- Engagement 02 : Energie pour tous (ODD 7) ;
- Engagement 03 : Lutte contre la corruption avec tolérance Zéro et performance de l'administration publique (ODD 16) ;
- Engagement 04 : Education pour tous (ODD 4) ;
- Engagement 05 : Santé pour tous (ODD 3) ;
- Engagement 06 : Emploi décent pour tous, Autonomisation des femmes et des jeunes, protection et développement social (ODD 5 - 8) ;
- Engagement 07 : Industrialisation à grande échelle et commerce (ODD 8- 9) ;



- Engagement 08 : Conservation des ressources naturelles, gestion durable des mines - ressources stratégiques et eau pour tous (ODD 12, 13, 14, 15) ;
- Engagement 09 : Autosuffisance alimentaire (ODD 2-1) ;
- Engagement 10 : Industrie touristique (ODD 8) ;
- Engagement 11 : Modernisation de Madagascar et promotion de l'habitat (ODD 11- 9) ;
- Engagement 12 : Autonomie et responsabilisation de nos collectivités territoriales décentralisées (ODD 11) ;
- Engagement 13 : Le sport et la culture pour la cohésion et la fierté nationales (ODD 3).

Ces engagements sont articulés autour de **trois socles stratégiques (économie, social et environnement) et un pivot (la gouvernance)**.

Ces trois socles complémentaires du développement durable visent un capital humain développé pour le socle social, une croissance économique accélérée, inclusive et durable pour le socle économique, Madagascar île verte pour le socle environnemental.

La bonne gouvernance est le pivot de l'émergence en raison de ses effets multiplicateurs et accélérateurs sur les trois socles. Ce pivot central devrait opérer des changements dans le mode de fonctionnement des institutions, la lutte contre la corruption, la participation, l'efficacité, la redevabilité, le respect de l'état de droit et la justice sociale.

Le PEM fixe parmi ses objectifs, un taux d'investissement de 30% (contre 18,1% en 2017), le doublement de la production de l'électricité, l'aménagement de 100 000 hectares pour atteindre l'autosuffisance en riz, la construction de plusieurs infrastructures sanitaires et éducatives.

Au niveau de ses grandes orientations sectorielles et transversales, le PEM sera mis en œuvre à travers 44 objectifs stratégiques et 38 programmes prioritaires identifiés dans le budget de l'État.

Le document final du PEM est en cours de finalisation sur le plan stratégique et programmatique afin de mieux préciser les priorités et le niveau d'allocation des ressources à allouer aux secteurs prioritaires.

1.2. Un contexte qui sera marqué par l'impact socio-économique de la crise du Covid-19

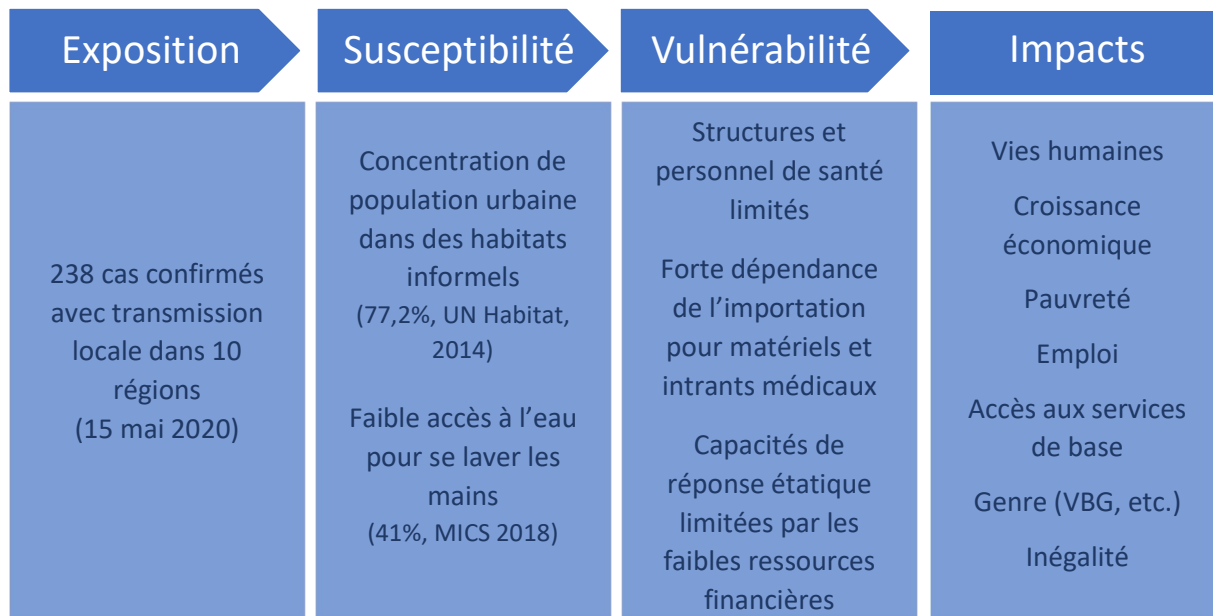
La pandémie du COVID-19 est bien plus qu'une crise sanitaire : elle affecte les sociétés et les économies à la base, détruisant des vies et des moyens de subsistance et érodant les bases pour mettre fin à la pauvreté et atteindre les objectifs de développement durable (UNSDG, 2020).

Madagascar est exposé, à plusieurs titres, aux conséquences du Covid-19, d'une part, à travers son intégration (et dépendance) à l'économie mondiale, et d'autre part, par ses conséquences internes - directes et indirectes - sur les activités et les personnes, ainsi que par les effets des mesures de confinement adoptées par le Gouvernement pour contenir la propagation du virus. Une série de caractéristiques de la société, de l'économie et des institutions malagasy rend Madagascar très sensible à la propagation du virus et vulnérable



à ses effets, pour des impacts qui pourraient être importants, voire dramatiques¹. L'évolution des différents impacts dans le temps est au moment actuel difficile à prévoir ; il faudra donc suivre de près la situation et constamment mettre à jour cette analyse et ses résultats.

Figure 1 : Le Covid-19 à Madagascar



Source : Adaptation par les auteurs du rapport de ECA (2020)

Des prévisions préoccupantes pour l'économie malagasy

Les premières prévisions estiment une réduction de moitié de la croissance mondiale (de 3.0 à 1.5%)² et de 3.2% à 1.8% celle du continent africain.³ Les premiers effets sur les échanges internationaux sont facilement visibles dans les secteurs de l'aviation civile, du tourisme, mais aussi dans une nette réduction de la demande internationale, entre autres, de matières premières, notamment des produits pétroliers.

A l'instar des autres pays⁴, les mesures adoptées par l'État malagasy (blocage des vols internationaux, limitation des transports publics, confinement des personnes et blocage des activités non essentielles, couvre-feux, etc.) ont **des effets directs évidents sur les activités économiques et sociales, sur les chaînes de production, sur leurs travailleuses et travailleurs et, finalement, sur la croissance économique de Madagascar**. Parmi les branches économiques les plus touchées, on peut citer les transports, le commerce au détail, les services d'hôtellerie, de restauration et touristiques, les services domestiques et à la personne, etc.

¹ Pour en citer quelques-uns (voire Figure): une société urbaine fortement concentrée dans des habitats informels où les conditions de vie ne permettent pas le confinement et la distanciation sociale ; une économie axée sur des secteurs et des produits et sur des marchés fortement impactés par le Covid-19, p. ex. tourisme, matières premières, industrie textile, et les marchés européens et chinois ; un système sanitaire très faible, sous-doté et fortement dépendant des marchés extérieurs en matériels et intrants médicaux (Chine avant tout).

² <https://www.oecd.org/economic-outlook/>

³ Source: ECA (2020). *Economic Effects of the COVID-19 on Africa*, United Nations Economic Commission for Africa, 2020.

⁴ https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/Monthly_Briefing_136.pdf



Les scénarios macroéconomiques élaborés par le PNUD chiffrent le recul de la croissance économique de 5,3% en prévision pour 2020 à 0,17% (scénario de référence), -11,0% (scénario 2) et à -19,0 % dans le scénario catastrophique⁵.

Les maillons les plus faibles risquent d'être encore plus laissés de côté dans l'émergence et après⁶

A Madagascar comme ailleurs, les personnes (les secteurs, les entreprises et les zones) qui étaient déjà vulnérables économiquement et socialement exclues seront davantage exposées aux conséquences de la crise, ayant moins les moyens et les capacités à y faire face. En d'autres termes, cette crise va exposer davantage les faiblesses structurelles et la non-inclusivité de l'économie et de l'emploi de Madagascar, en exacerbant leurs liens avec la pauvreté, dans ces multiples formes, et les discriminations et inégalités, dont celle de genre et celle vis-à-vis de groupes vulnérables spécifiques (p. ex. personnes avec handicap, LGBT).

Pauvreté – Au niveau africain, les premières estimations chiffrent entre 5 et 29 millions les personnes qui plongeront au-dessous du seuil d'extrême pauvreté de 1.90 \$ à cause de la pandémie (ECA, 2020).

Pour Madagascar, suivant les simulations du PNUD sur les données de l'enquête ENSOMD 2012, les impacts selon trois scénarios se présentent comme suit :

- Scénario sans Covid-19 : si 2020 n'avait pas connu de crise Covid-19, la consommation privée réelle aurait augmenté de 3,6% par rapport à l'année 2019. Avec une telle valeur, la consommation privée par tête en 2020 aurait valu 1,007 fois sa valeur de 2012. Ainsi, **le taux de pauvreté serait estimé à 70,5%**, soit inférieur à la valeur de 70,8% pour l'année 2012⁷. Le taux d'extrême pauvreté serait alors de 55,6% en 2020 s'il n'y avait pas eu la pandémie Covid-19.
- Scénario 1 de référence : selon le premier scénario, pour lequel la contraction de la demande due au Covid-19 est la plus faible ; la consommation privée reculerait de 1,5% en termes réels par rapport à l'année 2019. Ainsi, la consommation privée par tête de 2020 ne vaudrait plus que 0,957 de sa valeur de 2012. **Le taux de pauvreté serait alors à 72,1%**, soit plus important de 1,5 point de pourcentage par rapport à la situation sans le Covid-19. Par ailleurs, parmi les pauvres dûs au covid-19, 2,1% ne le seraient pas sans le choc. Le pourcentage d'extrêmement pauvres serait dans ce scénario de 57,4%, soit supérieur de 1,8 point de pourcentage par rapport à la situation sans le covid-19. Ainsi, parmi les extrêmement pauvres, 3,1% le deviendraient à cause de la pandémie.
- Selon le Scénario 2 d'une crise plus longue avec un confinement sur 2 à 3 mois, la contraction de la demande due au Covid-19 serait déjà beaucoup plus importante, se traduirait par **une hausse plus importante du taux de pauvreté, soit 76,4%**, dépassant de 5,9 points de pourcentage le taux de pauvreté sans le Covid-19. **Le taux d'extrême pauvreté passerait à 62,9%** (+7,3 pp par rapport à la situation sans le covid-19).
- Dans le Scénario 3 catastrophique, la contraction de la demande due au covid-19 ferait reculer de 23,4% la consommation privée réelle par rapport à l'année 2019. Dans une telle situation, **le taux de pauvreté pourrait valoir 79,2% (+8,6 pp)**

⁵ PNUD (2020). Note sur l'impact du COVID-19 sur l'économie de Madagascar. Scénarios et recommandations.

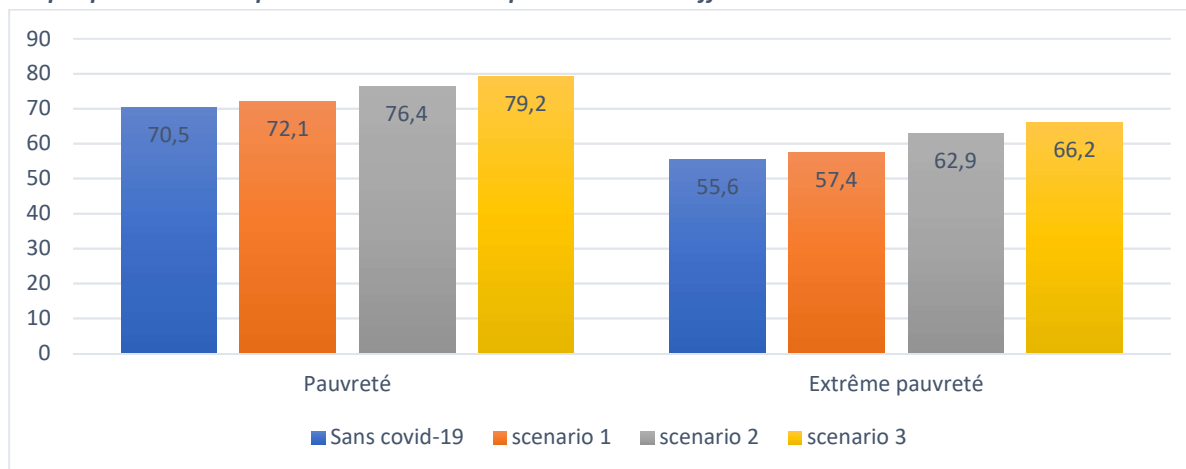
⁶ UNSDG (2020). UN framework for the immediate socio-economic response to COVID-19. Shared responsibility, global solidarity and urgent action for people in need. First draft for discussion, April 3, 2020.

⁷ Selon les calculs du PNUD, mais aussi comme il est consigné dans le WorldBank data.



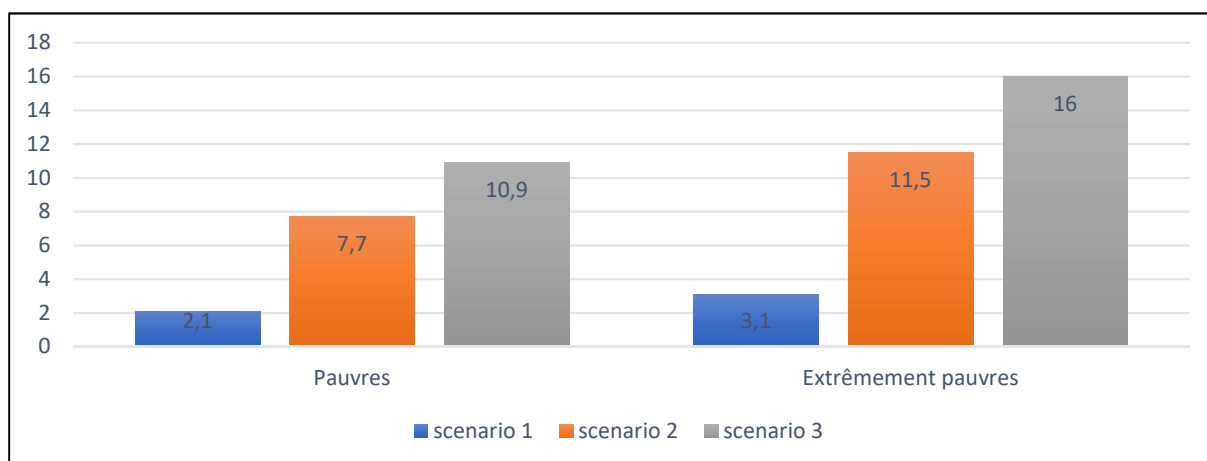
et celui d'extrême pauvreté 66,2% (+10,6 pp par rapport à la situation sans la pandémie).

Graphique 1 : Taux de pauvreté et d'extrême pauvreté selon différents scénarios Covid-19



Source : cadrage macroéconomique, enquête ENSOMD, calcul PNUD. Scénario 1 : baisse de 1,5% de la consommation privée réelle par rapport à 2019, scénario 2 : baisse de 15,4% de la consommation privée réelle, scénario 3 : baisse de 23,4% de la consommation privée réelle par rapport à 2019.

Graphique 2 : Nouveaux pauvres et extrêmement pauvres selon différents scénarios Covid-19



Source : cadrage macroéconomique, enquête ENSOMD, calcul PNUD.

Mode de lecture : Pourcentage des nouveaux pauvres (ou extrêmement pauvres) du scénario i, représente parmi les pauvres (respectivement extrêmement pauvres) du scénario i des non pauvres (respectivement non extrêmement pauvres) dans le scénario sans Covid-19.

Emploi – Dans sa phase initiale, la crise frappera surtout les emplois précaires, les travailleurs des secteurs informels, les petits producteurs agricoles, les indépendants et aussi les PME, en d’autres termes, toutes ces formes d’emploi qui ont moins de capacité de résilience à ce choc⁸.

La crise précarise les emplois formels et rend encore plus vulnérable les emplois précaires. Les principaux acteurs concernés sont ceux qui sont dans les secteurs affectés par les mesures prises pour faire face à la crise, notamment les chefs d’entreprises et l’ensemble

⁸ BIT (2020) estime qu’au niveau globale, la pandémie pourrait générer une perte de 25 millions d’emplois et de 860 milliards à 3,4 billions USD de perte de revenus du travail.



de leurs employés dans le tourisme, l'hôtellerie, la restauration, le transport, le commerce, les entreprises franches textile/TIC, etc.

Si la crise dure longtemps, l'impact sur l'emploi sera considérable. Elle entraîne déjà une tension de la trésorerie des entreprises avec des salaires impayés ou du moins, un risque que cela soit le cas.

La plupart des secteurs touchés peinent à redémarrer. C'est le cas du secteur touristique qui est déjà connu par sa grande fragilité où environ 200 000 travailleurs sont actuellement victimes de l'arrêt brutal des activités liées au tourisme. La main d'œuvre est en train de chercher du travail dans d'autres secteurs alors qu'en temps normal, ce secteur a déjà eu des difficultés pour recruter et retenir les travailleurs.

Pour les autres secteurs moins sinistrés avec un niveau d'activité minimal à normal, les entreprises, pour sauvegarder aussi longtemps que possible les emplois, privilégient les mesures suivantes :

- Mettre en congés payés les employés (ceux qui ont encore de droits de congé non utilisés) ;
- Donner des crédits de congé aux travailleurs ;
- Arrêter les heures supplémentaires ou les jours de travail majorés (week-end ou fériés) ;
- 30% à 40% des entreprises appliquent le chômage technique. Pour le moment, c'est du chômage technique partiel (réduction du nombre des travailleurs, réduction du temps de travail).

Ces mesures sont particulièrement appliquées dans les entreprises franches textiles qui représentent 2% en patronat et environ 50% de l'emploi formel.

Cette crise impacte également les entrepreneurs (transporteurs, restaurateurs, etc.) qui dépendent de la sous-traitance du secteur privé pour assurer leurs recettes et leur développement. Par ailleurs, la population rurale souffre autant de cette crise car les alternatives en matière d'activités/emplois sont rares dans le monde rural et compte tenu des difficultés d'accès aux ressources productives et aux marchés à cause des mesures de confinement.

Pour l'instant, l'outsourcing est relativement épargné par la crise mais le secteur souffre également des mesures de limitation des horaires de fonctionnement (arrêt des activités à 13h, budget supplémentaire pour le transport des salariés). Il représente à peu près 15% des entreprises franches à Madagascar soit l'équivalent de 20 000 emplois.

Bien que la pandémie fasse chuter la production industrielle locale, de l'ordre de 60%, et réduise la capacité de production autour de 50% à 60%, il n'y a pas encore de licenciement et les salaires sont entièrement payés. Bien que les industries locales dépendent fortement des importations des matières premières (85%), la plupart d'entre elles ont encore des stocks de matières premières pour quelques mois.

Des impacts environnementaux sont à craindre car la crise sociale générée par la perte d'emplois et de revenus engendrera, à court terme, une pression sur l'environnement. Les populations locales qui jusqu'à maintenant ont été sensibilisées sur les bienfaits de la gestion durable des ressources naturelles, notamment grâce au tourisme seront susceptible de retomber dans les pratiques de braconnage ou déforestation pour survivre en temps de crise.



La perte d'emploi aura une conséquence sur le travail des enfants dont la réalité a montré une hausse importante en cas de crise.

Les PME - très sensibles à une crise qui perdure. Les mesures de confinement entraînent de fortes contraintes en termes d'offre et de demande pour les entreprises, à savoir :

- un risque élevé de pénurie d'intrants, de matières premières, de fournitures, d'équipements importés en raison de la forte dépendance du pays envers des fournisseurs internationaux localisés en Chine, Inde, France etc... qui sont partiellement ou totalement confinés et de la perturbation des chaînes d'approvisionnement et logistiques qui en découlent. Quasiment toutes les industries de Madagascar dépendent de l'importation pour les matières premières nécessaires à la production. Dans le secteur textile, l'import représente 90% des matières premières utilisées. Pour l'instant, la pénurie de matières premières n'est pas encore généralisée car la plupart des industries disposent encore de stocks de matières premières et la forte baisse de la consommation locale réduit la demande adressée aux entreprises.
- Une diminution de la demande des acheteurs internationaux (réduction drastique ou annulation des commandes) localisés principalement en France, Chine, Etats-Unis, ... où le Covid-19 est le plus virulent.
- Une diminution de la demande locale (baisse de la consommation locale en raison des mesures de limitation des transports et déplacements, de fermeture des commerces, des horaires restrictifs etc...). La population se concentre prioritairement sur les produits essentiels. Même si la situation au niveau mondial se débloque, il n'est pas sûr que le textile ou les produits non essentiels soient la priorité des consommateurs. La peur d'une réapparition du virus impactera certainement leur manière de consommer. Les consommations autres que celles essentielles diminueront à court et moyen terme. Cette baisse de la demande est accentuée par la diminution du pouvoir d'achat engendré par les pertes de revenus des travailleurs.
- Une diminution des investissements nationaux ou internationaux dans les entreprises existantes ou dans de nouvelles entreprises dans les différents secteurs/filières porteuses.

Le secteur agricole n'est pas épargné. La pandémie a un impact sur les systèmes alimentaires mondiaux. Madagascar n'est pas épargné et toute la chaîne de valeur alimentaire est perturbée. Les chaînes de valeur agricole sont également touchées :

- Madagascar est un importateur net de denrées alimentaires, surtout le riz, mais également en produit de première nécessité : huile, lait, sucre, farine ;
- Besoin d'importation en riz 360.000 tonnes : risques d'être perturbée par des restriction des exportations afin de satisfaire les besoins locaux ;
- Risques de restriction douanière par rapport à la qualité des produits notamment pour l'aquaculture, les huiles essentielles, produits d'exportation etc.
- Liens entre les prix des denrées alimentaires et les revenus des ménages, notamment les exploitations agricoles qui approvisionnent en produits maraichers, ainsi qu'en fruits les marchés locaux (baisse des prix et des revenus car les marchés ferment à 13h) ;
- Cela affecte directement les écoles ayant des programmes d'alimentation et de nutrition des enfants, et touche particulièrement les ménages en difficulté de revenu.



Services de base - Pour les plus pauvres et les plus vulnérables, aux conséquences en termes d'emploi et de revenus perdus, s'ajoutent les impacts d'un accès limité aux services de base (santé, éducation, eau et assainissement, protection sociale), à cause de ruptures des services (manque de personnel et de ressources à cause de la pandémie et de la situation d'urgence), mais aussi des difficultés économiques croissantes des ménages touchés par le Covid-19. Notamment les questions, par exemple, de l'accès aux soins, aux repas scolaires et à l'éducation pour les enfants des écoles fermées.

En plus, **la capacité de réponse des pouvoirs publics, déjà structurellement faible, va se réduire encore plus à cause de l'impact de la crise économique sur les recettes fiscales**. Dans ce contexte, il est attendu à ce que :

- La lutte contre la pandémie passe également par la redistribution de ressources - humaines et financières - dédiées à d'autres maladies (et à la santé sexuelle et reproductive) comme l'a démontré la crise d'Ebola (ECA 2020).
- Les plans de réponse pour la dimension socioéconomique et par la suite de relance ne peuvent être à la hauteur des besoins, sauf à travers une mobilisation accrue de ressources externes.
- Dans ces conditions, la sécurité et de la bonne gouvernance connaissent une dégradation importante.

Santé - A côté des taux de morbidité et de mortalité attribués au Covid-19 qui s'accroissent, les mesures de confinement, la limitation des déplacements et la panique engendrent la baisse du taux de fréquentation des structures sanitaires et ainsi impacteront négativement sur les indicateurs de performance des programmes spécifiques : recrudescence des maladies, diminution des taux de couverture vaccinale, augmentation des taux de mortalité maternelle et infantile, etc.

Ainsi, dans les régions (Menabe, Anosy, Androy, Atsimo Andrefana), la circulation des fakes-news sur les risques de contamination dans les Centres de Santé ou par le personnel soignant a entraîné l'abandon du recours à l'hôpital et la montée de l'automédication pour le traitement des maladies endémiques ou saisonnières (paludisme, ...).

Au stade actuel de l'épidémie et compte tenu du potentiel de propagation de l'épidémie et du non-respect des mesures barrières et des règles du confinement et de quarantaine, le système de santé du pays pourrait être rapidement débordé, voire s'effondrer face à un afflux croissant de patients nécessitant des soins, dont certains des soins intensifs et l'accroissement exponentiel des contacts mis à observation. Cet effondrement affecterait les différents piliers du système de santé : prestations de services, ressources humaines, ressources financières, infrastructure et équipements, système d'information.

Ces afflux de cas, occasionnant des besoins considérables en équipements, matériels, médicaments et intrants divers, entraineront la défaillance des chaînes d'approvisionnement face à l'afflux de demande de plus en plus croissant. Cette situation alarmante pourrait aussi résulter d'une gestion hasardeuse du fait de l'insuffisance de compétences, mais aussi de la spéculation dans les marchés mondiaux.

Les équipements de protection individuelle (EPI) sont souvent sujets à pénurie et les conséquences sont dramatiques, entre autres, la contamination des personnels soignants et des travailleurs de première ligne face au Covid-19. Le pays a été confronté par un problème d'acquisition des EPI pour le personnel de santé.

Certains médicaments utilisés dans le protocole de traitement deviennent recherchés ou sont en ruptures de stocks : hydroxychloroquine, chloroquine, azithromycine. Certaines



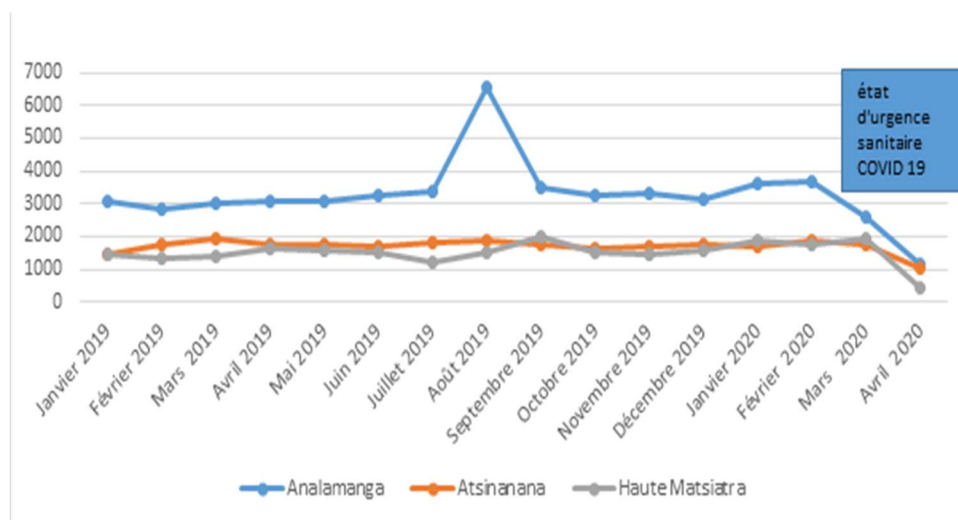
fournitures utilisées en période épidémique sont en ruptures de stocks : solution hydroalcoolique, masques chirurgicaux et FFP2, gants, fournitures des équipements de protection individuelle (EPI). Le système d’approvisionnement des intrants est affaibli par l’arrêt des transports internationaux.

Les mesures prises pour faire face à l’état d’urgence sanitaire entravent les activités de la santé de la Reproduction Maternelle, Néonatale, Infantile et de l’Adolescent (SRMNIA) :

- Les **chaînes d’approvisionnement** sont affectées par la pandémie par la fermeture des frontières et les contraintes dans les flux de livraison des fabricants. Les livraisons des commandes de médicaments et intrants effectuées sont retardées par la restriction des vols. Alors, la disponibilité et la distribution dans le pays des contraceptifs, des médicaments essentiels pour la santé maternelle et d’autres médicaments essentiels, y compris les antirétroviraux (ARV) et les réactifs utiles pour le dépistage sont remises en cause.
- On enregistre une **baisse de la fréquentation des centres de santé**. Cette situation est marquée là où les mesures de confinement sont mises en place dans quelques régions du pays

Suivant les données de DHIS2 avril 2019 et avril 2020, l’utilisation des services de santé maternelle ont chuté pour être réduit d’un tiers ou même de moitié.

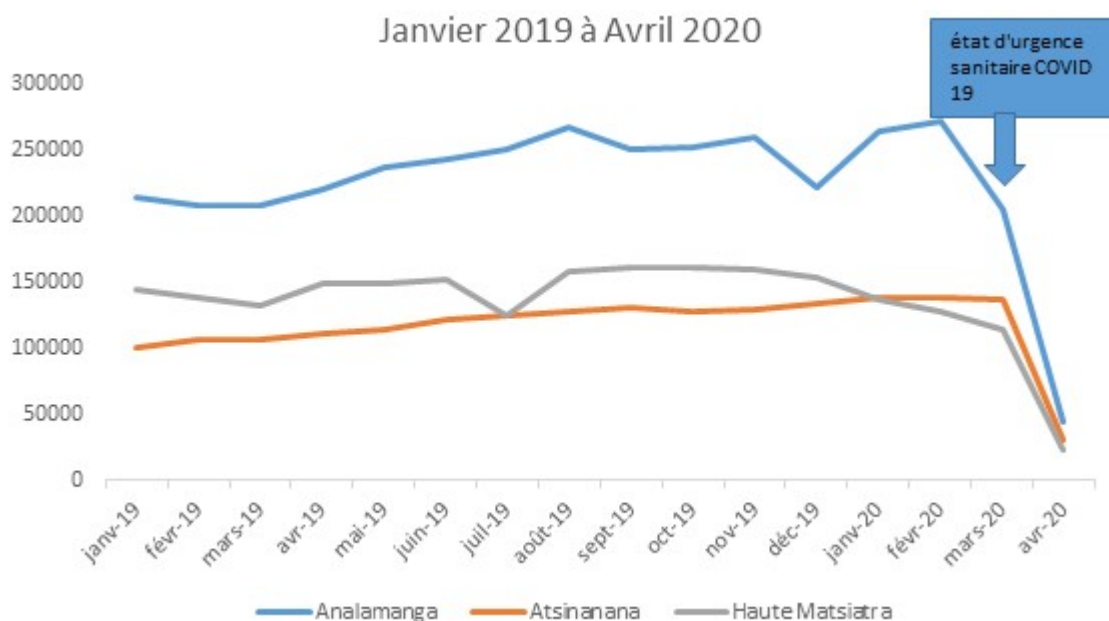
Graphique 3 : Nombre d’accouchement dans les Centres de Santé de Base (CSB) de Janvier 2019 à avril 2020



- Le Covid-19 a entraîné des perturbations dans l’atteinte des objectifs de **zéro besoins non satisfaits en planification familiale**, notamment à cause de la non-fréquentation des centres par crainte d’être contaminé, et du risque d’abandon des méthodes de longue durée pour des méthodes de courte durée par indisponibilité du personnel formé, ceci pouvant entraîner des grossesses non désirées en période de confinement.



Graphique 4 : Nombre d'utilisateurs réguliers des services de planification familiale – Janvier 2019 à Avril 2020



- Une baisse significative de la fréquentation des services de vaccination. Dans certaines régions, la diminution varie de l'absence totale d'acte de vaccination à une baisse drastique d'actes. Cette baisse de la fréquentation des services de vaccination s'est accompagnée de nombreuses rumeurs sur la conduite d'essais cliniques pour la mise au point d'un vaccin contre le Covid-19. Ces baisses se traduisent par une baisse régulière au cours des trois derniers mois des couvertures vaccinales des antigènes du PEV comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 1 : Couvertures vaccinales des antigènes du PEV de Janvier à Mars 2020

2020	BCG	VPO3	Penta 1	Penta 3	Rota2	VAR	Td2+	Pneumo3
Janvier	69%	79%	88%	79%	77%	77%	46%	79%
Février	79%	78%	91%	79%	82%	82%	48%	78%
Mars	78%	67%	76%	67%	69%	64%	39%	67%

Genre - Les conséquences de la propagation du COVID-19 affecteront davantage certaines couches de la population, surtout en raison des inégalités de genre sous-jacentes qui risquent d'être exacerbées par la crise en cours. D'un côté, les femmes représentent la majorité du personnel de santé et de l'assistance sociale confronté à la pandémie. Elles sont également sur-représentées dans les secteurs de services les plus touchés par la crise, et aussi en première ligne, dans le milieu familial, la prise en charge des malades et des enfants, temporairement déscolarisés. De l'autre côté, les femmes à Madagascar sont sur-représentées dans les emplois précaires, à bas salaire, à temps partiel et informels (ENEMPSI⁹ 2012 et WorldBank Database). D'ailleurs l'impact économique sera particulièrement ressenti par les ménages les plus pauvres, dont font partie les ménages dirigés par une femme et les ménages monoparentaux. Tout porte à croire que parmi les

⁹ Enquête nationale sur l'emploi et le secteur informel de l'Instat.



laissés de côté de cette crise, les femmes Malagasy et l'égalité de genre seront parmi les perdantes.

Aux effets socio-économiques, s'ajoutent la violence basée sur le genre (VBG), y compris la violence domestique, l'exploitation et les abus sexuels, le mariage d'enfants. Les restrictions de déplacements et le confinement, dans un contexte déjà très tendu en raison de la perte d'emploi et de revenus, amènent à un risque accru d'augmentation des VBG, qui affectent particulièrement les femmes, les filles et les enfants. Dans ce contexte, les filles sont les plus exposées aux violences sexuelles et avec l'accès réduit aux services offrant les intrants pour la planification familiale, le risque de grossesses précoces et non désirées, avec toutes les conséquences connues sur leur dignité, santé, éducation, épanouissement et résilience, notamment face à une situation de crise généralisée.

Ainsi, le rapport relatif à l'évolution des appels sur la ligne verte 813 pour le signalement et dénonciation des violences basées sur le genre et les abus et exploitation sexuels dans le contexte de la réponse au Covid-19 indique un nombre important (1845) d'appels entre la date du 28 Avril et le 6 Mai 2020. On note une augmentation continue du nombre d'appels reçus en dehors des heures d'ouvertures qui représentent 37% des appels.

Les résultats préliminaires d'une enquête initiée par UNFPA (avril-mai 2020) sur les réseaux sociaux indiquent en effet :

- Une augmentation de cas des violences basées sur le genre (VBG) subies par les femmes suite au confinement : 68 % des répondants estiment que les cas de VBG sont en augmentation dans le contexte de Covid-19 ;
- 57% de victimes de VBG ont affirmé que le confinement ou la période de COVID-19 a aggravé leur situation de violences ;
- 46% des femmes ont mentionné que le confinement leur a causé de problème de diminution de revenu et/ou le manque d'argent.

La réponse à la montée de la violence est encore compliquée par le fait que les institutions sont déjà soumises à une pression énorme face aux exigences de la lutte contre la pandémie de Covid-19. Le personnel de santé et la police sont débordés et en sous-effectif. Les forces de sécurité sont moins disposées à arrêter les auteurs de violences, ne descendent pas sur le lieu d'infraction en cas d'appels suite au nombre élevé de contrôles à effectuer. Les groupes d'appui locaux sont paralysés ou manquent de ressources.

La violence à l'égard des femmes touche également d'autres secteurs : en milieu du travail, celle-ci se présente sous forme de violence morale, de menace surtout liée au licenciement pour cause de suppression d'emploi, de stress et de l'incertitude avec la précarité d'emploi notamment dû au COVID-19.

Insécurité alimentaire et malnutrition – ECA (2020) fait noter l'inquiétante introduction de restrictions à l'exportation par quelques grands fournisseurs d'Afrique (p. ex. Inde et Viet Nam). Une prolongation de la pandémie risque d'avoir des conséquences sur les chaînes d'approvisionnement au niveau national et international des produits alimentaires de base et donc sur leurs prix, ainsi que des intrants agricoles et par de-là sur les prochaines campagnes agricoles.

La diminution du pouvoir d'achat ainsi que la perturbation des sources de revenu limiteront l'accès à l'alimentation des ménages vulnérables et déjà en insécurité alimentaire. Le Covid-19 risque donc d'accentuer les difficultés alimentaires et nutritionnelles de ces



ménages. Dans le Sud cette situation est aggravée par la sécheresse, qui est estimée avoir touché environ 1.5 M personnes dans les districts les plus vulnérables.

Education – Avec la fermeture des écoles primaires, secondaires, des centres d'apprentissage, des instituts d'enseignement supérieur et des universités sur l'ensemble du territoire pendant plus d'un mois, le système éducatif fait face à plusieurs risques :

- **Risque important d'abandon scolaire, corollaire de l'augmentation des vulnérabilités sociales et économiques** suite à la crise sanitaire. Cette crise entrainera, selon les premières estimations de la Banque mondiale, la perte d'emplois et la baisse de revenus de milliers de malagasy, dont une des conséquences peut être l'abandon de la scolarité des enfants/jeunes. Les parents ne pourront plus assumer les charges financières liées à la scolarisation des enfants/jeunes telles que (1) les cotisations à verser aux comités de gestion dans les établissements publics (pour les indemnités des enseignants non-fonctionnaires, pour les menus travaux de maintenance et de réparation au sein de l'école et pour toutes autres dépenses, ...), (2) les frais d'inscription et d'écolage pour les enfants scolarisés dans l'enseignement privé, (3) les fournitures scolaires. Les parents pourront également leur demander d'interrompre leur scolarité pour aider dans les activités de subsistance.
- **Recul de l'apprentissage**, en particulier dans l'enseignement public, en l'absence de mesures adaptées pour la continuité pédagogique durant la fermeture des écoles et/ou pour le rattrapage du temps d'apprentissage perdu pour terminer l'année scolaire en cours. En outre, l'interruption des cours peut affecter particulièrement les enfants en classe d'examen.
- **Difficultés financières des établissements privés** : au mois de mars, les établissements privés ont pu en général assumer les salaires des enseignants permanents, mais éprouveront des difficultés à partir du mois d'avril en cas de prolongement de la fermeture. Les enseignants vacataires quant à eux seront sans ressources tant que les écoles seront fermées. Les parents pourront également accumuler des arriérés de paiement. Les difficultés de l'enseignement privé peuvent résulter à un transfert massif de la demande de scolarisation vers l'enseignement public à la prochaine année scolaire.
- **Risques de mesures d'austérité sur les dépenses éducatives et de tension de trésorerie** : Selon la durée de la pandémie, il est possible que certaines dépenses éducatives soient impactées. En cas de forte baisse des recettes fiscales et de tensions importantes sur le budget du pays, des difficultés de paiement pourraient émerger, y compris des salaires.

Migrations - La situation induite par le COVID-19 a et aura des impacts majeurs sur la migration et la mobilité des personnes, de par le monde et à Madagascar : des impacts immédiats liés aux mesures de contrôle et de prévention de la propagation de l'épidémie prises par les gouvernements de la plupart des pays du monde, et y incluent les mesures prises par Madagascar ; et des impacts à venir qui découleront de la situation socio-économique très dégradée au niveau global, continental, et national induite par ces mêmes mesures.



Les impacts immédiats découlent, à la date de fin avril, des 60,771 mesures de restrictions concernant 219 pays ou territoires prises par les Gouvernements et autorités respectives selon l'OIM, une situation inédite. Madagascar pour sa part a fermé ses frontières internationales le 20 mars 2020, sans prévision actuellement de réouverture. Pres de 1,200 nationaux malagasy bloqués à l'étranger ont fait appel au Gouvernement pour assistance à leur rapatriement, des appels restés sans suite en date. De nombreux travailleurs migrants malagasy ont vu leurs contrats terminés, c'est le cas de près de 500 marins et membres d'équipages de bateaux, et de plusieurs centaines de travailleuses migrantes au Proche et Moyen-Orient.

En ce qui concerne les étrangers à Madagascar, un certain nombre de non-nationaux (principalement européens et nord-américains) travaillant à Madagascar ont quitté le pays par les derniers vols opérant avant la fermeture des frontières, et par les vols spéciaux de rapatriement ensuite. Les perspectives de retours de ces non-nationaux, occupant pour certains des fonctions de cadres et techniciens supérieurs dans des entreprises malagasy ou succursales malagasy d'entreprises internationales sont incertaines, de même les effets que ces départs peuvent avoir sur les capacités immédiates de ces entreprises, qui pourraient avoir à se tourner vers une main d'œuvre locale pas forcément disponible encore pour les qualifications requises.

A l'intérieur du pays, le confinement strict dans trois régions, et les restrictions quasi-absolues de mobilités entre les grandes villes du pays, dont Antananarivo et Toamasina, ont pu bloquer initialement plusieurs milliers personnes hors de leur lieu de résidence habituelle, et séparé des familles – situations qui semblent résorbées depuis.

A moyen terme, au-delà d'un effet de « contraction » des migrations lié – dans un premier temps – aux effets des mesures de contrôle et de prévention de la propagation de l'épidémie prises par les gouvernements dont celui de Madagascar ; il est probable que le contexte socio-économique très dégradé au niveau global, continental, et national induise un effet d'intensification et d'accélération des dynamiques observées pre-COVID-19.

La migration est avant tout une stratégie d'adaptation par rapport à un contexte social et économique donné, et dans le contexte post-COVID-19, les manifestations pourraient probablement être les suivantes :

- Au niveau des immigration/mobilités internationales vers Madagascar :
 - Un impact négatif sur le climat international des affaires et des investissements étrangers, lié aux restrictions et contraintes de mobilités internationales.
 - Un impact négatif majeur sur le secteur du tourisme et notamment la sécurisation des emplois du secteur lié aux restrictions et contraintes de mobilités internationales.
- Au niveau de l'émigration/mobilités depuis Madagascar :
 - Une réduction importante des renvois de fonds vers Madagascar (la BM prévoit une baisse pour l'Afrique australe d'environ 25% pour l'année 2020 par rapport à l'année 2019), ayant un impact sur le niveau de vies des familles récipiendaires et sur la capacité d'assumer certaines dépenses et besoins essentiels.
- Au niveau des migrations internes :
 - Exacerbation des réalités observées pre-COVID-19, avec des effets importants sur le moyen terme, au niveau social, économique et en matière de gouvernance. En ce qui concerne les exploitations forestières et des AP,



dans le Menabe par exemple, la suspension des activités liées au tourisme et à la pêche, principales sources de revenus dans le district de Morondava, a provoqué une hausse drastique du chômage. Un grand nombre de personnes sans emploi, principalement migrants, se sont déplacées dans l'aire protégée Menabe Antimena (APMA), dans l'espoir de trouver d'autres sources de revenus. Cette prolifération de nouvelles installations semble être favorisée par un réseau de trafiquants fonciers de la communauté autochtone qui vendent les parcelles de terrains forestiers aux migrants. Les populations locales installées en proximité de l'APMA sont confrontées aux mêmes problèmes mais, se sentant menacées par la prolifération de ces nouveaux campements, augmentent la pratique de défrichage afin d'annexer de nouvelles parcelles de terrains à leurs propriétés, de peur que celles-ci ne soient prises par les nouveaux migrants. Ceci a exacerbé les tensions entre la population Antandroy et la population locale et entre les anciens migrants et les migrants récemment installés. Les exploitations illicites du noyau dur de l'APMA s'intensifient avec l'arrivée des nouveaux migrants et la diminution des descentes des agents forestiers dû au confinement et se répandent dans les réserves forestières des communes avoisinantes.

- Une intensification probable des mobilités depuis les zones rurales et depuis les villes secondaires vers des grandes villes, accentuant les défis préexistants au COVID-19 dont les enjeux portants sur la salubrité, l'habitat, l'accès à l'emploi et aux services sociaux de base, la sécurité ; et plus généralement la réflexion sur le modèle et la planification d'un développement urbain durable.

Une stabilité politique encore plus précaire

La gestion de la pandémie et de ses conséquences économiques et sociales pourrait avoir **des répercussions fortes sur la stabilité politique des pays fragiles**. Madagascar est loin d'être épargné par ce scénario. Il est d'ailleurs à noter que le choix d'un confinement partiel et la durée qu'elle aura sont fortement liés à la nécessité de limiter les conséquences politiques et sociales. En effet, les risques de troubles sociaux et de violence sont importants dans un pays où plus de 70% de la population vivent dans la pauvreté et où la grande majorité des actifs évoluent dans le secteur informel sans protection sociale et avec des revenus faibles.

La crise met aussi en exergue la faiblesse des mécanismes de délibération collective, d'intermédiation sociale des conflits et de consensus national dès lors que les capacités de survie sont menacées.

Une intensification probable des phénomènes d'insécurité, favorisée par un effet d'opportunité lié une redistribution des forces de défense et de sécurité aux besoins de mise en œuvre et de contrôle des mesures de restrictions liées à l'état d'urgence sanitaire et dont il est probable que celui-ci durera – même si de manière atténuée – sur les prochains mois ; et pouvant induire des déplacements de population plus importants et fréquents.



2. Des défis majeurs structurant l'évolution de Madagascar

Les défis majeurs qui structurent l'évolution du développement de Madagascar sont analysés en fonction des cinq P (Peuple, Prospérité, Planète, Paix et Partenariat) de l'Agenda 2030 pour le développement durable. Ces cinq P permettent de reconsidérer les ODD et les enjeux qui y sont liés en fonction des finalités de l'Agenda 2030.

2.1 Un P-PEUPLE marqué par un faible développement humain

Le P-Peuple regroupe selon la catégorisation des ODD les objectifs ODD°1, ODD°3, ODD°4, ODD°5 et ODD°6 et traite globalement de la dimension sociale de l'Agenda 2030. Il est centré sur le bien-être des individus, leur qualité de vie et l'accès à certains droits fondamentaux pour une vie décente comme l'accès à l'eau, à la santé ou à l'éducation.

L'analyse de cette dimension fait ressortir quatre problèmes majeurs qui influencent la qualité de vie des populations à Madagascar à savoir la démographie, l'éducation, la santé, la pauvreté et les inégalités, qui sont accompagnés d'enjeux sociaux récurrents et préoccupants concernant l'insécurité alimentaire et la malnutrition, l'accès à l'eau, et les inégalités de genre.

2.1.1 Croissance et transformation démographiques, atout ou fardeau ?

Selon les chiffres provisoires du Recensement Général de la Population et de l'Habitat de 2018, la population totale de Madagascar se chiffre à 25 680 342 personnes, dont 13 013 390 femmes (50,7%) et 12 666 952 hommes (49,3%). Ces personnes se distribuent dans plus de six millions de ménages, pour une taille moyenne de 4,2 individus par ménage (3,8 en milieu urbain et 4,3 en milieu rural)¹⁰.

Depuis le recensement de 1993, la population totale a doublé¹¹ (12 238 914 personnes en 1993), pour un taux de croissance annuel moyen de 3 % (contre 2,68 % entre 1975 et 1993). C'est surtout la population rurale qui a soutenu cette évolution : elle a augmenté d'un facteur de 2,2 (de 9,4 à 20,6 millions), tandis que la population urbaine a évolué par un facteur de 1,8 (de 2,8 à 5,0 millions)¹². Les régions du pays qui ont enregistré les taux les plus élevés sont Ihorombe (4,8 %), Bongolava (4,3 %) et Androy (3,9 %), celles avec les taux les plus faibles Amoron'i Mania (2,3 %) et Vakinankaratra (2,4 %).

La structure de la population par âge indique une forte proportion de jeunes (INSTAT, 2018) : 64 % de la population sont âgés de moins de 25 ans, 47 % de moins de 15 ans, et environ un tiers de la population (32 %) est âgé de 10 et 24 ans.

¹⁰ Au niveau des régions, cette taille varie de 3,4 dans la région DIANA à 5,2 dans la région Atsimo Atsinanana.

¹¹ La plupart des provinces ont vu leur population doubler entre 1993 et 2018.

¹² La portion de population vivant dans le milieu rural était en 1993 77,1 % ; selon le RGPH 2018 elle s'élève à 80,5%.

Toutefois, la comparaison entre ces deux chiffres doit être faite avec beaucoup de prudence étant donné que le classement des Communes en Communes urbaines et Communes rurales diffère entre les deux recensements.



L'Indice Synthétique de Fécondité (ISF) des femmes est élevé et accuse une forte disparité entre le milieu urbain et rural¹³. Il montre cependant une tendance continue à la baisse : il était estimé à 6,0 enfants par femme en 1997 (EDS), 5,2 en 2003-2004 (EDS), 4,8 en 2012-2013 (ENSOMD) et 4,2 en 2018 (MICS). L'autre caractéristique de cette fécondité est sa précocité avec un taux de fécondité de 151 ‰ à 15-19 ans en 2018 (MICS 2018) contre 163 ‰ en 2012-2013 (ENSMOD) et 148 ‰ en 2010 (EDS).

Selon les données de l'Enquête sur l'emploi de 2015 réalisée par l'INSTAT, seuls 12,5 % des habitants sont des migrants. Les mouvements migratoires sont plus accentués en milieu urbain (19,3 %) qu'en milieu rural (12,6 %). La faible migration rurale « s'explique par le manque d'infrastructures routières, la pauvreté et l'ancrage à la terre ». Les principales raisons de cette migration sont le regroupement familial (64 %), la recherche d'emploi (20 %) et autres (études, affectation à des postes de travail, etc.). Concernant les flux internationaux, la diaspora malagasy est estimée entre 160 000 et 180 000 personnes dont 70 % sont en France ; les malagasy travaillant au Moyen-Orient seraient 13 000 personnes (donnée 2014 OIM)¹⁴.

Au rythme de la croissance moyenne enregistrée entre les deux recensements¹⁵, **la population de Madagascar atteindrait 37 millions de personnes en 2030**, ce qui dessine un futur encore d'extrême progression démographique : 54 millions en 2050 et 100 millions pour la fin du siècle.

Les prévisions démographiques de Madagascar, sur la base d'un taux de fécondité qui devrait continuer à baisser (grâce aux efforts continus en matière de santé reproductive et de planification des naissances), dessinent **une transformation majeure de la structure par âge de la population et la baisse des ratios de dépendance** :

- D'ici 2030 Madagascar verra **l'entrée en âge de travailler de 6.3 millions de jeunes malagasy** et l'arrivée à l'âge de 65 ans de 1,2 millions de personnes, pour un solde de 5,1 millions de personnes de plus dans la tranche d'âges de travailler.
- D'ici 2030, selon ces prévisions, **pour la première fois à Madagascar, le ratio de dépendance des enfants aura franchi le seuil de 100**. En d'autres termes, la population des adultes âgés entre 20 et 64 ans aura dépassé la population infantine. En chiffres estimés pour 2030, Madagascar comptera dans une décennie, 17,3 millions d'adultes âgés entre 20 et 64 ans contre 17 millions d'enfants (et 1,3 millions de personnes âgées 65 et plus).

Le premier élément met l'accent sur le fait que cette nouvelle vague de jeunes, potentielle force de travail, doit être préparée dès maintenant avec des investissements stratégiques, et sans discrimination, dans l'éducation, la formation professionnelle, la santé en général et la santé sexuelle et reproductive en particulier et la création d'un environnement macroéconomique favorable à la création d'emplois ; ensuite il faudra créer des millions d'opportunités d'emploi décent et durable.

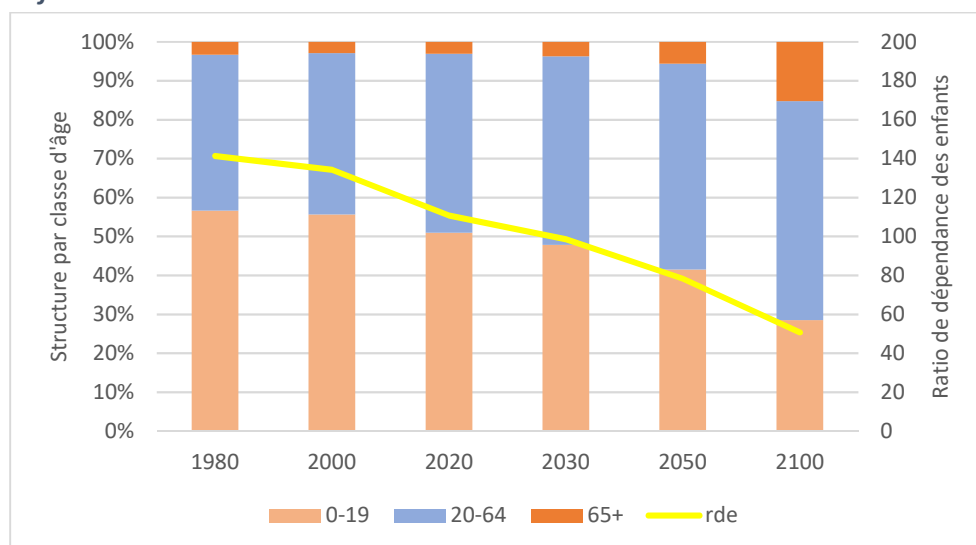
¹³ Selon les données de 2012-2013 (ENSOMD), en milieu urbain une femme donne naissance en moyenne à 3,3 enfants vivants, en milieu rural 5,5.

¹⁴ Concernant l'importance des flux migratoires entre les régions de Madagascar et les flux d'immigration vers d'autres pays, les chiffres ne sont pas suffisamment bien consolidés et précis, faute d'un système national de gestion de ce type de données. En ce qui concerne les flux migratoires entre les régions les résultats provisoires du RGPH de 2018 ne fournissent pas des informations.

¹⁵ Ce rythme de croissance de 3% est un des plus élevées par rapport à l'Afrique subsaharienne (2,7 %).



Graphique 5 : Structure de la population par classes d'âge (en %) et ratio de dépendance des enfants



Note : rde = ratio de la population de la classe d'âge 0-19 pour 100 de la population 20-64 ans.

Source : World Population Prospects 2019, variante moyenne.

Le deuxième élément offre la possibilité pour le pays de réaliser le « dividende démographique », voire un potentiel de croissance économique stimulée par un accroissement des revenus des travailleurs et par une augmentation de l'épargne. Un dividende qui se veut aussi générateur d'autres bénéfices, tels que (i) « un faible taux de fécondité est souvent associé à l'âge relativement avancé lors de la première naissance et aux écarts plus espacés entre les naissances, ces deux facteurs contribuant à l'amélioration de la santé maternelle et infantile; (ii) un ratio plus faible de la dépendance des jeunes favorise des investissements plus accrus par enfant; et (iii) un faible taux de fécondité augmente le potentiel d'emploi des femmes, d'où leur autonomisation. »¹⁶

Mais les bénéfices du dividende démographique ne pourront être profitables au développement de Madagascar que si les millions de jeunes malagasy en quête de travail trouveront des emplois décents et durables. **Cette grande opportunité est donc aujourd'hui un énorme défi**, et renvoie aux problèmes évoqués dans la section concernant la dimension économique, et en particulier la transition du secteur informel vers le formel, l'amélioration de la qualité de l'éducation pour une meilleure productivité des jeunes adultes à leur entrée en milieu de travail, la mise en œuvre des politiques sectorielles en faveur du travail décent, le renforcement du capital humain, etc.

C'est dans ce cadre que le gouvernement avec l'appui du SNU a entamé une réflexion autour du thème « *population, développement et investissement dans la jeunesse pour la réalisation du dividende démographique* » et, par la suite en 2019, s'est doté d'une feuille de route sur le dividende démographique¹⁷.

¹⁶ Union Africaine (2017). Feuille de route de l'UA sur tirer pleinement profit du dividende démographique en investissant dans la jeunesse.

¹⁷ La feuille de route du gouvernement s'articule autour de quatre piliers : i) *santé et planification familiale* centrées sur la priorité accordée à la santé de reproduction au niveau de tous les centres de santé et la prévention/protection des jeunes sur les différents fléaux socio-sanitaires, ii) *éducation et développement des compétences* en accélérant la réforme du système éducatif et l'amélioration de l'employabilité des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur ainsi que le renforcement de la formation professionnelle, iii) *emploi et entrepreneuriat* au profit des jeunes grâce à une multitude de



2.1.2 Education, progrès contrariés par la baisse de la qualité et le recul du secteur public

Des efforts indispensables pour l'accès à l'éducation pour tous

Le système éducatif à Madagascar a toujours été soumis aux aléas des crises socio-politiques se traduisant par une baisse des ressources allouées. Les dépenses publiques consacrées à l'éducation n'ont cessé de diminuer, passant de 3,1% du PIB en 2005 à 2,7% en 2018¹⁸ ; cette faiblesse résulte plus de la contraction du budget général de l'État que des coupes drastiques au niveau de l'éducation. Les dépenses courantes n'ont été que faiblement réduites contrairement aux dépenses d'investissements. Ce faible niveau d'efforts en faveur de l'éducation à Madagascar situait le pays en 2013, en termes de poids des dépenses au secteur de l'éducation par rapport au PIB, presque au même niveau que la RDC (2,5%) mais très loin du Kenya (6,67%) et du Rwanda (4,9%)¹⁹.

Au niveau du préscolaire, les effectifs sont encore timides, mais des efforts sont très visibles puisque les effectifs ont été multipliés par plus de huit entre 2001 et 2016 passant de 45 000 à 387 000 en 2015-2016 ; la majorité (55%) des établissements préscolaires relève du secteur privé et ce niveau d'enseignement reste le privilège des grandes villes. Madagascar accuse beaucoup de retard dans les politiques et les actions de développement de la petite enfance.

Au niveau du primaire, les effectifs ont plus que doublé entre 2001 et 2017 passant de 2,3 millions à 5,1 millions d'élèves ; cette forte croissance s'explique par les diverses mesures incitatives prises par l'État et ses partenaires dans le cadre de l'initiative « Education Pour Tous » : kits scolaires, premières subventions des enseignants communautaires...

Au niveau du secondaire, notamment le collège, la croissance des effectifs a suivi la même tendance du primaire passant de 344 000 à 1,1 millions d'élèves entre 2001 et 2011 pour se stabiliser à 1,3 millions d'élèves en 2016-2017, se répartissant entre le public (60 %) et le privé. Pour le lycée, les effectifs sont passés de 238 000 élèves en 2010-2011 à 362 000 élèves en 2016-2017, avec une prédominance du secteur privé (51%).

Au niveau des performances du système éducatif, **Madagascar a enregistré des progrès entre 2012 et 2018 surtout en matière de taux de scolarisation à tous les niveaux.** L'éducation préscolaire a connu une progression notable avec le doublement du taux net de scolarisation entre 2012-2013 (ENSOMD) et 2018 (MICS) du fait de l'augmentation de l'offre publique mais également du nombre de centres communautaires d'activité préscolaire. Mais, ce niveau de scolarisation préscolaire reste encore faible du fait du coût prohibitif pour une grande partie de la population (95.988 Ariary par enfant selon ENSOMD 2012-2013) et de sa faible qualité.

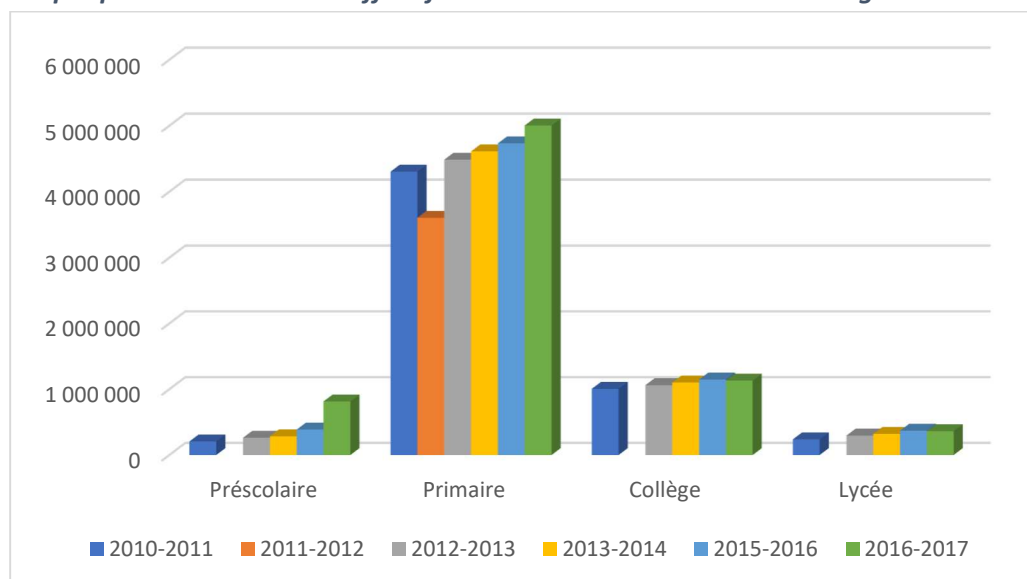
partenariats avec le secteur privé et le développement de l'entrepreneuriat des jeunes et iv) *gouvernance* à travers la transparence dans la gestion des deniers et marchés publics ainsi que la lutte contre l'insécurité.

¹⁸ Sur la base des dépenses budgétaires réellement exécutées et non sur les lois de finances votées ou prévisionnelles en se référant à certaines revues des dépenses publiques (PEFA) et aux lois de règlement des budgets.

¹⁹ PASEC 2017 : Performances du système éducatif malagasy.



Graphique 6 : Évolution des effectifs des élèves selon le niveau d'enseignement 2010-2017



Source : Annuaire statistique du Ministère de l'Éducation

Le taux net de scolarisation au niveau primaire a connu aussi une hausse, comme celle du lycée, passant de 69,4% à 76,1% pour le primaire et de 10% à 12% pour le lycée entre 2012-2013 et 2018 ; pour le collège, peu de progrès ont été enregistrés. Cette amélioration peut s'expliquer par une augmentation des effectifs de l'enseignement primaire qui s'est produite de manière continue depuis des années ; le ratio élèves/enseignants a connu aussi une amélioration passant de 57 en 2005 à 44 en 2014 avec l'augmentation du nombre d'infrastructures scolaires.

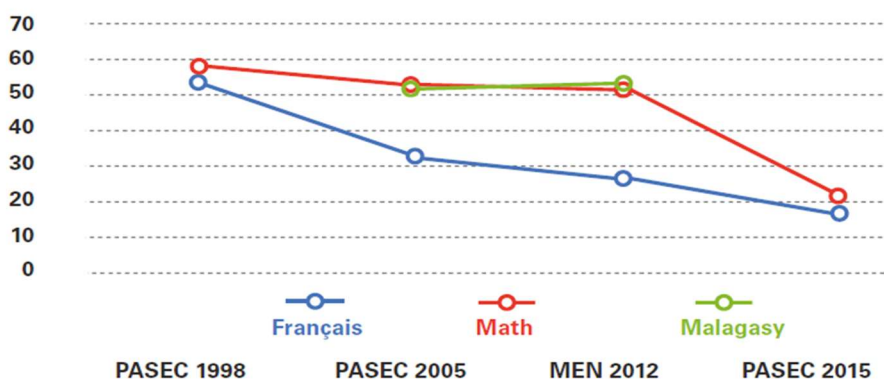
Les disparités en matière d'accès à l'éducation entre les ruraux et urbains commencent dès le préscolaire, en faveur de ces derniers, pour s'atténuer un peu au niveau de l'accès en première année du primaire et ne cesser de s'amplifier jusqu'en dernière année du cycle. Le niveau économique du ménage est un facteur déterminant pour l'accès des enfants aux services scolaires ; la pauvreté est l'une des principales causes d'abandon scolaire face au coût élevé de la scolarisation. Les différences d'accès par niveau entre la possibilité des enfants issus d'un ménage riche et d'un ménage pauvre tournent autour de 30%. Toutes ces disparités spatiales et d'écart de revenus handicapent plus les enfants des zones rurales et limitent considérablement l'accès pour tous en matière d'éducation et par voie de conséquences d'opportunité de sortie du cercle vicieux de la pauvreté.

La qualité des enseignements, un des défis majeurs du système éducatif

La question de la qualité des apprentissages est posée au regard de l'évolution des scores moyens en français, mathématiques et malagasy mesurée par les différentes évaluations. Selon la dernière enquête PASEC de 2015, 83% des élèves n'avaient pas atteint le seuil suffisant en lecture après au moins 5 ans de scolarité primaire. Près de 80% étaient sous le seuil suffisant en mathématiques en fin de scolarité avec 38,2% qui n'avaient aucune des compétences de base les plus élémentaires. Ces résultats sont d'autant plus inquiétants que par rapport aux précédentes évaluations des acquis scolaires PASEC conduites en 1997, Madagascar se positionnait en 1^{ère} position en mathématiques et 2^{ème} en français parmi un groupe de pays francophones.



Graphique 7 : Pourcentage d'élèves ayant les compétences minimales en 5^{ème} année du primaire

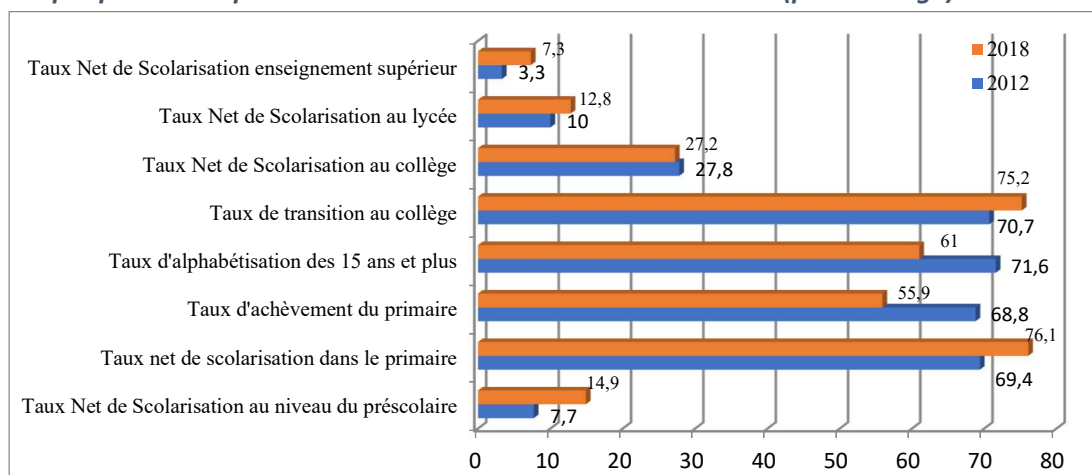


Source : Revue des dépenses Publiques du secteur Education, 2015 et PASEC.

Madagascar n'a pas encore retrouvé le niveau d'achèvement du primaire de 2012 qui était de 69% loin devant le niveau enregistré en 2018, 56% (MICS). Le phénomène d'abandon scolaire prend des proportions de plus en plus importantes, surtout au niveau du lycée. Les taux d'abandon en 2018 au niveau national est de 21,8% pour le primaire, 35,6% pour le collège et 65,7% pour le lycée ; les zones rurales sont plus fortement touchées que le milieu urbain et ce phénomène frappe plus les filles que les garçons. Les taux de redoublement sont encore très élevés à Madagascar allant de 21,8% pour l'éducation primaire à 65,7% pour l'enseignement secondaire niveau II en 2017. Cela s'explique, entre autres, par la proportion élevée des mariages d'enfants et des grossesses précoces.

L'enquête IPS de 2016 a mesuré le niveau de connaissances des enseignants du fait de sa très forte incidence sur la qualité des enseignements qu'ils peuvent dispenser à leurs élèves, ainsi que sur leurs compétences en pédagogie qui sont essentielles pour transmettre les connaissances aux élèves. **Les résultats de l'évaluation révèlent que seul 0,1% des enseignants ont un score de 80 % qui correspond au seuil de connaissance minimum** et aucun n'a atteint le niveau de connaissance minimal en français contre 6% en mathématiques ; les connaissances pédagogiques sont très faibles avec une note moyenne de 24%. Dans la plupart des cas, les notes moyennes en français, mathématiques et pédagogie se situaient en-dessous de 50%.

Graphique 8 : Comparaison des indicateurs scolaires 2012-2018 (pourcentage)



Source : ENSOMD 2012-2013, MICS 2018



Un accès à l'enseignement supérieur encore trop faible

Depuis 2008, le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESupReS) s'est engagé dans une réforme globale de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (ESR) à Madagascar qui s'est traduite par la migration effective vers le système LMD depuis 2013-2014 dans toutes les institutions d'enseignement supérieur à Madagascar, aussi bien publiques que privées. Avec un ratio de 550 étudiants pour 100 000 habitants en 2017, Madagascar est en dessous de la moyenne des pays africains qui est à 642 pour 100 000. **En 2015, le taux brut de scolarisation dans l'enseignement supérieur est de 5% pour atteindre en 2018 7,3% (MICS).** Le ratio fille/garçon est de 3/10 en 2015. Le coût de l'enseignement supérieur est très onéreux pour les ménages. En moyenne, les dépenses de scolarité par étudiant par niveau sont de 165.455 Ariary. Ainsi, l'accès à l'enseignement supérieur est très inégalitaire, de 10% dans le quintile le plus riche à quasi nul dans le quintile le plus pauvre. Le niveau de réussite est faible. Seul 20% des étudiants inscrits en première années atteignent la licence universitaire au bout de trois ans.

La formation des étudiants n'est pas adaptée aux besoins du marché de travail.

Le taux de chômage des jeunes diplômés de l'université malagasy est de 25% en 2015 (INSTAT, Enquête sur l'emploi).

Un accès à l'Enseignement Technique et la Formation Professionnelle (ETFP) encore limité

Le dispositif national d'ETFP est limité : 50 centres de formation professionnelle (CFP) et 121 lycées techniques et professionnels (LTP) dont 45% sont des établissements privés. Seuls 69 districts sur les 119 disposent d'établissements ETFP publics, 7 régions sur 22 n'ont pas de CFP, et une région (Androy) ne dispose ni de CFP, ni de LTP. Madagascar a encore un très faible taux d'accès à l'ETFP qui est de 287 apprenants pour 100 000 habitants. **En 2016, le taux de fréquentation des ETFP est de 1,6%.** Dans le monde rural, seuls 3% des apprenants sont inscrits dans les formations agricoles alors que cette branche d'activité occupe 3 actifs sur 4. Les dépenses courantes d'ETFP ne représentent que 0,91% des dépenses publiques de l'État en 2014 et 3,8% des dépenses courantes du ministère de l'éducation. Les ménages contribuent à hauteur de 1/4 des dépenses courantes. Le coût moyen de la formation est élevé (160.871 Ariary en moyenne nationale).

2.1.3 Santé, fortes disparités régionales et insuffisances dans l'accès

Le secteur de la santé à Madagascar continue d'être marqué par des défis de plusieurs ordres, articulés essentiellement autour (i) d'une organisation des services de santé précaire peinant à assurer une couverture universelle pour tous, (ii) des orientations stratégiques changeant au gré des soubresauts politiques, (iii) un budget inadéquat par rapport aux ambitions déclarées sur la place de la santé dans la société malagasy et de son rôle moteur pour le développement, (iv) une gouvernance nécessitant amélioration ainsi que la persistance des défis épidémiologiques récurrents qui s'amplifient notamment lors des cataclysmes naturels (cyclones, inondations, sécheresse) et des pandémies d'échelle mondiale à l'instar du COVID-19.



Une offre de services de santé inégalement répartie

En 2019, Madagascar comptait 22 Centres Hospitaliers Universitaires (CHU), 16 Centres Hospitalier de Référence Régionale (CHRR), 99 Centres Hospitalier de Référence de District (CHRD) publics, 124 Hôpitaux privés, 2710 Centres de Santé de Base (CSB) publics et 824 CSB privés. En 2017, Madagascar comptait 1 Médecin pour 10500 habitants (soit 2902 médecins, 847 médecins spécialistes, 220 dentistes) ratio proche de la norme préconisée par l’OMS (1 médecin pour 10000 habitants), une sage-femme pour 15 000 habitants (soit 2 578 sages-femmes) et un infirmier pour 8 400 habitants (soit 4 362 infirmiers)²⁰. Cependant, **la répartition géographique et le niveau requis des compétences selon les niveaux de référence montrent clairement des disparités régionales de répartition des capacités humaines et des insuffisances de certaines catégories de personnel médical dans beaucoup de domaines**. En guise d’illustration, plus de 34% du personnel du Ministère de la santé travaille dans la région d’Analamanga (abritant la capitale Antananarivo). Au niveau des CSB, 51% des CSB sont tenus par des agents seuls à leur poste, 50,3% des CSB2 ne disposent pas de médecins généralistes. Pour les CHRR, l’effectif moyen est de 60 agents alors que les normes sont fixées à 156, toutes catégories confondues, et pour les CHRD avec blocs, l’effectif moyen est de 26 agents contre 84 exigés selon les normes requises. Cette situation entraîne des surcharges de travail, de l’épuisement et des démotivations surtout avec les faibles salaires mêmes dans les zones les plus reculées. À cela s’ajoute le vieillissement du personnel, avec une moyenne de 50 ans (toutes catégories confondues) en raison des insuffisances de moyens budgétaires pour recruter des nouveaux agents.

Un financement de la santé largement insuffisant et une accessibilité en défaveur des plus vulnérables

La part du budget général de l’État allouée au secteur de la santé est très insuffisante, autour de 5 % en 2018 (selon les lois de finances). Cette proportion reste largement en-dessous des engagements pris par Madagascar dans la Déclaration d’Abuja (15%) et sur les recommandations de l’OMS (10%) pour atteindre la Couverture de Santé Universelle (CSU). Seuls 8% de la population disposent d’une couverture sanitaire basée sur les assurances (OSIE, assurance privée, fonctionnaires, mutuelles...). L’achat des soins est basé sur des paiements directs et 40,81% des dépenses de santé sont assurés directement par les ménages.

Pour ce qui est de **l’accessibilité des populations aux centres de santé**, 45 % des populations se trouvent à moins de 5 km d’un CSB et près de 26 % doivent parcourir 10 km et plus pour trouver un CSB. L’éloignement des CSB, le manque de personnel qualifié à plusieurs niveaux, la pauvreté des populations et la persistance de normes sociales et coutumes qui imposent le recours aux soins traditionnels pour plusieurs aspects (notamment de la santé mère-enfant) ont des impacts sur le niveau d’accès et par voie de conséquence sur la santé des populations surtout les plus vulnérables.

²⁰ Source : PNDRH 2017



Tableau 2 : Accessibilité de la population aux formations sanitaires (CSB)

Distance	Fokontany		Population 2019	
	Nombre	%	Nombre	%
< 5 Km	6 864	34,2	12 258 338	45,2
5 Km à 10 Km	6 108	30,5	7 870 572	29,0
10 Km et Plus	7 078	35,3	6 981 003	25,8
TOTAL	20 050	100	27 109 913	100

Source : Sectorisation 2019_114 SDSP_ Octobre 2019

Des performances du système de santé variables selon les catégories de soins

Des progrès sont enregistrés au niveau des taux de mortalité maternelle et néonatale sans une forte accélération à la baisse ; ils sont respectivement de 426 pour 100 000 Naissances Vivantes et de 21 pour 1000 Naissances Vivantes en 2018 (MICS 2018) contre respectivement 478 et 26 pour mille Naissances Vivantes en 2012 (ENSOMD 2012-3). Ces progrès sont insuffisants pour au moins trois raisons : (i) le retard dans la prise de décision par la famille (pratiques coutumières, perceptions sociales, tabous et recours à la matrone, faible statut de la femme à prendre des décisions, 61 % des femmes ont accouché en dehors des établissements de santé en 2018), (ii) le retard pour rejoindre la formation sanitaire de référence (problèmes de sécurité et d'accessibilité géographique des structures de soins) et (iii) le retard dans la prise en charge au niveau des formations sanitaires (insuffisance de disponibilité des services de qualité, des intrants et des équipements, manque de personnel qualifié, inexistence de kits d'urgence et réserves de sang).

En termes de **couverture de services** en 2018, seuls 53,52 % des formations sanitaires publiques sont accessibles toute l'année en partant du chef-lieu de district ; seules 17,7% de l'ensemble des formations à Madagascar ont la capacité de dispenser des services de soins obstétricaux d'urgence de base, dont 3,8% au niveau des CSB1, 17,2% au niveau des CSB2 et 73,5% au niveau des CHR. Seuls quelques CHR (4,5%) offrent une couverture complète de soins obstétricaux et néonataux d'urgence (SONUC). Par rapport à l'utilisation des services, les résultats de l'enquête MICS 2018 montrent que moins de la moitié (46%) des femmes enceintes reçoivent l'assistance d'un professionnel de santé qualifié et 39% accouchent au niveau des formations sanitaires.

Au niveau de **la santé de l'enfant**, les taux de mortalité infantile et infanto juvénile ont connu une légère amélioration, mais se situent encore à un niveau élevé, respectivement de 40 pour 1000 NV et de 59 pour 1000 NV en 2018 (MICS) contre 42 pour 1000 NV et 52 pour 1000 NV en 2012-2013 (ENSOMD). Les principales causes de mortalité des enfants sont les infections respiratoires aiguës, dont la pneumonie, les maladies diarrhéiques, le paludisme, la malnutrition et la rougeole. Cette situation ne dépend pas uniquement des facteurs strictement sanitaires et d'hygiène mais elle est tributaire d'autres déterminants qui influencent la santé de l'enfant notamment la pauvreté, l'environnement de vie des enfants (surtout la pollution mais également la défécation à l'air libre et la vie commune avec les animaux), l'accès à l'eau potable, le faible niveau d'appropriation et d'engagement de la communauté sur la santé de l'enfant. En matière de Prise en Charge Intégrée des

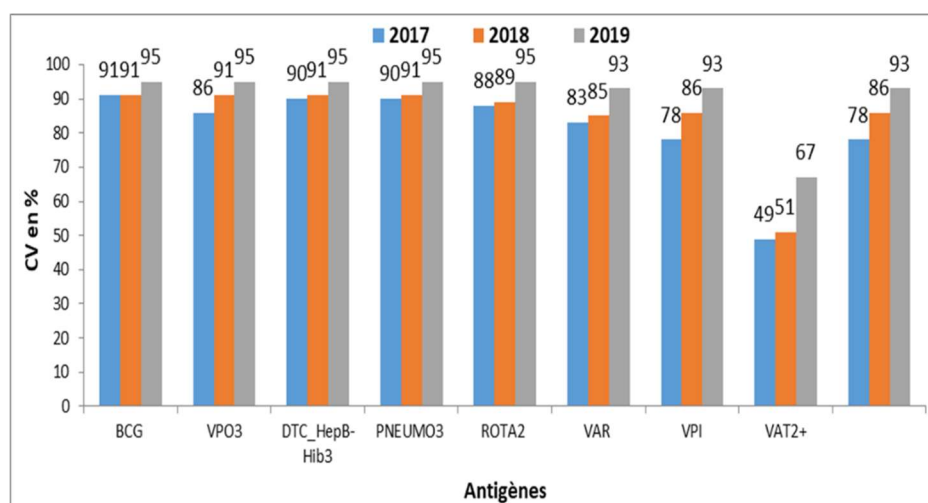


Maladies de l'Enfant au niveau communautaire (PCIMEc), 34% des sites communautaires seulement ont été opérationnels jusqu'en 2017²¹.

En matière de vaccination, le pays a enregistré plusieurs progrès avec le programme élargi de vaccination (PEV) et les efforts de dotation des CSB en équipements de chaîne de froid solaire ; la couverture vaccinale administrative en vaccins anti-rougeoleux (VAR) est de 55% en 2019. Le pays assiste à une recrudescence des maladies évitables par la vaccination comme la rougeole dans certains districts.

La surveillance épidémiologique intégrée des maladies s'accroît avec un accent mis sur la surveillance des PFA. Au titre de l'année 2019, le réseau de surveillance des PFA (Paralysie flasque aiguë) et des autres maladies évitables par la vaccination à Madagascar compte au total, 3 606 sites de surveillance dont 562 sites de haute priorité, 707 sites de priorité moyenne et 2337 sites de basse priorité auxquels s'ajoutent 20 sites de surveillance environnementale répartis dans 4 régions (Analamanga, Boeny, Sud-Ouest et Anosy).

Graphique 9 : Couverture vaccinale nationale administrative par antigène de 2017 à 2019



Des avancées en matière de santé reproductive et de planification familiale

Plusieurs avancées ont été observées en matière de santé de la reproduction (SR) et de la planification familiale (PF). Il s'agit notamment de l'adoption de la loi SR/PF, de la détaxation des produits contraceptifs, de l'augmentation du budget national alloué à l'achat des produits contraceptifs et de l'intégration de l'éducation sexuelle complète dans les programmes scolaires

La tranche d'âge de la population de 10 à 24 ans est confrontée à d'importants problèmes de santé sexuelle et de la reproduction, notamment dus aux grossesses précoces et/ou non désirées, aux avortements à risque, aux IST/VIH, à la faible utilisation des méthodes contraceptives chez les jeunes, aux violences basées sur le genre, à la malnutrition, etc. La situation est marquée par l'insuffisance de couverture des Centres de Santé Amis des Jeunes (CSAJ) offrant des services de qualité adaptés à leurs besoins (7% des Formations sanitaires seulement sont labélisées en CSAJ contre 50% fixés par le plan stratégique d'ici 2020).

²¹ Source : Rapports de projet Mahefa, Mikolo, Pivot, CRS.



En matière du planning familial, une tendance à l'amélioration a été constatée au niveau des femmes en union en 2018, passant de 33% (ENSOMD 2012) à 41% (MICS 2018).

En matière de santé maternelle et néonatale, l'apparition de 4000 à 5000 nouveaux cas des fistules obstétricales par an traduit fidèlement ce problème d'accès aux soins de qualité tels que l'opération césarienne dont 1000 seulement sont réparés annuellement. En matière de la surveillance de décès maternel, néonatal et riposte (SDMNR), les cadres institutionnels et stratégiques ne sont pas mis en place tels que le Comité et le rapport national sur la SDMNR. Seules les stratégies de notification via la surveillance intégrée des maladies et riposte (SIMR) et les directives nationales mis à jour en 2019 sont disponibles. Madagascar. Pourtant ce programme contribue efficacement à la réduction de la mortalité maternelle et néonatale. Sur 2900 décès maternels estimés par an, seuls 574 sont enregistrés au niveau de système d'information sanitaire et 96 ayant fait l'objet de revue en 2019 (Base des données DSFA/Ministère de la santé).

Les causes des problèmes de santé de la reproduction sont multiples en particulier la persistance de coutumes, de cultures ou de mentalité néfastes, les insuffisances du système d'information nationale ou locale sur la situation des jeunes (santé, éducation, emploi, etc.), la faible utilisation des services intégrés de Santé de la Reproduction, Maternelle, Néonatale, y compris en situation d'urgence humanitaire et le faible niveau d'éducation des jeunes surtout en milieu rural et la réticence du système éducatif à aborder ces sujets.

Les services de santé à Madagascar demeurent faibles aussi du point de vue de la capacité de **prise en charge des victimes des violences basées sur le genre**, et particulièrement des violences sexuelles, des abus et des exploitations sexuelles. La disponibilité limitée de personnel de santé formé sur le protocole pour la prise en charge médicale des victimes, sur le référencement et la faible disponibilité de kits d'urgence dans les structures sanitaires aux différents niveaux constituent une contrainte à l'offre d'assistance immédiate aux survivants/es de VBG dans l'ensemble du territoire.

Une faible prévalence du VIH, sauf pour les populations à risque

Madagascar a toujours été vigilante pour contenir le taux de VIH en dessous de 1%, relativement faible par rapport à d'autres pays africains. Ces acquis sont le résultat de plusieurs campagnes de sensibilisation et de la mise en œuvre de paquets de services à haut impact pour la réduction de la maladie. Mais les chiffres de ces dernières années indiquent une aggravation de la situation.

Madagascar a une situation d'infection au VIH de type concentré. La prévalence de l'infection au VIH au sein de la population des 15 à 49 ans est estimée à 0,3% en 2018 (Spectrum ONUSIDA). Mais chez les populations clés sous surveillance à Madagascar, elle est en moyenne 20 fois plus élevée que celle estimée dans la population de 15 à 49 ans soit 1,3% en 2012 (ESBC-PS 2012) et 5,6% en 2016 (ESBC-PS 2014) chez les Professionnelles de Sexe (PS), 14,8% (SBC_HSH_2014) chez les Hommes qui ont des rapports sexuels avec d'autres Hommes (HSH) et 8,2% en 2016 (ESBC_CDI 2016) chez les Consommateurs de Drogues Injectables (CDI). Selon la modélisation des modes de transmission (2017), outre les HSH qui contribuent pour près de la moitié à des nouvelles infections au VIH (45,2%) ce sont les populations passerelles (clients des PS 10,2%), les individus ayant des rapports sexuels occasionnels (9,2%) et les couples hétérosexuels stables 10,4% qui contribuent le plus souvent aux nouvelles infections. Dans un contexte



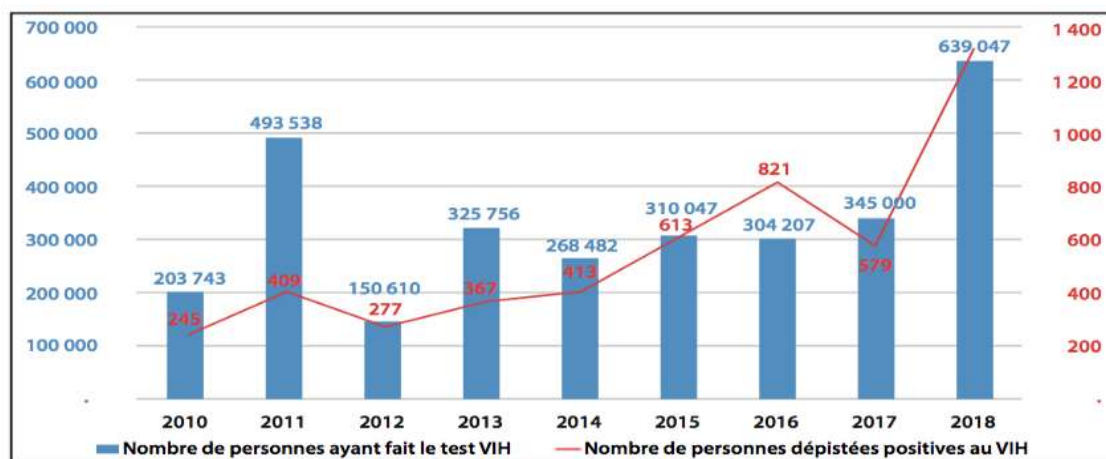
de forte stigmatisation, de discrimination et du déni de la maladie, les populations clés et les populations passerelles sont en couple (homme / femme) en raison du regard de la société ; engendrant le renforcement de la transmission au sein de la population.

Bien que le dépistage du VIH soit encore faible à Madagascar²², selon l'enquête MICS de 2018, il y a eu tout de même une augmentation de presque deux fois plus en une année, de 2017 à 2018.

La couverture des femmes séropositives qui ont reçu un traitement antirétroviral pour prévenir la transmission du VIH de la mère au nouveau-né (couverture en PTME) est relativement faible (25% selon Spectrum 2018), par rapport à l'objectif national de 49%. Cette situation traduit l'insuffisance des actions de sensibilisation, au poids du silence pour cette maladie, à la discrimination et à la stigmatisation des personnes infectées.

La lutte contre le VIH/SIDA et les IST (infections sexuellement transmissibles) rencontre trois grandes catégories de problèmes dans le pays : i) problèmes comportementaux, ii) problèmes de dépistage et iii) problèmes de résistance à l'utilisation des médicaments. Au niveau des comportements, les jeunes âgés de 15 à 24 ans constituent la majeure partie de la population qui est particulièrement la plus vulnérable.

Graphique 10 : Nombre de personnes testées au VIH



Source : Rapport du Programme National de Lutte contre les IST/SIDA, 2010 à 2018

Une situation des maladies transmissibles et non transmissibles préoccupante

Madagascar compte encore une liste des maladies transmissibles et non transmissibles qui demeurent une préoccupation de santé publique. Les principales maladies transmissibles

²² Le niveau de dépistage est très faible, les taux varient entre 2 % pour la tranche d'âge de 15-19 ans et 6% pour la tranche 25-29 ans en 2018 selon les données de l'enquête MICS, avec un écart minime entre les hommes et les femmes. La part de la population ayant des connaissances sur les deux moyens de prévention (avoir un seul partenaire fidèle non infecté et l'utilisation du préservatif) est également faible, près de 25 % seulement des personnes interrogées connaissent ces deux moyens de prévention en 2018. Pour la Transmission Mère Enfant, en 2018, 3 enfants sur 10, nés d'une mère séropositive au VIH sont encore infectés par le VIH (soit 34,3%).



ou encore maladies tropicales négligées sont la schistosomiase²³, le téniasis²⁴ et le paludisme.

À Madagascar, **le paludisme constitue toujours un problème de santé publique**. Il représente la quatrième cause de mortalité au niveau des formations sanitaires de base et la quatrième cause de mortalité au niveau des centres hospitaliers. De 2016 à 2018, l'incidence du paludisme a progressé de 19,53‰ à 37,83‰, notamment dans le Sud-Ouest et la côte-Est de Madagascar où il atteint 200‰. Le paludisme représente 13% des décès en milieu hospitalier en 2018. Plusieurs initiatives ont été prises par le gouvernement pour réduire les effets du paludisme sur la santé des populations à travers l'amélioration des conditions d'hygiène, la sensibilisation et la distribution de moustiquaires imbibées.

Les Maladies Non Transmissibles (MNT) quant à elles constituent un véritable problème de santé publique, compte tenu de leur prévalence et/ou incidence élevée et de leurs conséquences socio-économiques très importantes. Elles regroupent d'abord celles qui ont des facteurs de risque communs, à savoir, les maladies cérébraux-cardiovasculaires (prévalence de l'HTA à 35,8%), l'accident vasculaire cérébral (première cause de mortalité hospitalière), le diabète (prévalence à 4%), les maladies respiratoires chroniques et les cancers, entre autres les cancers gynécologiques (50% des cancers vus en milieu hospitalier). Le fléau grandissant des MNT est alimenté par des phénomènes, tels que la sédentarisation des modes de vie défavorables à la santé, au vieillissement des populations, et à l'urbanisation rapide non planifiée et non maîtrisée.

Dans un autre domaine, Madagascar accuse une mortalité élevée sur les accidents de circulation, avec 21,3 décès pour 100 000 personnes contre 18,03 au niveau mondial (Banque mondiale 2019).

Dans la perspective d'accélérer le processus de Couverture en Santé Universelle pour tous²⁵, les priorités nationales devraient se focaliser sur : (i) faciliter un accès équitable de toutes les couches de population à des soins de qualité²⁶, (ii) mettre à la disposition des matériels et équipements adéquats, en personnels qualifiés et budgets plus conséquents, (iii) renforcer la prévention des maladies transmissibles et non transmissibles, de la surveillance épidémiologique, (iv) prendre en charge l'état de santé et la nutrition de la population, et (v) produire et mettre à disposition des informations de qualité pour une bonne prise de décision à tous les niveaux.

²³ Schistosomiase : Actuellement, 107 districts sur 114 existants sont endémiques à la schistosomiase (urinaire et intestinale). Cette prévalence varie de 1 à 89% pour ceux qui sont endémiques dont 46 districts ont une prévalence >50% (hyper-endémiques), 42 districts avec une prévalence ≥10% et ≤50% (mésio-endémiques) et 19 districts avec une de < 10% (hypo-endémiques). Toutes les activités de lutte ou de suivi des géohelminthiases sont intégrées avec d'autres activités nationales telles que les campagnes pour la prévention de la (-Filariose lymphatique-Bilharziose. Le maintien de la prévalence en schistosomiase est lié à la faiblesse dans la gestion du péril fécal, à l'absence de lutte contre les gîtes larvaires, à la mauvaise condition d'hygiène de la population et à la restriction de la DMM (Distribution de Masse de Médicaments) à la population cible de 5 à 15 ans.

²⁴ Téniasis : il sévit à Madagascar du fait de la persistance des facteurs déterminants la propagation de l'infection tels l'élevage traditionnel de porc en divagation, le péril fécal et le manquement aux inspections sanitaires de viande. Les enquêtes menées depuis 2011 jusqu'en 2016 ont permis d'identifier 53/114 districts endémiques en Ténia ; Cela exige plus de prévention et de contrôle sanitaire de la chaîne d'élevage et d'abattages des animaux pour la consommation.

²⁵ Disponibilité des soins de santé de qualité, équité, protection financière de la population.

²⁶ Offre de soins de proximité et renforcement des soins de santé primaire (RSS, CSU, ODD°.



2.1.4 Un système de protection sociale qui fait défaut pour pallier la pauvreté et les inégalités

Les niveaux de pauvreté et d'extrême pauvreté - 71,5 % et de 52,7 % - structurellement très élevés²⁷ et les profondes inégalités économiques, sociales et territoriales qui caractérisent Madagascar sont le résultat de la très faible inclusivité de la croissance économique, de la prédominance du secteur informel générant des emplois non décents, du capital humain modeste, du sous-financement du secteur rural qui emploie la majorité de la population, des aléas climatiques, mais aussi de la précarité et de l'absence d'un système national de protection sociale inclusive.

En effet, à l'état actuel, **le système de protection sociale à Madagascar offre une couverture extrêmement partielle et limitée :**

- La *protection sociale de nature contributive* (assurance sociale²⁸) couvre les risques accidents du travail, maladies professionnelles ; vieillesse, invalidité, décès (survivants), mais seulement pour les salariés du secteur formel, et donc exclut la grande majorité des travailleurs malagasy, qui sont pour la plupart indépendants et/ou travaillent dans l'informel.
- La *protection sociale non contributive* (filets sociaux de sécurité/services sociaux) se compose d'un programme de transferts monétaires ciblant les besoins des plus pauvres (et les nécessités en cas de crises), de programmes en nature (y inclus les repas scolaires) et d'exonération des frais sur certains services sociaux pour les plus vulnérables (santé, éducation, etc.). En général, elle se caractérise par sa très faible inclusivité et donc très modeste incidence vis-à-vis des énormes problèmes de pauvreté, insécurité alimentaire et nutritionnelle et profondes inégalités que connaît le pays.
- La protection sociale n'intègre pas les mécanismes de prévention et de réponse aux violences basées sur le genre, les abus et exploitations sexuels, ainsi que l'accès aux services de prise en charge.
- En particulier, **le programme de transferts monétaires du Gouvernement²⁹ a une couverture (horizontale) très limitée** : il inclut seulement 11 districts sur les 119 du pays, pour environ 3 % des ménages en pauvreté extrême (env. 300 000 ménages). En outre, il alloue des montants modestes, voire inférieurs aux bonnes pratiques internationales en matière de fixation des transferts³⁰ et à la valeur du panier de consommation minimum des ménages malagasy³¹.

²⁷ Par rapport au taux de pauvreté internationale (fixé à 1,90 US\$ PPA2011), Madagascar est le pays à plus forte incidence de pauvreté en Afrique Sub-Saharienne.

²⁸ Les travailleurs salariés sont couverts par le régime malagasy de sécurité sociale pour les assurances obligatoires suivantes : accidents du travail, maladies professionnelles ; vieillesse, invalidité, décès (survivants) ; prestations familiales. Le régime ne prévoit pas de protection pour les risques maladie et chômage. <https://www.cleiss.fr/presentation/index.html>

²⁹ Le programme de transferts monétaires du Gouvernement a comme objectif principal de soutenir et de stabiliser la consommation des ménages les plus pauvres et de développer leur capital humain et leur capacité de résilience sur le long terme. Il a deux composantes principales : i) un programme de transfert d'argent conditionnel (TMDH/LUL) lié à la fréquentation scolaire au primaire et au secondaire et, ii) un programme de transfert d'Argent Contre Travail Productif (ACTP). Celada, Elena (2017). « La protection sociale à Madagascar : le cas des programmes de transferts monétaires, capacité de réponse aux chocs et options pour l'harmonisation ». Étude du groupe de travail CASH.

³⁰ Le montant s'élève à 16 % du montant de la consommation totale, légèrement inférieure au standard de 20%. En prenant en considération les ménages ayant seulement des enfants de moins de 5 ans (allocation de base uniquement), leur transfert annuel ne correspond qu'à 8 % de la consommation.

³¹ Minimum Expenditure Basket (MEB) study 2019, Madagascar National Cash Working Group/BNGRC/Ministère de la Population.



La cause principale de cette situation est la faible dotation de moyens financiers par l'État (pour un système qui demeure fortement tributaire de l'aide extérieure, voire des acteurs humanitaires, agences de Nations Unies et ONG). Selon une récente revue des dépenses publiques conduite par l'UNICEF (UNICEF/MPPFPS, 2015), les dépenses moyennes en protection sociale (contributive et non contributive) à Madagascar entre 1997 et 2012 s'élèvent à 1,2 % du PIB, dont plus de 90 % allouées au système contributif. À titre de comparaison, dans les pays à faible revenu, les dépenses globales seulement pour les filets sociaux (non contributif) sont en moyenne de 1,5 % du PIB (World Bank 2015, State of SSN) et 1,6 % dans les pays à revenu moyenne.

Le manque d'un système de protection sociale axé sur les plus vulnérables (système de filets sociaux), rend immense le défi de la réduction de la pauvreté extrême et plus généralement de la vulnérabilité multidimensionnelle des groupes les plus faibles, ainsi que de l'éradication de la faim et de la malnutrition des enfants, de l'augmentation de la capacité de résilience aux chocs des ménages et de communautés, ainsi que de la promotion du genre et du capital humain et de l'atténuation des disparités sociales et économiques³².

2.1.5 Des enjeux sociaux récurrents, persistants et préoccupants pour le développement de Madagascar

Une insécurité alimentaire encore très répandue, notamment dans le Sud

L'insécurité alimentaire touche une majorité de ménages malagasy étant donné le niveau de pauvreté et la dépendance à l'agriculture de subsistance pour la survie. Madagascar se classe au 114^{ème} rang sur 117 pays éligibles dans l'indice mondial de la faim de 2019. Avec un score de 41,5 le pays souffre d'un niveau de faim alarmant. Malgré les progrès enregistrés entre 2005 et 2010 (de 43,4 à 36,2), la tendance reste à la hausse depuis 2010.

En 2018, près d'un million de personnes nécessitaient des actions urgentes pour protéger leurs moyens de subsistance et réduire leurs déficits alimentaires dans le Sud, dont 80% dans le Grand Sud et 18% dans Sud-Est de Madagascar. Depuis l'année 2014, suite à des sécheresses récurrentes, aggravées par le phénomène El Nino, le Sud connaît des taux élevés de population en insécurité alimentaire avec des pics saisonniers pendant les périodes de soudure et de difficulté alimentaire conduisant également à des hausses temporaires de la malnutrition aiguë en lien avec les conditions climatiques du pays (région sèche, chaude et sablonneuse avec une entrée de la mer loin dans les terres contaminant les points d'eau et les nappes phréatiques).

Au cours de l'année 2017, une baisse importante de la production vivrière (maïs, manioc et riz) de 50% à 95% selon les produits a été enregistrée. L'agriculture pratiquée est essentiellement traditionnelle et peu intensive avec un recours limité aux intrants améliorés, d'où de faibles rendements. La performance du secteur agricole, élevage et pêche reste faible, avec un taux de croissance annuelle restée longtemps autour de 2,6 % et en dessous de la croissance démographique d'environ 3%. Cette performance limitée

³² Reconnaisant son potentiel accélérateur, en 2015, le gouvernement a élaboré une politique de protection sociale dont l'objectif principal est de réduire de 15 % le nombre de malagasy vivant dans l'extrême pauvreté en ciblant les filets sociaux et la sécurité sociale.



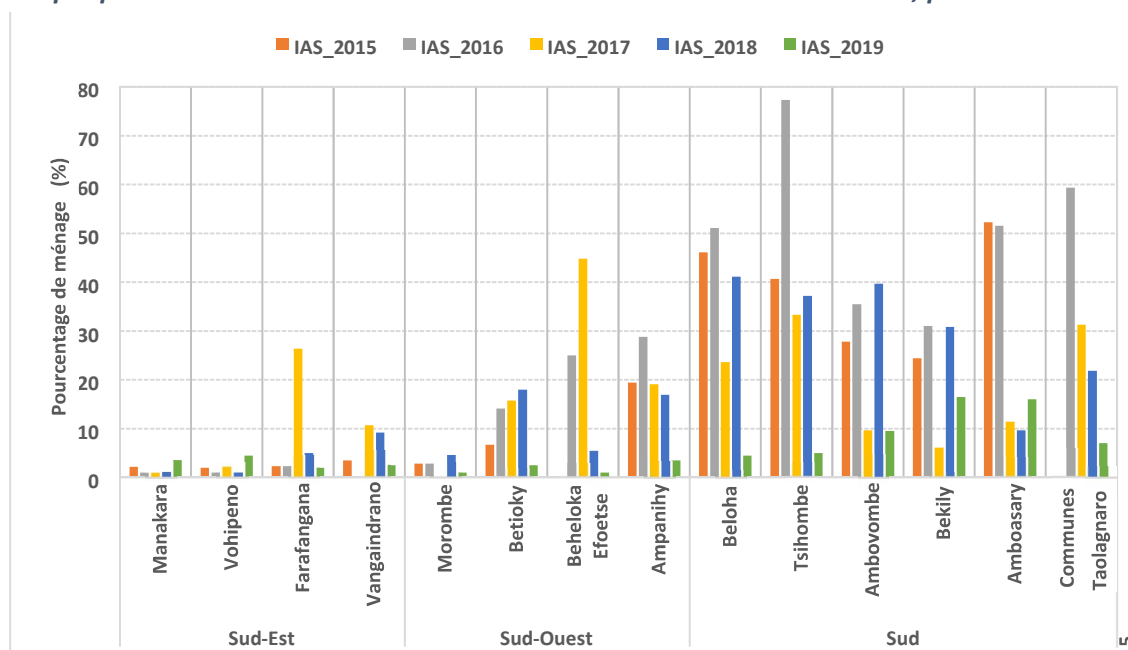
du secteur agricole résulte de plusieurs facteurs, dont le faible investissement public dans l'agriculture et dans les infrastructures de base dans le monde rural.

La Malnutrition Aiguë Globale (MAG) mesurée à travers le Périmètre Brachial demeure au-dessus des seuils d'alerte (10%) dans plusieurs communes de façon continue ou pendant plusieurs mois par an, indiquant des problèmes structurels chroniques d'accès aux soins de santé, à l'eau et à une alimentation minimale en termes de qualité et de quantité.

Les aides humanitaires concentrées dans le Sud ont permis de maîtriser le niveau d'insécurité alimentaire et de sous-nutrition dans la région du Grand Sud, mais aussi dans les autres régions vulnérables en termes de sécurité alimentaire (Vatovavy Fitovinany, Atsimo Atsinanana, Atsinanana, Anosy, Androy, Atsimo Andrefana). Afin de s'attaquer aux causes structurelles de la vulnérabilité multidimensionnelle du Sud (extrême pauvreté, insécurité alimentaire, etc.), une Stratégie Intégrée de Développement du Grand-Sud a été élaborée en 2019 par le gouvernement avec l'appui du SNU.

Entre 2015-2019, une tendance à la baisse de la prévalence de l'insécurité alimentaire a été constatée dans la plupart des districts du Sud et du Sud-Ouest (Ampanihy, Beheloka\Efoetse, Beloha, Tsihombe, Ambovombe, Amboasary, 5 Communes de Taolagnaro) selon l'étude du MAEP³³. La baisse de l'insécurité alimentaire sévère est beaucoup plus importante depuis 2015, notamment dans le Sud où le taux de ménages concernés est passé pour certains districts de 40% à 18% en 2019.

Graphique 11 : Tendence de l'insécurité alimentaire sévère de 2015 à 2019, par district



Source : MAEP/FAO/PAM, Evaluation de la production agricole et la sécurité alimentaire, Décembre 2019

Une malnutrition multisectorielle, complexe et dynamique

La prévalence de la malnutrition renvoie à l'efficacité de plusieurs systèmes comme la santé, l'agriculture, l'eau et la protection sociale quant à ses causes profondes. Trois types

³³ MAEP/FAO/PAM : Evaluation de la production agricole et la sécurité alimentaire, Décembre 2019.

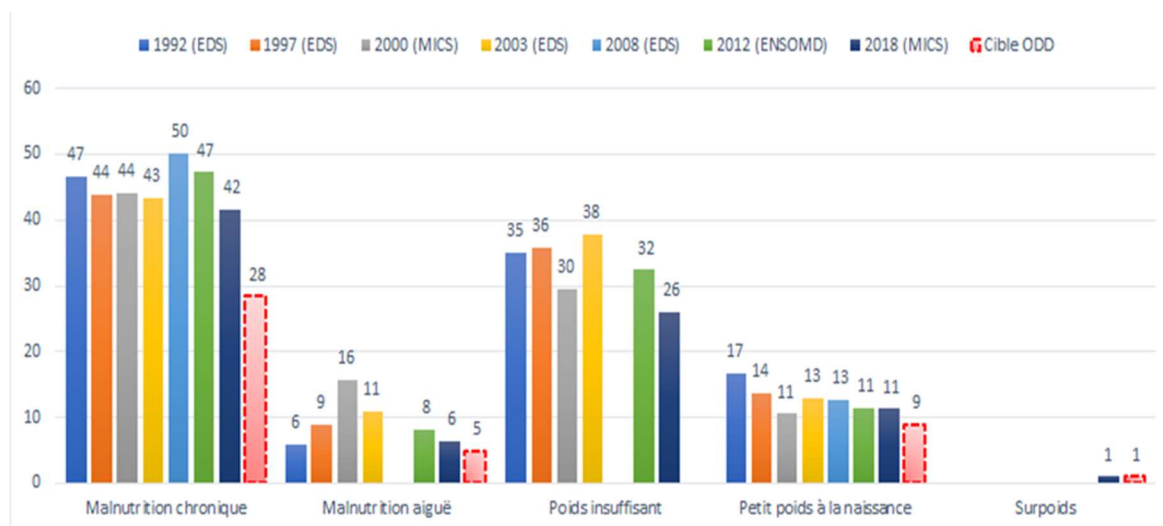


de malnutrition sont à distinguer³⁴ : i) la malnutrition chronique ; ii) la malnutrition aiguë ; et iii) l'insuffisance pondérale. L'indicateur le plus important pour le suivi du statut nutritionnel des enfants est la malnutrition chronique en raison de la gravité de la situation et des conséquences majeures sur le développement du pays.

Madagascar est le 10ème pays le plus touché par la malnutrition chronique, 3e en Afrique sub-saharienne et 2e en Afrique de l'Est et du Sud (SOWC 2019), avec 42,42% (soit environ 2 millions, près de 4 enfants sur 10) d'enfants de moins de cinq ans souffrant d'un retard de croissance (MICS 2018). Cependant, entre 2012 et le pays a réalisé des progrès notables pour la malnutrition chronique, avec recul de 5 points partant de 47% en 2012 pour diminuer à 42% en 2018 (47%) ; la malnutrition aiguë a reculé très modestement de 2 points passant de 8% en 2013 à 6% en 2018. Toutes les régions sont concernées par cette baisse, notamment Atsimo Atsinanana (passant de 48% à 20%), Melaky (de 42 à 26%), Analanjirifo (de 47 à 31%) et Itasy (de 62 à 45%). La malnutrition chronique en 2018 touche plus les garçons (45%) que les filles (39%), les zones rurales (43%) que les villes (38%) et les régions les plus touchées sont Vakinankaratra (60%), Amoron'i Mania (55%), Haute Matsiatra (54%), et Bongolava (52%) ; cinq régions ont des taux de malnutrition chronique entre 40% et 50%.

L'analyse des principaux indicateurs de la malnutrition depuis les années 90 montre clairement que la malnutrition chronique s'est durablement installée autour de 40% (avec un pic de 50% en 2008) sans s'inscrire dans une tangente baissière continue. Cette situation est le résultat, entre autres, du profil de la pauvreté qui n'est jamais descendu en dessous de 70% depuis les années 90.

Graphique 12 : Tendances de la malnutrition chez les enfants de moins de cinq ans entre 1992 et 2018



Les causes de la malnutrition sont multisectorielles. L'insécurité alimentaire, les faibles ressources des ménages et des communautés pour assurer l'alimentation et les soins aux enfants mais aussi le manque de ressources de l'État pour conduire des politiques publiques

³⁴ 1) La malnutrition chronique : la taille pour l'âge est inférieure à la normale exigeant des mesures préventives appropriées multisectorielles pendant 1 000 jours ;

2) La malnutrition aiguë : un faible rapport poids/taille, exposant les enfants de moins de 5 ans de trois fois à neuf fois plus de risque de mortalité ;

3) L'insuffisance pondérale : malnutrition aiguë ou chronique ou la combinaison des deux types.



mieux coordonnées et plus efficaces sont les principaux facteurs qui déterminent le niveau de malnutrition à Madagascar. D'autres déterminants de la santé jouent également un rôle très important comme l'accès à l'eau, l'hygiène et le suivi de la mère et de l'enfant avant et après la grossesse.

Genre, des inégalités qui persistent, dont la diffusion de VBG et des pratiques néfastes aux enfants

Madagascar a enregistré des avancées au niveau des lois et textes juridiques sur la question du genre, notamment, la Loi n°009/2019 du 4 décembre 2019 relative à la lutte contre les violences basées sur le genre, Loi sur le mariage, Loi 2015-38 relative à l'accès aux services de la santé sexuelle et reproductive et la planification familiale, la Loi 2017-028 liée au renforcement de la protection sociale des plus pauvres et la Loi 2017-043 pour le renforcement de la planification familiale et la Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2015 sur la lutte contre la traite des êtres humains. Cependant, le problème central à Madagascar réside dans l'application de ces textes juridiques et la création de plus d'opportunités d'accès aux ressources et aux opportunités économiques.

Dans l'ensemble, les cadres stratégiques liés au genre ne sont pas suffisamment bien articulés avec une vision prospective sur la question de l'égalité de genre et un plan d'actions bien suivi dans sa mise en œuvre, l'architecture institutionnelle pour la promotion du genre demeure faible et avec une portée des actions plutôt limitée. L'absence d'une Politique Nationale Genre³⁵ et la faible implication des ministères sectoriels restreignent le périmètre d'action et les ressources nationales allouées à la réduction des inégalités. La collecte, analyse et utilisation de données sur les inégalités de genre demeure insuffisante au niveau national, et l'Institut National de la Statistique n'a pas des compétences dédiées sur le thème. De ce fait, le pays souffre d'un manque chronique d'informations actualisées sur des secteurs clés, qui devraient pouvoir fournir une vision plus claire de la situation des femmes dans l'économie.

La priorisation de la problématique genre au niveau national demeure circonscrite et partielle, le thème de socialisation sur le genre n'est guère abordé dans les écoles et la contribution de la société civile sur l'agenda de genre et la sensibilisation du grand public autour des problématiques liées reste limitée.

Dans l'ensemble, les femmes et fille/adolescente malagasy subissent encore plusieurs injustices et privations de droits socio-économiques et d'exercice de responsabilités dans la gestion des affaires publiques du pays. Il y a également les pesanteurs de certaines normes sociales néfastes, les difficultés d'accès aux services dédiés à la santé de la reproduction, à la santé mère-enfants, et d'autres aspects qui touchent principalement au bien-être et à l'épanouissement sociale, économique et culturels des femmes et des filles.

Les femmes et les filles continuent de subir des injustices, des attitudes sexistes et des violences sous plusieurs formes, en particulier les violences basées sur le genre (VBG), les mariages des enfants et d'autres formes traditionnelles d'initiation précoce à la sexualité d'enfants avec des effets néfastes sur leur santé, sur la santé reproductive, sur l'éducation, le niveau d'autonomisation et sur la capacité d'investir sur le capital humain de leurs enfants.

³⁵ La Politique nationale de la promotion de la femme (PNPF) a été adoptée en 2000 et est arrivée à terme en 2015. Un Plan d'Action National Genre et Développement (PANAGED) et de Plans d'Action Régionaux (PARGED) ont été élaborés pour la période 2004-2008.



Selon le MICS 2018, 32,4% des femmes ont déclaré avoir subi des violences physiques depuis l'âge de 15 ans, et 13,5% des femmes âgées de 15-49 ans ont déclaré avoir été victimes de violences sexuelles à n'importe quel moment de leur vie. Sur le plan conjugal, 23,3% des femmes ont subi des violences physiques exercées par leurs maris ou conjoints (30% en milieu urbain et 21% dans les zones rurales). Environ 10,8% des femmes (et 10% des filles de 15 à 19 ans) ont connu en 2018 des violences sexuelles exercées par leurs maris ou partenaires.

Les filles mineures subissent beaucoup plus de violences. Le MICS 2018 montre que le mariage d'enfants est une réalité indéniable à Madagascar : 13% des femmes âgées de 20 à 24 ans se mariées ou sont entrées en union avant l'âge de 15 ans et 40% avant l'âge de 18 ans. Cette tendance est davantage marquée en milieu rural, touchant surtout les jeunes filles issues des ménages pauvres. Au niveau régional, les régions Atsimo Atsinanana et Atsimo Andrefana connaissent beaucoup plus le mariage d'enfants avec des taux respectifs de 59 et 58% comparées à la région Analamanga avec un taux de 18%. L'initiation précoce des filles à la sexualité a souvent un rôle de génération de revenus additionnels pour le ménage d'origine ou est le résultat des formes de pauvreté extrême et de manque d'opportunités économiques qui frappent les filles.

Dans ce contexte, les traditions locales et la nécessité des groupes vulnérables ouvrent la porte à la diffusion des différentes formes d'abus et d'exploitation sexuelle.

Dans le Sud (Ihorombe, Anosy et Atsimo Andrefana), l'étude sur le phénomène des VBG pendant les raids de Dahalo réalisée en 2018 avec l'appui du SNU a montré que trois quarts (76%) des femmes enquêtées au cours de l'étude déclarent avoir vécu des violences basées sur le genre. Cela donne une idée de l'ampleur du phénomène Dahalo et de son impact sur la vie sociale et économique des communautés locales et celle des femmes en particulier³⁶.

Pour relever ce défi, sous l'impulsion de la plateforme de lutte contre les VBG, avec l'appui du SNU, Madagascar a adopté la Stratégie Nationale de Lutte Contre les VBG (SNLVBG) 2017-2021 avec son plan d'action. L'approbation d'une loi VBG constitue une avancée importante, mais le manque d'un réseau de services de signalement et de prise en charge intégrée à niveau institutionnel mine à ce jour son opérationnalisation.

Également, l'absence d'un cadre institutionnalisé de prévention, protection et réponse contre les abus et exploitations sexuels affectent la capacité des services à intervenir efficacement dans ce contexte, particulièrement important dans les situations d'urgence.

Au niveau politique, 15% des députés sont des femmes en 2019, 4,9% des maires en 2019 et 3% sont chefs de Fokontany en 2016. Au niveau ministériel, en 2020, on compte 8 femmes pour un gouvernement de 24 ministres (33,3%). Au niveau des nominations à des hautes responsabilités dans la fonction publique et en dehors du corps des magistrats où on enregistre 51% de femmes juges, les femmes sont très sous-représentées.

³⁶<https://madagascar.unfpa.org/sites/default/files/pubpdf/ÉTUDES%20SUR%20LE%20PHÉNOMÈNE%20DE%20VBG%20PÈN%20DANT%20LES%20RAIDS%20DES%20DAHALO-MADAGASCAR%202018.pdf>



Tableau 3 : Niveau de représentations des femmes en 2020

Secteur public	Femmes	Hommes
Nombre et % des Ministres (2020)	8 (33,3)	16 (62,7)
% Parlementaires (2014)	15	80,37
% Chef de région	0	100
% Chefs de District/ Préfet	14,69	85,31
% Maires (2019)	4,97	95,22
% Conseillers municipaux (2016)	0,63	99,37
% Chef Fokontany (2019)	3,25	96,75
% Nominations dans les Hauts emplois de l'État (SG, DG, G) (2016)	18,61	81,39
% Directeur Général (2016)	21,26	78,74
% Directeur (2016)	23,90	76,10
Nombre Secrétaire Général (2016)	2	69
% Magistrats	51,67	48,33
% Membres de la Cour Suprême	34,17	62,83
% des femmes dans le métier de journaliste (2014)	38 %	62 %

Source : Étude UNESCO 2017

Source : Présidence, 2019 ; Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, 2018

En matière d'emploi, les femmes sont pénalisées : le chômage au sens strict touche plus les femmes que les hommes (respectivement 1,5% et 1%), de même que le chômage déguisé (9,2% contre 6,9%) et l'inadéquation de l'emploi (87% contre 75,8%). Enfin, le revenu mensuel d'activité est de 36.100 Ariary chez les femmes contre 72.800 Ariary chez les hommes, soit plus du double. Même dans l'administration publique et parmi les entreprises formelles, le salaire mensuel moyen des femmes est inférieur à celui des hommes, du fait d'une plus faible représentation des femmes dans les fonctions et les postes les mieux rémunérés.

La persistance des inégalités de genre touchant tous les secteurs et toutes les sphères privées, sociales, économiques et publiques constitue un obstacle à une société basée sur les droits humains et l'équité. Les pesanteurs socio-culturelles mettant en avant l'homme au centre de toutes les décisions et responsabilités sous des formes visibles et invisibles au sein du ménage, confinant les femmes au rôle d'exécution et attribuant aux hommes les rôles de contrôle et de décisions et plus globalement la défense de « l'ordre établi ». Les femmes sont non seulement sous-représentées au niveau des postes de direction et de prise de décision, mais elles assument le travail invisible comme la recherche de l'eau en milieu rural, l'éducation des enfants, les repas, etc.

Eau et assainissement, retards et faibles accès surtout en milieu rural et dégradation des services en milieu urbain

L'ambition du nouveau Président de la République de Madagascar en ce début de mandat (2019) est d'augmenter de manière substantielle l'approvisionnement en eau potable des citoyens sur l'ensemble du territoire³⁷. Dans la planification du Ministère en charge de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène, deux objectifs stratégiques sont identifiés afin de réussir le programme, à savoir (1) fournir de l'eau potable à 70% des Malagasy à des prix

³⁷ Politique Générale de l'État, Lignes directrices, <https://www.presidence.gov.mg/presidence/66-la-ligne-directrice-de-la-pge.html>



socialement acceptables d'ici fin 2023 et (2) réduire de 90% la défécation à l'air libre et promouvoir le lavage des mains au savon, ainsi que l'utilisation des latrines basiques pour 55% des malagasy d'ici 2023³⁸ dans le cadre du programme national « Madagasikara Madio 2025 ».

L'eau, l'assainissement et l'hygiène sont des services sociaux de base indispensables de la qualité de vie des populations, en même temps qu'ils constituent des enjeux de santé publique en situation de calamités naturelles et de pandémie mondiale, comme le COVID-19. Malgré des efforts consistants pour assurer un accès de qualité à ces services sociaux de base, Madagascar fait face à des défis d'efficacité, de qualité et de disponibilité.

Selon le MICS 2018, l'accès au service de base en eau est de 41 % en 2018 au plan national, emmaillé par de fortes disparités selon les régions (11 % à Atsimo Atsinanana et 74 % à Analamanga), les circonscriptions rurales (32%) et urbaines (69%). Au sein des villes, des disparités d'accès demeurent notamment selon les quartiers. Une des raisons de ces disparités urbaines est dû au fait que l'entreprise publique de distribution d'eau (JIRAMA) n'arrive plus à satisfaire le besoin de la population pour de multiples raisons, en particulier la vétusté et l'insuffisance des infrastructures, ainsi que l'augmentation incessante de la population urbaine qui crée un déséquilibre entre l'offre et la demande en service d'eau et la mauvaise gouvernance. Le nombre de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable en ville a augmenté de 1 % par an entre 2012 et 2018³⁹. Aussi, 57% de la population n'a pas accès à une source d'eau améliorée. L'alimentation en eau de la population dépend de l'eau de surface (21%) et sources non améliorées (36%).

Le secteur de l'eau est aussi inégalitaire en termes de genre. Selon MICS 2018, la tâche de rechercher de l'eau est confiée principalement aux femmes de 15 ans (53 %) et aux filles de moins de 15 ans (12 %) contre 15% pour les hommes et 4 % pour les garçons de moins de 15 ans. Et le temps dédié à la collecte d'eau peut aller jusqu'à 30 minutes pour 58% de la population et peut prendre entre 1 et 3 heures pour 15% pour une autre catégorie de la population.

Le défi de disponibilité de l'eau se manifeste avec acuité au Sud de Madagascar. Un organisme appelé « Alimentation en Eau dans le Sud » assure la gestion de l'eau dans la partie sud du pays. Son rôle et sa capacité doivent être revus. Récemment, une intervention a été menée pour réassurer l'approvisionnement en eau dans le sud pour 40 000 habitants bénéficiaires directs avec le pipeline d'Ampotaka dans la région de l'Androy d'une distance de 140 kilomètres qui a été mise en service en 2019 par le Président de la République. Le projet a réhabilité l'infrastructure existante construite dans les années 90 par le gouvernement japonais et la JICA.

³⁸ Ministère de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène, Contrat de performance 2019, <http://www.mineau.gov.mg/contrat-de-performance/>

³⁹ Cependant entre 2012 ENSOMD et 2018 MICS, l'accès à un service de base en eau est passé de 77 à 69%. Les services de base se sont dégradés suite au non-renouvellement et investissement dans les infrastructures. Le réseau de la JIRAMA à Antananarivo est vétuste et il n'y a pas eu de grands travaux de renouvellement, de mise à niveau et/ou développement d'alimentation en eau potable depuis 2004 alors que les besoins n'ont cessé d'augmenter avec l'accroissement de la population.



La pollution de l'eau est préoccupante avec plus de 80% de l'eau qui est contaminée par E-coli au point de puisage et 86% au niveau des ménages avec de grandes disparités entre l'urbain 54% et le rural 89% aux points de puisage.

Les études sur les déterminants de la malnutrition à Madagascar réalisées à partir des données d'enquêtes nationales (ENSOMD 2012-2013 et EDS 2008-2009) montrent que l'accès à une source d'eau améliorée, avoir l'eau au robinet à domicile, l'accès à des toilettes améliorées sont tous les trois des facteurs protecteurs contre la malnutrition (retard de croissance)⁴⁰.

Le changement climatique a de plus en plus d'impact sur l'accès à l'eau et aux services EAH, notamment à cause des sécheresses à répétition, des épisodes cycloniques ou d'inondations dévastateurs pour les infrastructures. Des systèmes d'alertes permettent de mieux suivre la réserve en eau souterraine. De nouvelles technologies sont en développement pour rendre les ouvrages plus résilients au changement climatique et la gestion des connaissances est en train de s'organiser au sein du secteur EAH.

En matière d'assainissement et en comparaison avec d'autres pays africains, Madagascar accuse beaucoup de retard. En effet, en 2018 selon l'enquête MICS seulement 17 % des populations disposent de service de base d'assainissement (59 % en ville et 9 % en milieu rural). En ce qui concerne les installations sanitaires, 40 % de la population n'y a pas accès (défécation à l'air libre⁴¹), dont 45% en milieu urbain et 22% en milieu rural, et reflétant des variations selon les régions (85% à Ihorombe et 5 % à Analamanga). Enfin, 82% des plus pauvres pratiquent la défécation à l'air libre contre 4% chez les plus riches.

La pandémie Covid-19 a mis en exergue la question de l'hygiène puisque 19 millions de personnes ne disposent pas de systèmes de lavage de main avec de l'eau et du savon (77%⁴²). Alors que la réponse COVID-19 passe par la mise en place de gestes barrières comme la pratique du lavage des mains avec l'eau et du savon, cette situation met la majorité de la population malagasy à risque. Il y aussi de fortes inégalités d'accès avec 61% de population en milieu urbain contre 82% qui ne disposent pas de dispositifs et 48% des plus riches contre 97% des plus pauvres.

⁴⁰ Les résultats du MICS 2018 le confirme.

⁴¹ Pour la défécation à l'air libre, une faible amélioration est constatée, avec un taux qui passe de 49% à 41%, entre 2012 et 2018 ; mais en tenant compte de la croissance démographique, le nombre de personnes qui pratique la défécation à l'aire est toujours de 10 millions. La réduction est plus importante dans le milieu rural passant de 56% à 45%. Par contre en milieu urbain le taux a augmenté de 10% à 22% ; cette proportion est très forte en milieu rural variant entre 85 % à Ihorombe et 5 % à Analamanga touchant 82 % des pauvres.

⁴² MICS 2018



2.2 Une P-PROSPERITE limitée par une croissance économique structurellement faible, volatile et peu inclusive

L'analyse de la dimension Prospérité fait ressortir la faiblesse du capital humain, le sous-investissement en infrastructures et la problématique de l'emploi incluant la productivité du travail, la faible compétitivité et la faible diversification de l'économie, entre autres parmi les facteurs majeurs de la faiblesse de la croissance et de son inclusivité pour une prospérité partagée.

2.2.1 Un sous-investissement en capital humain, en infrastructures parmi les causes structurelles de la faiblesse de la croissance de Madagascar

La croissance de l'économie de Madagascar⁴³ est fortement marquée par sa faiblesse, au regard du fort taux de croissance démographique⁴⁴, ainsi que sa volatilité, liée aux crises politiques récurrentes (les plus récentes en 2002 et 2009), et sa faible inclusivité.

Au cœur des problèmes économiques du pays, on note **un système productif très peu diversifié et sans une importante industrie manufacturière**, centré autour de secteurs dominés par des quasi-monopoles et des situations de rente (le secteur minier et certains produits d'exportation, tel que la vanille), et d'un secteur agro-pastoral - qui emploie près de 80% de la force de travail - traditionnel, à faible productivité et compétitivité, tributaire des conditions climatiques, et dominé par les exploitations de petite taille⁴⁵.

La sous-valorisation des chaînes de valeurs des produits du secteur primaire et des matières premières, ainsi que le manque d'un véritable processus de modernisation de l'économie, voire d'un côté une transformation structurelle et un élargissement des bases productives (en premier lieu une transformation industrielle, mais aussi les TIC, etc.)⁴⁶, et de l'autre, une formalisation du secteur informel, conditionnent fortement la compétitivité de l'économie et la trajectoire de développement économique à Madagascar, y compris son inclusivité et sa capacité de résilience aux multiples chocs (hausse des prix, maladie, inondations, etc.).

Une série de faiblesses sur des piliers fondamentaux pour une économie prospère, soutenable et inclusive

À l'origine de ce panorama de croissance économique structurellement faible, volatile et peu inclusive, on identifie une série de faiblesses qui concernent quelques-uns des piliers fondamentaux d'une économie prospère, soutenable et inclusive :

⁴³ Madagascar a enregistré (en dehors de deux périodes de récession en 2002 et en 2009) des taux annuels moyens de croissance de 2,2 % pour la période 2009-2018 et 3,9 % au cours de la période 2001-2008.

⁴⁴ Entre 1990 et 2018 la croissance démographique a été plus forte que la croissance économique (3,0 % contre 2,7 % en moyennes annuelles).

⁴⁵ Les exploitations agricoles sont en moyenne de 0,87 ha et se morcellent au gré des héritages. En outre, dans le 83% des cas elles pratiquent la polyculture.

⁴⁶ La structure de l'économie Malagasy par branche a peu évolué au fil des années : entre 2005 et 2015 la part du secteur primaire dans la création du PIB est passée de 28 % à 26%, celle du secondaire est restée invariée à 16 % et celle des services (secteur tertiaire) a légèrement progressé de 56 à 59 %. En termes d'emploi, aujourd'hui le secteur primaire affiche une proportion de 68 %, le secondaire du 7 % et le tertiaire du 25 %.



1. **Le sous-investissement dans les grandes infrastructures** de transport (routes, rails, aéroports, ports), d'énergie, d'eau qui pendant plusieurs décennies a contribué au délabrement du réseau routier, des ports et aéroports et au faible niveau d'électrification, et a affaibli les capacités du pays à accélérer les processus transformationnels sur le plan économique (et social) et à favoriser l'intégration économique des différentes régions du pays et son insertion dans les chaînes de valeurs au niveau régional et global.
2. **Le manque d'accès à l'énergie notamment à l'électricité** est un défi considérable pour Madagascar et constitue pour l'instant un frein majeur au développement économique, à l'industrialisation, à la sécurité et au bien-être des populations. Le taux d'accès à l'électricité au niveau national stagne autour de 15% depuis plus de 10 ans. Les disparités d'accès restent très prononcées environ 50% en zone urbaine et seulement 5% en zones rurales. Il existe également de forte disparité entre les régions : le taux d'accès pour la région Analamanga est d'environ 49% lorsque qu'il est inférieur à 2% pour la région Androy en 2018. Plus de 14 Régions sur 22 ont un taux d'accès à l'électricité inférieur ou égal à 10% en 2018. Le Ministère en charge de l'énergie prévoit de doubler la production d'énergie sous 5 ans et de réduire le tarif de l'énergie à travers notamment une augmentation de la part d'énergies renouvelables (notamment solaire et hydraulique) dans le mix énergétique national.
3. **Le faible niveau des investissements (publics et privés) dans le monde rural**⁴⁷ pour accélérer les mutations du monde paysan en termes de méthodes culturales, d'amélioration des productivités agricoles, de transformation des produits locaux au niveau de différentes filières agricoles et d'accès aux marchés⁴⁸.
4. **La faiblesse du capital humain** aussi bien dans les zones rurales qu'urbaines, qui met en cause un système éducatif et une formation professionnelle qui fait défaut en termes d'accès et d'offre - en quantité, qualité et, parfois adéquation aux besoins du monde de travail - et par de-là, n'est pas en mesure de garantir l'employabilité en particulier aux jeunes générations.
5. **Le bas profil institutionnel et de gouvernance**, se traduisant en inefficacité de l'administration, corruption, personnalisation et instrumentalisation de l'appareil de l'État, qui entrave la libre concurrence, la compétitivité et l'innovation, et détermine un climat des affaires non attractif dans plusieurs secteurs stratégiques, impactant négativement les performances du développement du pays et les opportunités de transformations économiques et sociales, ainsi que l'inclusivité et la durabilité du progrès économique.
6. **Une faible capacité de mobilisation de ressources financières** pour des politiques publiques de transformation de l'économie⁴⁹.

⁴⁷ Au cours des dernières années, le secteur agricole a bénéficié entre 2 et 6% du budget de l'État, alors que l'engagement pris dans le cadre du PDDAA est d'une allocation de 10% pour assurer un développement durable du secteur (Programme détaillé de l'Union Africaine pour le Développement de l'Agriculture Africaine – La Déclaration de Malabo sur la transformation de l'agriculture africaine pour la période 2015 – 2025).

⁴⁸ Les fruits et légumes, le petit élevage, la pêche côtière et la pisciculture continentale, sont généralement générateurs de revenus, mais demeurent sous-développés. Les cultures vivrières et les cultures d'exportation disposent d'importants atouts, mais leur développement dans l'économie du pays se heurte à de nombreuses contraintes structurelles (infrastructures, organisation des acteurs des filières, etc.).

⁴⁹ En termes d'industrialisation, l'État vient de se doter de sa toute première Loi sur le développement Industriel (N°047/2018 de Décembre 2018) avec la vision d'augmenter à 25% la contribution du secteur dans le PIB d'ici 2025 (Lettre de Politique Industrielle/Loi sur le Développement Industriel). Il fait de l'industrialisation l'un des piliers de son plan de développement, avec des priorités axées sur la diversification et l'industrialisation régionale.



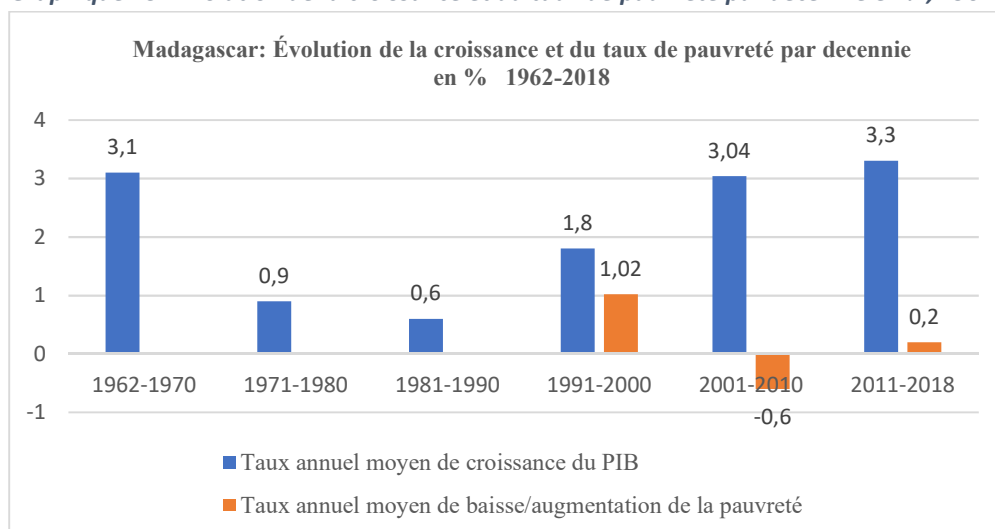
7. **Un accès limité aux financements pour les entreprises** (en particulier les PME et en milieu rural) et les initiatives privées, à cause premièrement de l'insuffisance des ressources financières internes (faible épargne domestique) et extérieures (APD et IDE), mais aussi d'un système financier limité et à faible pénétration dans le territoire national⁵⁰.

Une croissance avec un impact limité sur la pauvreté, les inégalités, le développement humain et la vulnérabilité

Une croissance économique faible, étioyée par les catastrophes naturelles, et dépendante de très peu de secteurs⁵¹ se reflète dans des revenus très modestes⁵², souvent irréguliers et pas pour tout le monde, avec des effets limités sur la réduction de la pauvreté et des inégalités, le niveau de développement humain⁵³ et la vulnérabilité multidimensionnelle, très répandue⁵⁴.

En termes de **pauvreté**, Madagascar continue à présenter des niveaux structurellement élevés (depuis les années 90 oscillant entre 70 et 80 %). En 2012-2013, la proportion de la population vivant en dessous du seuil national de pauvreté est de 71,5 % et de 52,7 % pour ce qui concerne l'extrême pauvreté⁵⁵. La pauvreté touche légèrement plus les hommes que les femmes⁵⁶ et est plus accentuée en milieu rural (77,3 %).

Graphique 13 : Évolution de la croissance et du taux de pauvreté par décennie en %, 1962-2018



Source : INSTAT

Sur le plan spatial, sur 22 régions, 9 présentent un taux de pauvreté supérieur à 80 %, la plus touchée est l'Androy avec un taux de 97 %, et 5 régions ont un taux de pauvreté

⁵⁰ Coûts élevés des services financiers et faible taux de bancarisation (v. résultats rapport banque mondiale).

⁵¹ La croissance est davantage portée par les activités du secteur tertiaire (commerce, télécommunications, transports mais aussi BTP), avec une contribution à la croissance du PIB de 2,8 % en 2017 contre 1,4 % du secteur secondaire et -0,3 % pour le primaire.

⁵² Le PIB par tête était estimé à 132 dollars en 1960 et en 2015 à 402 dollars : seulement un triplement alors que l'ensemble de l'Afrique subsaharienne a connu une multiplication par 14.

⁵³ L'évolution du taux de croissance annuel moyen de l'IDH de Madagascar au cours de la période 2000-2018 indique que la performance de Madagascar est très inférieure aux Pays les Moins Avancés (PMA) et des pays africains (Voir Rapport National sur le Développement Humain de Madagascar (PNUD, 2018)

⁵⁴ 53% de la population vit sous le seuil d'extrême pauvreté

⁵⁵ Les seuils nationaux de pauvreté et extrême pauvreté sont à 535 603, respectivement 374 941 Ariary.

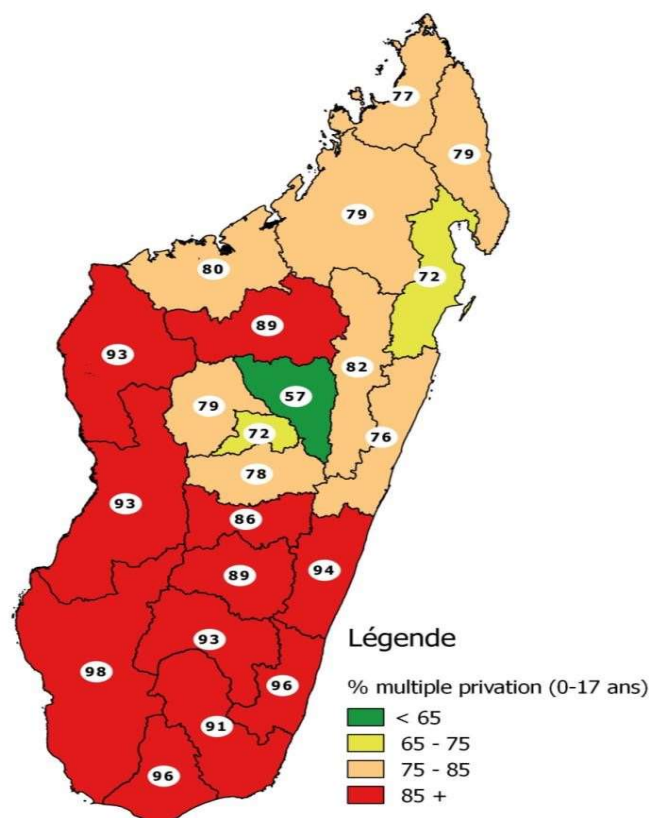
⁵⁶ Le taux d'extrême pauvreté en 2012-2013 pour les hommes a été de 53 % contre 51,4 % pour les femmes.



compris entre 70 et 80 %. Les seules régions qui s'en sortent un peu mieux sont celles de Diana (région de la vanille et des épices) et d'Analamanga (région de la capitale) avec un taux en dessous de 50 %. Les principaux déterminants de la pauvreté sont la composition du ménage selon le milieu de résidence, sa taille, le niveau d'instruction du chef de ménage selon son sexe (exposition plus forte pour les femmes), les chocs extérieurs (deux tiers des ménages évoquent les aléas climatiques) et la nature des activités du ménage. Les catégories de la population les plus pauvres sont les ménages d'agriculteurs (taux de pauvreté entre 79 % et 86 %) qui représentent les deux-tiers de la population, suivis des ménages de travailleurs indépendants (taux de pauvreté à 43 %) comptant 12 % dans la population.

En termes de **pauvreté multidimensionnelle**, l'analyse des chevauchements de privations multiples concernant les enfants (MODA)⁵⁷ de 0-17 ans a permis de dégager un taux de pauvreté multidimensionnelle des enfants à Madagascar à 82 % en 2018⁵⁸, avec une significative différence entre le milieu rural et urbain (88 % contre 61 %). À l'exception de la région d'Antananarivo (57 %), toutes les régions du pays affichent des taux au-dessus de 70% ; les plus touchées par les différentes privations sont d'une part les régions du Sud, la Côte Est et le Sud-Est, les Hautes Terres à Fianarantsoa, etc.

Graphique 14 : Taux de multiple privation des enfants en 2018



Source : Enquête MICS 2018

Les mesures d'**inégalités** montrent une aggravation de la situation dans le temps avec une augmentation de la déjà forte concentration de la consommation en faveur des couches

⁵⁷ Le MODA qui prend en compte plusieurs dimensions comme la nutrition, l'éducation la santé l'eau, l'assainissement et la protection contre la violence a été calculé pour Madagascar sur la base de l'enquête MICS 2018. Les taux de privation sont calculés comme le pourcentage d'enfants privés dans deux dimensions ou plus.

⁵⁸ Un enfant sur cinq souffre d'au moins cinq privations sur 8.



les plus aisées de la population et une aggravation de l'indice de GINI (passant de 39,5 à 42,6 entre 1997 et 2012).

Les analyses de vulnérabilité des ménages - menées en 2005, 2010 et 2012 - montrent que les chocs dominants sont la hausse des prix (35,9 % en 2005 et 3,8 % en 2010), le climat/environnement (cyclones, inondations et sécheresse) pour 21,4 % et les maladies pour 6,1% en 2012. La sécurité (4,9 %) n'était pas citée parmi les chocs.

2.2.2 L'emploi et les conditions de travail parmi les grandes préoccupations des populations malagasy

Le travail décent résume les aspirations des êtres humains d'avoir la possibilité d'exercer un travail productif, convenablement rémunéré, assorti de conditions de sécurité sur le lieu de travail et d'une protection sociale pour sa famille. C'est aussi la possibilité pour les individus de s'épanouir et de s'insérer dans la société, d'exprimer en toute liberté leurs préoccupations, de s'organiser et de participer aux décisions qui affectent leur vie, et à l'égalité des chances et de traitement pour tous, hommes et femmes. À Madagascar, cette aspiration est loin d'être satisfaite pour la grande majorité. Le travail à Madagascar est pour la plupart des personnes et des ménages une grande préoccupation.

En premier lieu, **l'emploi à Madagascar manque en quantité et qualité pour intégrer toutes les personnes en quête de travail** et générer des revenus décents, des opportunités d'épanouissement personnel et d'intégration sociale. En deuxième lieu, il est en grande partie de nature informelle, ce qui entraîne des conditions de travail dans la plupart des cas inacceptables ainsi que l'absence de toutes formes de protection sociale et du respect des Principes et Droits Fondamentaux au Travail. Et, enfin, il est marqué par l'entrée (très tôt) des enfants sur le marché du travail.

Ces différents problèmes affectent la majorité de la population Malagasy dans la plupart des régions du pays. En regardant de près les données disponibles, on peut noter des différences au niveau des caractéristiques démographiques, sociales, économiques et territoriales qui amènent à identifier les personnes (qui risquent d'être) **laissées pour compte** :

- Le taux d'activité sur le plan national est de 63,3 % (65 % pour les hommes et 61,5 % pour les femmes). **Le problème de fonds est que 9 emplois sur 10 sont dans l'informel** (données 2015). C'est dans le milieu rural que l'informalité est la plus forte, avec 85 % des emplois. Un peu plus des trois quarts (76,4 %) des emplois sont dans le secteur agricole. Dans le secteur non agricole en 2015, l'emploi informel pour les hommes atteint 78,8 % et 88,6 % pour les femmes⁵⁹.
- Au niveau des catégories socio-professionnelles, **47 % des actifs occupés sont des aides familiales** et 43 % des travailleurs indépendants.
- Les emplois occupés sont l'œuvre d'entreprises de petites tailles, 88,4 % des actifs occupés évoluent dans des entreprises de plus de 5 personnes. Du point de vue spatial, toutes les grandes entreprises du pays se concentrent dans les villes, 9 entreprises sur 10 sont implantées dans la région d'Analamanga. Plus de 70% des entreprises qui voient le jour chaque année à Madagascar se localisent dans les villes de plus de 20 000 habitants.
- Le revenu mensuel moyen en 2015 a été de 53 500 Ariary (en baisse de 3,8 % par rapport à 2012) avec un écart entre le milieu urbain et rural très important : de 114 500 Ariary en ville à 41 100 Ariary en milieu rural. En milieu rural, l'agriculture est le

⁵⁹ Banque Mondiale, World Development Indicators, 2019.



principal pourvoyeur d'emplois avec 85% des emplois totaux. Cependant, elle ne génère que de faibles ressources pour les ménages, même si elle forme la majeure partie de leurs revenus. Il faut encore souligner que près de 80 % du revenu des ménages proviennent du secteur informel (agricole et non agricole) et que le taux de salarisation se trouve à un niveau très bas : 9,5 % en 2015 (11 % en 2012).

- En outre, l'emploi ne répond pas forcément aux attentes des personnes : **le taux d'emploi inadéquat est de 82,2 %**, tandis que le sous-emploi touche 10 % de la population active, avec une incidence plus importante au niveau des administrations publiques (32 %) et des entreprises associatives (15,4 %).
- Le chômage concerne avant tout les femmes et les jeunes (2,1 % parmi les 15-19 ans, et 3,1% chez les 20 à 24 ans)⁶⁰. Le taux de chômage élargi⁶¹ de 10,3% touchant plus les catégories de personnes ayant fait des études de niveau secondaire et supérieur que les autres catégories⁶².
- Etant donné le poids du secteur informel et la faible représentation de ses travailleurs dans les structures de concertation, l'efficacité du dialogue social en tant que mécanisme de paix et cohésion sociale reste fortement limitée à Madagascar.
- Malgré la ratification de plusieurs conventions internationales sur le droit du travail, le travail décent et la protection des droits des enfants, on constate que 47% des enfants âgés de 5 – 17 ans sont victimes de travail d'enfant en 2018 et 32% ont des conditions de travail dangereuses. Le travail des enfants est surtout dans les zones rurales (51% vs 32% dans milieu urbain) mais ce phénomène touche aussi les villes en raison de l'exode rural et de l'abandon scolaire (BIT 2012)⁶³. Beaucoup d'efforts restent à déployer aussi en vue de l'amélioration de la Sécurité et de la Santé au Travail (SST)⁶⁴.

Un secteur informel large, une productivité faible du travail et des opportunités d'emploi limitées au cœur des causes d'un marché du travail peu créateur d'emplois décents

Le secteur informel est au cœur de la problématique de l'emploi décent. La majorité des personnes travaillant dans le secteur informel (et une partie dans le secteur formel sans contrat) connaissent toutes les conditions de travail non décentes se traduisant dans des conditions difficiles de travail et de santé au travail, l'instabilité de l'emploi, l'absence de couverture sociale, et des salaires qui ne suffisent pas pour subvenir aux besoins essentiels, la faiblesse de dialogue social pour examiner l'amélioration de l'environnement du travail.

Le niveau très modeste de la productivité du travail qui caractérise la grande partie des emplois à Madagascar, en particulier dans les secteurs agricole et informel, est un élément crucial dans la faible relation entre emploi et revenu (et rendements). Elle renvoie directement au troisième problème évoqué plus haut, voire celui d'un **capital humain**

⁶⁰ Plan National de Développement (2015-2019), 2015, p.5.

⁶¹ Il comprend le chômage au sens du BIT et le chômage déguisé.

⁶² Il est à 24,6 % pour les diplômés de l'enseignement supérieur, voire trois fois plus que celui des personnes sans instruction (8,1 %)

⁶³ BIT (2012). Madagascar Étude de base sur le travail domestique des enfants. Rapport dans le cadre du Programme international pour l'abolition du travail des enfants (IPEC).

⁶⁴ On constate le manque de données sur les accidents de travail et des maladies ; l'absence dans la majorité des entreprises malagasy d'une politique écrite de SST et d'évaluation des risques professionnels ; le Comité d'Hygiène, de Sécurité et d'Environnement du travail (CHSET) et les Inspecteurs du travail se trouvent encore mal armés pour la surveillance et le contrôle.



faiblement développé et précaire et par de-là **aux faiblesses du système éducatif et de la formation professionnelle**. Plusieurs analyses font ressortir le manque de formation professionnelle formelle pour doter les jeunes de capacités⁶⁵, la faible qualification et la démotivation des enseignants, mais aussi l'insuffisante pertinence des programmes de formation professionnelle par rapport au besoin des entreprises. Toutefois, ce n'est pas un problème seulement d'offre (structures, corps enseignants, matériels, programmes et curricula) et d'insuffisance des ressources financières allouées au secteur, mais aussi de demande de formation, dans tous les cas où les parcours scolaires des enfants et des jeunes s'interrompent trop tôt. Ceci est surtout le cas pour les filles, pour les enfants dans les ménages les plus pauvres, et dans les zones rurales, pour des raisons économiques mais parfois aussi liées à des comportements traditionnels discriminants tel que les mariages précoces pour les jeunes filles.

Une création insuffisante d'opportunités de travail, voire d'entreprises et d'emplois, pour répondre aux attentes de la (grandissante) population, contribue à expliquer la faible relation entre emploi et réduction de la pauvreté. Ce n'est pas seulement une question de faible croissance économique, mais aussi de gouvernance, politiques et stratégies économiques qui par exemple n'arrivent pas à mettre en place des mécanismes efficaces et institutions spécialisées pour accompagner la mutation du secteur informel vers le formel, ou encore à garantir l'émergence d'un tissu de PME et PMI à cause d'un accès limité aux sources de financement et à des capacités faibles d'appui-conseil.

Les compétences et la volonté des jeunes formés et des microentreprises se heurtent au manque systémique d'opportunités et d'appuis, en particulier en milieu rural : le manque de capital productif (p. ex. la terre), l'accès au financement et aux services d'intermédiation et de conseils, l'accès aux marchés, leur instabilité et la fluctuation incertaine des prix, etc. Ceux-ci constituent aussi des limitations aux choix des jeunes et de l'entrepreneuriat vers d'autres métiers et activités ruraux au niveau des chaînes de valeurs, et par de-là entravent la transformation du tissu économique traditionnel.

Les faiblesses en quantité et qualité d'emploi sont en lien direct avec la pauvreté et l'exclusion

L'informel, le sous-emploi, l'emploi non décent, la faiblesse du système de sécurité et de santé au travail, le travail des enfants et la pauvreté sont fortement liés. Les carences en matière d'emploi décent sont en même temps une cause et une conséquence de la pauvreté, mais aussi de l'exclusion sociale, de la discrimination et de la perte de confiance en soi et de dignité.

Ces effets touchent une large partie de la force de travail et de la population à Madagascar dans la plupart du pays, mais en particulier les personnes plus exposées et donc **laissées de côté** se trouvent, encore une fois, à la croisée du secteur informel, des conditions d'emploi indécentes et des zones rurales particulièrement reculées ou tributaires de conditions climatiques difficiles ou d'handicaps physiques ou mentaux. À l'intérieur de cet espace vicieux, les femmes et les personnes handicapées souffrent en plus des conséquences des multiples formes de discriminations au travail (qui s'exercent en période de recherche d'emploi, en cours d'emploi ou au moment de quitter un emploi). C'est

⁶⁵ Les capacités d'accueil des centres et dispositifs de proximité (tutorat) de formation agricole et rurale destinés aux jeunes ruraux déscolarisés se limitent à 6.000 à 8.000 jeunes formés par an (Stratégie Nationale de Formation Agricole et Rurale, mise à jour en 2019 par le MAEP).



toujours là où le travail des enfants s’amplifie et se matérialise dans les situations les plus indécentes.

2.3 Une P-PLANETE en risque de non-durabilité à Madagascar

L’analyse de la dimension Planète fait ressortir cinq enjeux majeurs de durabilité environnementale à Madagascar ayant trait à l’exploitation des ressources naturelles, au changement climatique, à la pollution, à l’exploitation des ressources minières, et à l’exposition aux catastrophes naturelles.

2.3.1 Ressources sous pression mettant en danger le capital naturel

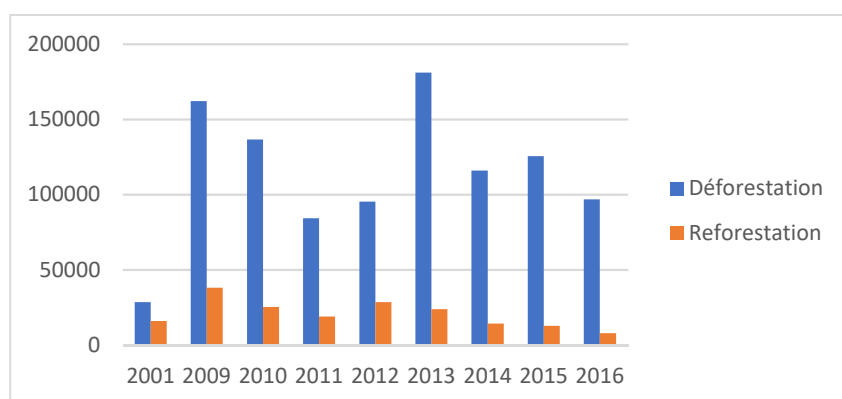
Madagascar est mondialement réputé pour sa riche biodiversité endémique aussi bien en flore qu’en faune : huit familles de plantes, cinq familles d’oiseaux, et cinq familles de primates ne sont représentées nulle part ailleurs dans le monde. Ces potentialités sont généralement réparties dans les 15 types d’écosystèmes avec une mosaïque de formations herbeuses (41,7% de la superficie terrestre), de forêts humides (8%) et de mangroves.

Depuis deux décennies, à cause principalement des actions d’origine anthropique, et une forte exposition des écosystèmes aux aléas climatiques et naturels, l’intégrité de la biodiversité en milieu terrestre et dans les zones humides et aquatiques est menacée et la déforestation ne cesse de progresser.

Une dégradation des paysages agro-sylvo-pastoraux

En fait, la déforestation et la dégradation forestière constituent le problème central de la gestion des ressources forestières et de la biodiversité à Madagascar. Ainsi, la couverture forestière totale du pays a diminué de plus de 40% entre 1950 et 2000 (Harper et al, 2011) et de 4,3% supplémentaires entre 2000 et 2010 (FAO, 2010). Globalement, la perte d’habitat naturel dans le pays est estimée à 0,55% par an ; étant donné que plus de 80% des plantes, des mammifères et des amphibiens, et des reptiles sont endémiques à Madagascar, cette destruction et dégradation rapide des habitats naturels revêt une importance mondiale considérable (Harper et al, 2007)⁶⁶.

Graphique 15 : Superficies en ha en déforestation et en reforestation



Source: LOFM/BN-CCCREDD+/MEDD, 2020

⁶⁶ En considérant que la déforestation est moins élevée dans les aires protégées et que celles-ci abritent la majorité des espèces animales menacées, le Système des Aires Protégées demeure déterminant pour la conservation des espèces (Gardner et al., 2009).



Sept causes sont identifiées comme les principaux facteurs directs du recul des forêts :

- i. **Surpâturage, feux de forêts et de brousse incontrôlés** : ils sont liés au système pastoral des zones à forte concentration de cheptel. En 2017, avec un cheptel de bovidés estimé à 9 millions de têtes, dont 33% dans la province de Toliara, le surpâturage est dévastateur pour les ressources forestières, notamment dans le sud. En même temps, les forêts xérophiles à Didiéracées dans la région d'Atsimo Andrefana⁶⁷ (p.ex. la forêt autour du Lac salé d'Ihoda, à l'Est de Tsihombe) sont envahies par des millions de zébus et de chèvres, surtout durant la saison sèche, qui fait deux tiers de l'année. D'après la Direction Générale des forêts, en 2018, les feux de brousse, perpétrés pour renouveler les pâturages avant l'arrivée de la saison des pluies, ont brûlé 360 000 ha de superficies à Madagascar. Aucune des 22 régions n'est épargnée, Menabe détenant le record, avec 55 213 ha, dont 19 418 ha de feux de forêts.
- ii. **Modes de production et de consommation non durable du bois énergie et du charbon** : le bois-énergie constitue la source d'énergie de cuisson la plus importante à Madagascar⁶⁸; presque tous les ménages l'utilisent comme source de combustible (96,6% des ménages urbains⁶⁹ et 99,6% des ménages ruraux, données 2015). Bien que « seulement » 12% des besoins proviennent des forêts naturelles, les projections montrent que l'augmentation de la consommation en charbon de bois par les ménages urbains et suburbains est le principal facteur d'augmentation de la pression sur les forêts naturelles.
- iii. **Cultures sur brûlis** : Afin d'accroître leur culture du fait des faibles rendements et de la dégradation des sols, les agriculteurs malagasy défrichent de plus en plus de nouvelles terres (forêts et savanes arborées) dans des zones écologiquement sensibles. Dans la recherche de solution rapide et facile, les cultures sur brûlis (tavy) s'intensifient, avec ses impacts en termes de dégradation durable des sols⁷⁰.
- iv. **Exploitation et trafic illicites des espèces de faunes et flore sauvage** : ils menacent la biodiversité à Madagascar à travers leurs effets multiples sur l'environnement : détérioration de l'habitat, extinction de la faune et de la flore, perturbation du cycle de l'eau, pollution de l'air et dérèglement du microclimat. Pendant la crise politique de 2009, plus de 52 000 tonnes ont été exportées illégalement pour approvisionner les marchés asiatiques (Chine en particulier) ; entre mars 2010 et mars 2015, au moins 350 430 bois de rose auraient été coupés dans les aires protégées (exceptionnellement dans l'AP Makira au Nord-est de l'île) et 1 million de rondins (équivalent à 152 437 tonnes) auraient été exportés illégalement. L'exploitation illicite de bois précieux a fortement impacté les forêts humides de l'Atsinanana⁷¹ (en particulier, les aires protégées de Masoala, Marojejy

⁶⁷ La province compte près de 2,4 millions de têtes, soit 42% du cheptel d'ovidés et caprinés. Voir Andriamahazo, M. et Lahimasy, A. ; 2017 dans RAEM, 2017.

⁶⁸ Elle représente en moyenne 81% de l'énergie totale consommée (SNABE, 2018).

⁶⁹ En milieu urbain, environ 61,8% des ménages utilisent comme première source d'énergie le charbon de bois et 34,8% le bois de chauffe (RAEM, 2017).

⁷⁰ L'agriculture est à la fois un facteur de pression sur les ressources naturelles comme un facteur de reconstruction de l'équilibre et de conservation de l'écosystème (agroécologie, agriculture de conservation, protection des bassins versants et des ressources en eau, etc.). Les initiatives en termes d'agriculture de conservation sont nombreuses et les pratiques agricoles deviennent de plus en plus respectueuses de l'environnement, notamment, face à la rareté des ressources en eau. Cependant, ces initiatives ne sont pas encore largement diffusées et mises à l'échelle.

⁷¹ Les forêts humides de l'Atsinanana, patrimoine mondial depuis 2007 (critères IX et X), rendent aux riverains des services écosystémiques cruciaux, au-delà de son rôle essentiel dans la réponse globale au changement climatique à l'échelle



et Mananara Nord), patrimoine mondial et réserve de biosphère, déterminant en 2010 leur classification comme site du patrimoine mondial en péril.

- v. **Migrations intra et inter-régionales** : elles sont l'une des sources principales de la dégradation des forêts naturelles, même dans les Aires Protégées. En grande partie, elles sont engendrées par les impacts du changement climatique et l'extrême pauvreté : les paysans qui n'ont plus les moyens de produire deviennent des « mains d'œuvre agricoles défricheuses » dans les AP et les zones forestières. Les flux intrarégionaux dans l'Atsimo Andrefana, par exemple, amènent les paysans du Sud du Plateau Mahafaly vers les zones au Nord de Toliara où il y a plus d'infrastructures (routes, périmètres irrigués, etc.) surtout pour défricher ou produire du charbon de bois dans les forêts naturelles.
- vi. **Les modes de gestion et de contrôle des AP** par les services techniques compétents contribuent aussi à la dégradation du patrimoine forestier, en particulier par 1) la faible préparation des gestionnaires à la pérennisation des actions de gestion, de conservation et de l'utilisation durable des ressources naturelles et 2) le manque d'actions qui garantissant des retombées économiques aux populations environnantes ne favorise pas une gestion durable et efficace des AP.
- vii. **Exploitations minières illicites à petite échelle** : elles ont des impacts profonds sur les droits économiques, sociaux, et culturels notamment le droit à un environnement sain (en particulier la pollution de l'eau par des sédimentations et l'utilisation de produits chimiques dangereux), le paysage et les modes de vie des populations locales, avec une émergence de criminalité, consommation de drogue et insécurité. Un exemple de ce phénomène - assez récent et qui se pratique à l'intérieur même des aires protégées - est à Bemainty dans la Commune rurale de Didy (Conservation Internationale, 2017). Le corridor Ankeniheny-Zahamena, d'une superficie de 3 800 km², est actuellement menacé par cette pratique illégale.

Un écosystème marin et côtier menacé

Les cinq types d'écosystème qui constituent l'environnement marin et côtier - les récifs coralliens (représentant 25% de la superficie totale inventoriée dans l'océan indien), les herbiers et algues, les mangroves, les forêts littorales et les espèces particulières - sont aujourd'hui fortement menacés. Les principaux phénomènes sont :

- i. **La dégradation des récifs coralliens et des forêts de mangrove** : Le premier est fortement remarqué surtout dans les zones les plus peuplées à cause de la surpêche, la sédimentation, la récolte des coraux et la pollution. La dégradation due aux catastrophes naturelles (cyclones) est également très importante et s'ajoute au blanchissement des coraux, qui produit des dommages irréversibles. De leur côté, les mangroves - d'une superficie de 300 000 ha à Madagascar - subissent la transformation structurelle en rizière, la collecte du bois d'énergie et du bois de construction par les populations littorales (p. ex. dans les régions de Mahajanga et de Toliara), les pressions anthropiques dues aux migrations vers les zones

planétaire. Ces forêts humides protègent les écosystèmes naturels et réduisent les émissions de Gaz à Effet de Serre (GES), par le biais du stockage et du captage du carbone. Ainsi, elles jouent un rôle tampon face aux événements extrêmes. Ainsi, ces sites sont une source de revenus pour les communautés à travers les micro-projets et les activités de conservation et écotouristiques.



adjacentes aux mangroves en raison de la sécheresse, et la sédimentation provenant de l'érosion continentale⁷².

- ii. **L'érosion côtière** affecte la côte de Madagascar à plusieurs endroits tels que Morondava depuis fort longtemps, Manakara et Mahajanga de manière récente.
- iii. **Les pêcheries malagasy** sont en déclin en raison de la surpêche, de la destruction de l'habitat, de la pollution, de l'utilisation de pratiques destructrices - y compris l'utilisation de poison par les pêcheurs traditionnels, et de l'absence d'un système de gestion approprié⁷³.

Des instruments de gestion des ressources naturelles à renforcer

Malgré les nombreux instruments pour gérer durablement les ressources naturelles - le nouveau code des aires protégées (loi COAP, 2015), la nouvelle politique forestière (POLFOR, 2017), la stratégie nationale pour la restauration des paysages forestiers (SNRPF, 2017), la Stratégie REDD+ (2018), la Stratégie et Plans d'Actions Nationaux sur la Biodiversité (SPANB, 2015) - le défi majeur réside dans leur valorisation et dans le renforcement de la coordination et la bonne gouvernance environnementale. Dans l'ensemble, une approche globale de la gestion durable des ressources naturelles, y compris la question de la bonne gouvernance (responsabilités bien définies et partagées avec un système de sanction des actes illégaux et de la corruption), manque cruellement.

2.3.2 Madagascar parmi les pays plus vulnérables au changement climatique

Le changement climatique rend les questions environnementales et de catastrophes naturelles de Madagascar plus critiques, pour un pays classé au 5ème rang des pays les plus vulnérables au changement climatique (Banque mondiale, 2013).

Selon les tendances climatiques et scénarios de changement climatique mis à jour en 2019 (RIMES/DGM), il faut s'attendre aux changements suivants :

- Exception faite pour le Sud-Ouest qui ne devrait pas connaître des changements, les **précipitations** devraient diminuer au cours des années 2030s et 2050s. En particulier, les précipitations hivernales de Juillet à Octobre pourraient être affectées par un déficit plus important.
- La **température**, le maximum du jour et le minimum de la nuit, vont probablement augmenter (le maximum entre +1,4/1,3 et 1,6°C d'ici 2050).
- La **température de la surface de la mer** devrait augmenter dans le sud de l'océan Indien. Un effet similaire est probable sur les eaux de mer autour de Madagascar
- La fréquence des **cyclones** tropicaux ne devrait pas beaucoup changer, alors que les cyclones tropicaux intenses devraient augmenter.
- Le **niveau de la mer** devrait connaître une augmentation de 0,28 à 0,48 m en 2100.

Il est attendu que le changement climatique entraîne une augmentation de l'intensité des inondations et des glissements de terrain. Dans le sud de Madagascar les scénarios parlent d'une augmentation des taux de précipitations pendant la saison des pluies associée à une diminution importante des précipitations pendant la saison sèche.

⁷² Il faut noter que bien que les mangroves agissent comme des pièges à sédiments, en trop grande quantité, ces derniers peuvent asphyxier les racines aériennes et conduire à la mort de l'arbre.

⁷³ Moins de 10% des pirogues sont enregistrées, les captures sont en grande partie non déclarées, les évaluations de stocks rares, les données économiques limitées et largement dispersées parmi les agences.



Les domaines qui seront les plus touchés par les effets des changements climatiques sont i) la santé (maladies respiratoires, paludisme, etc.), ii) la diminution de la couverture forestière et la dégradation des ressources forestières, iii) le secteur agricole (filière riz, vanille, canne à sucre), avec la baisse des rendements agricoles, le stress hydrique, le calendrier cultural, les infrastructures de production et de commercialisation et iv) les conditions de vie des pêcheurs de crevettes et les forts risques de disparition d'une des zones littorales, celles de Morondava et de Mahajanga à l'horizon 2100 car l'élévation moyenne du niveau de la mer serait de 7,4 mm par an.

Ainsi, à part les cyclones et la sécheresse, **le changement climatique reste également la première cause de l'insécurité alimentaire et de la décapitalisation dans le sud et les zones fréquemment affectées par les catastrophes comme la partie Sud-Est**, ainsi que la pullulation des insectes nuisibles tels que moustiques et criquets.

Le changement climatique est aussi considéré parmi les facteurs potentiels qui menacent l'intégrité de la biodiversité :

- D'après WWF (2015), en termes d'effet du changement climatique sur la faune et la flore, même si l'augmentation de la température de la terre était limitée à 2°C, la situation climatique serait insoutenable pour 25% des espèces de Madagascar, provoquant leur extinction dans les années 2080. De même, 57 espèces de lémuriers diminueront de 60% si la température de la planète augmente entre 2°C et 4°C. Une autre manifestation est le blanchissement des récifs coralliens dans les régions du Sud-ouest et Nord-ouest de Madagascar (Maina et Obura 2008, Mc Clanahan et al 2009)
- L'élévation du niveau de la mer menace les écosystèmes des mangroves des zones littorales.
- La modification des régimes de précipitations combinée à l'augmentation des températures de surface affecte directement le potentiel de recharge des aquifères souterrains.

2.3.3 Une pollution accrue avec des impacts sur l'environnement et la santé de plus en plus importants

La question de la pollution concerne à la fois l'air, l'eau et le sol avec des impacts à caractère multisectoriel, mais dont les plus marqués sont recensés sur le secteur de la santé. L'air, l'eau et le sol pollués causent plus de décès et de maladies que tout autre facteur de risque à Madagascar⁷⁴. L'IHME en 2016 estime que les maladies liées à la pollution ont coûté à Madagascar entre 117 et 166 millions USD, soit 1,2% à 1,7% du PIB, en raison de la perte de productivité qu'elles entraînent. Cependant, les réponses⁷⁵ et la prise de conscience demeurent trop timides pour comptabiliser des avancées majeures en termes de lutte contre la pollution

- Air, une situation critique surtout dans les villes :** parmi les causes de la pollution atmosphérique figurent le rejet gazeux des industries et des

⁷⁴ En 2016, la pollution a causé 31,3% de tous les décès à l'échelle nationale, loin devant la malnutrition (23% des décès) et les risques métaboliques, 18%. La pollution de l'air domestique (intérieur) a causé 10,7% de tous les décès ; l'air extérieur, 4,3% ; l'insalubrité de l'eau, 8,1% ; l'insuffisance de l'accès à l'assainissement, 7,3% ; les expositions au plomb, 0,5% ; et les expositions aux substances cancérigènes en milieu professionnel, 0,4%.

⁷⁵ Parmi les quelques timides initiatives on peut citer la loi n°99-021 portant sur la politique de gestion et de contrôle des pollutions industrielles, l'actualisation de la charte de l'environnement malagasy de 2015, l'instauration de l'observatoire national sur les pollutions chimiques « Chemobs » et une initiative entamée par le Ministère du Transport, du Tourisme et de la Météorologie en juin 2019 pour susciter le réflexe citoyen en matière de lutte contre la pollution atmosphérique due aux fumées d'échappement des voitures.



échappements de voiture et l'utilisation excessive du bois comme énergie. Dans les grandes villes, la concentration de matières à particules et de métaux lourds (soufre, plomb, etc.) en suspension dans l'air due aux émissions des véhicules motorisés, d'après les rares mesures disponibles, dépasse largement la norme standard. D'après IHME, cette forme de pollution est responsable de 16% des décès en 2016 (10,7% attribués à la pollution de l'air dans les ménages et 4,3% à la pollution de l'air ambiant).

- ii. **Eau, une contamination anthropogène des ressources en eau et des risques de pollution marine et côtière** : la contamination de l'eau est principalement due à la défécation à l'air libre, aux rejets des déchets industriels, rejets des eaux usées des ménages, déchets domestiques et des déchets médicaux, les activités minières artisanales.

En plus, les côtes et le domaine maritime de Madagascar sont continuellement exposés à des risques de déversement d'hydrocarbures dus au trafic maritime dus aux près de 7000 navires qui parcourent chaque année le canal du Mozambique et l'Océan Indien (OLEP, 2017).

- iii. **une gestion des déchets non écologiquement rationnelle** : les décharges ménagères surtout dans les villes constituent un problème de santé publique (multiplié par les insuffisantes solutions de stockage et de recyclages). Les sacs en plastiques - malgré les différents décrets pris en 2014 et 2017 interdisant les plastiques - continuent d'être utilisés massivement. Ils constituent un problème environnemental du fait de leurs impacts sur les océans mais aussi parce qu'ils obstruent les réseaux d'évacuation des eaux pluviales et usées causant de nombreux problèmes d'inondations et amplifiant ces mêmes problèmes dans les zones de basse altitude là où la densité de la population est relativement élevée. Le pays souffre d'un manque de stratégie de gestion durable des déchets qui évite l'incinération (pollution de l'air par les dioxines et furanes et autres polluants), favorise la récupération à travers un circuit de collecte régulière et de stockage dans des décharges appropriées pour prévenir la pollution des nappes et des sols par les contaminants.

2.3.4 Un environnement exposé à l'exploitation des importantes ressources minières

L'exploitation illicite des ressources minières de Madagascar constitue une menace sérieuse de son environnement, avec des sites d'exploitation illicite qui s'éparpillent un peu partout dans le pays. C'est le cas pour l'exploitation aurifère⁷⁶, mais aussi du saphir⁷⁷.

Les impacts de la prédominance de ces exploitations illicites sont multiples :

- i. Sur le plan économique, les redevances et ristournes sont relativement faibles voire presque inexistantes au niveau local.
- ii. Les effets environnementaux sont considérables. Parmi les effets visibles, il y a la dégradation des terres, la déforestation et la pollution des cours d'eau. Le manque de connaissances par ces mineurs des lois et politiques environnementales

⁷⁶ Le principal site aurifère actuellement exploité se situe dans le nord à Betsiaka près de l'Aire Protégée d'Andavakoera, mais d'autres exemples sont à Antanimbary-Maevatanana (Région Betsiboka), Ambatolampy (Région Vakinankaratra) et Mananjary (Région Vatovavy Fitovinany).

⁷⁷ Les sites de prédilection se localisent dans le moyen-Est, dans l'AP du corridor Ankeniheny-Zahamena, Commune rurale Didy dans la Région Alaotra Mangoro, à Ambondromifehy, Andranonakoho et Mahamasina-Est près du Parc National de l'Ankarana dans la Région DIANA (l'exploitation du saphir dans le parc a débuté en 1996), et au sud à Ilakaka et Sakaraha dans le Parc National de Zombitse Vohibasia (depuis 1998) et les exploitations se poursuivent



nationales et des effets de leurs opérations sur l'environnement s'ajoute à la surveillance et l'application insuffisantes de ces lois.

- iii. Au plan social, on constate une désarticulation du tissu social et une aggravation de la situation des enfants mineurs dans les mines. Le phénomène de prostitution par les jeunes filles et adolescents, selon les dernières enquêtes de l'ONUSIDA, gagne du terrain suivant les zones de concentration alors que l'abandon de l'école par les jeunes enfants mineurs pour aller travailler dans les exploitants illicites devient préoccupant.

Pour maîtriser le phénomène, des initiatives locales ont été entamées comme la mise en place et application du « *Dina be* » dans le sud. Cette convention sociale qui a une force exécutoire a fait diminuer l'effectif des exploitants illicites à l'intérieur du parc de Zombitse Vohibasia. Au niveau national, le Gouvernement entend professionnaliser le secteur, tout d'abord par la création de l'Agence Nationale de la filière Or (ANOR) ainsi que la mise en place du Service d'Assistance aux Mines Artisanales (SAMA). Toutefois, de nombreuses difficultés perdurent comme :

- Le manque de financement pour la gestion du secteur du fait de la faible perception des ristournes au niveau des CTD ;
- L'impuissance de l'administration face à certains intermédiaires qui contrôlent l'ensemble de la chaîne ;
- L'absence de textes réglementaires pour la gestion environnementale des mines artisanales ;
- Le peu de moyens dont dispose la police des mines (moins d'une cinquantaine d'individus) qui ne leur permet pas de réaliser convenablement leurs activités de contrôle.

Pour les exploitations minières industrielles, les activités d'exploitation minière de grande envergure engendrent plusieurs types d'impacts sur le droit à un environnement sain, notamment

- i. Le risque d'érosion dû à l'excavation, le déblaiement et le tassement du sol, sans traitement spécifique, le phénomène d'ensablement et d'envasement des bas-fonds se poursuit à l'arrivée de la saison pluvieuse, ce qui diminue la fertilité des parcelles agricoles.
- ii. La pollution du sol par des liquides effluents du genre huile usagée ; ces dernières présentes en une certaine quantité peuvent contaminer la nappe phréatique et les sources d'eau comme les rivières.
- iii. La destruction des habitats naturels par la construction des projets structurants (p.ex. pistes routières) et perturbation de l'écosystème floristique et faunistique sauvage.

2.3.5 Un pays fortement exposé aux catastrophes naturelles nécessitant un renforcement des instruments de gestion

Au cours des 36 dernières années, **Madagascar a enregistré 50 désastres naturels affectant cumulativement plus de 11,5 millions de personnes, causant des dommages estimés à 1 milliard USD.** Les trois quarts de la population habitent dans les zones vulnérables exposées à au moins un de ces risques : cyclone⁷⁸, inondation, sécheresse, invasion acridienne, ou épidémies. Les conséquences sont de différents

⁷⁸ Madagascar est l'un des pays le plus exposé aux cyclones en Afrique, avec 1,5 cyclone par an sur les vingt dernières années.



ordres : sanitaires (blessures, traumatismes, épidémies, dégâts sur les matériels et infrastructures sanitaires, et des recrudescences des maladies), économiques (perte des productions agricoles, destruction des infrastructures, etc.), sociales (destruction des écoles, infrastructures médicales, d'approvisionnement en eau, fragilisation des populations rurales, pauvreté accrue, insécurité alimentaire, malnutrition etc.) et environnementales.

Tableau 4 : Principales catastrophes à Madagascar jusqu'en 2019-2020

Type de catastrophes	Année	Décès	Personnes affectées (directement ou indirectement)	Observations
Cyclone et inondation	2019-2020	4	2 996	Cyclone Belna
	2017-2018	51	54 000	Cyclone Ava
	2016-2017	81	433 985	Cyclone Enawo
	2014-2015	126	220 000	Essentiellement causé par les tempêtes et le Cyclone HELLEN
	2013-2014			
	2012-2013	32	81 000	Cyclone HARUNA
	2011-2012	112	332 000	Cyclone GIOVANNA
Sécheresse (Grand sud du pays)	2014-2015		200 000	Insécurité alimentaire dans le sud
	2010-2011	0	720 000	Limitée dans les trois régions du Sud
	2009-2010	0	381 000	
	2006-2007	0	232 690	
Invasion acridienne	2013-2014		1 000 000 ha de terres agricoles menacées	Risque d'extension vers une grande partie du pays
	2011-2012	-	2 000 000 personnes affectées	Limité dans le Grand sud et sud-ouest
	2016		250 000 ha de terres agricoles menacées	
	Depuis 2011	-	500.000 ha menacées	
Epidémie	2020	-	En cours	Covid-19
	2018-2019	1080	244 649	Rougeole
	2017	202	2 414	Peste
	2015	0	11	Poliomyélite
	2015	52		Peste (entre août et décembre 2015)
	2012	21		Malaria

Source : BNGRC, OCHA



Le système de prévention, de gestion des risques, des catastrophes et les capacités de résilience ressortent d'une gestion transversale intégrant les différents secteurs souvent touchés par les catastrophes, notamment la sécurité alimentaire et les moyens d'existence, l'accès aux services scolaires, sanitaires, à l'eau, l'assainissement et l'hygiène, aux droits des femmes et à leur autonomie. Le système de protection sociale (axé sur les plus vulnérables) est un moyen d'atténuer les effets des catastrophes et des risques ainsi que la promotion du genre. Le pays dispose aussi d'instruments qui servent à orienter et à coordonner la Gestion des Risques et Catastrophes – tels que la loi N°2015-031 de 2016 relative à la Politique Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes (PNGRC), la Stratégie Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes (SNGRC), le Plan de contingence multirisque du gouvernement et le Comité permanent inter-agences⁷⁹. Malgré ceux-ci, les événements catastrophiques continuent à faire des victimes et à repousser les gens dans la pauvreté et l'extrême pauvreté, à cause de populations et moyens de subsistance très vulnérables et avec structurellement des très faibles capacités de résilience, et d'institutions sans les moyens nécessaires pour intervenir. Malgré les réponses fournies en urgence, la capacité de se relever des ménages affectés par les chocs est limitée par rapport aux dégâts occasionnés par les catastrophes. Les ressources mises à disposition des communautés pour se relever d'un choc sont très faibles. La plupart des ménages affectés ne sont pas encore correctement remis d'un choc avant de subir un autre choc. De ce fait, même un choc mineur peut entraîner un déclin dans la sécurité alimentaire et les moyens d'existence de ces ménages.

2.3.6 Les femmes et les laissés pour compte des défis environnementaux et du changement climatique

En considérant l'accès aux ressources naturelles, les impacts du changement climatique, les risques environnementaux et les catastrophes naturelles, on peut identifier les groupes suivants **de personnes laissées de côté des différentes sphères - politiques, économiques, sociales et culturelles - en raison de leurs faibles capacités et de leur vulnérabilité :**

- i. Les **communautés vivant autour des aires protégées** sans valorisation d'activités alternatives pour leur subsistance
- ii. Les populations vivant dans des **zones à forts risques d'inondations**, notamment les bas-fonds
- iii. Les populations et **communautés riveraines des grandes exploitations minières** et agricoles
- iv. Les populations vivant dans les **cadres de vie précaire dans les villes**, sans accès à l'eau courante
- v. Les populations **travaillant dans les mines illicites** en particulier
- vi. Les populations **dépendant de ressources naturelles épuisables** ou à risque des chocs climatiques (zones côtières, etc..).

À ce propos, les femmes occupent malheureusement une place importante. Les discriminations économiques et sociales dont elles souffrent, un emploi qui dans la plupart des cas est dans le secteur informel, une formation généralement très modeste, des conditions de vie difficiles (pauvreté, difficile accès aux ressources financières et aux

⁷⁹ Dans le domaine de la santé, des plans de contingence sont disponibles pour certains risques tels que les inondations/cyclones et la sécheresse.



services de base), les exposent en première ligne aux effets des aléas climatiques et de la dégradation de l'environnement :

- Face aux catastrophes naturelles, par exemple, on constate que **les ménages, dont le chef est masculin, ont plus de possibilité que les ménages dirigés par des femmes de compenser les pertes résultant de désastres climatiques** ou de maigres récoltes.
- Les femmes sont également plus vulnérables à l'insécurité alimentaire que les hommes à cause d'un plus faible accès aux ressources et aux instances de prise de décision ;
- Les femmes sont de fait d'autant plus vulnérables lorsque les conditions climatiques causent une augmentation des sécheresses ou des inondations dans des zones isolées ou dans des zones urbaines surpeuplées.
- L'accès aux crédits pour bénéficier d'une technologie de production adéquate (outils d'arrosage, variétés de semence adaptées au climat, engrais non dérivés du pétrole, habitations à basse consommation énergétique) **est plus limité pour les femmes**, tout comme la capacité de reconstruction à la suite de catastrophes naturelles⁸⁰.
- Elles sont aussi touchées de manière disproportionnée par la dégradation des ressources naturelles causée par le changement climatique et la perte de la biodiversité, à cause du rôle qu'elles jouent dans l'approvisionnement en eau, en ressources naturelles (bois de chauffage, plantes sauvages) et en nourriture à leurs familles.
- Leur charge de travail journalière est supérieure d'au moins 5 h 30 et peut aller jusqu'à 8 h par rapport aux hommes. Elles consacrent par ailleurs de 4 fois (milieu urbain) à 6 fois (milieu rural) plus de temps que les hommes aux activités domestiques qui ne sont pas rémunérées.
- Lors de sécheresses, les corvées d'eau, toujours attribuées aux femmes et aux filles, pour lesquelles le temps journalier consacré augmente fortement, réduisent leur accès à l'éducation.
- L'éloignement des points de puisage et des latrines constitue également une source d'isolement pour les femmes menstruées, dont la stigmatisation reste importante.
- De plus, une augmentation des épidémies liées au climat aura des impacts très différents sur les femmes et les hommes, principalement parce que les femmes ont moins accès aux services de santé que les hommes et que leur charge de travail augmente considérablement lorsqu'elles doivent passer plus de temps à s'occuper des malades.

2.3.7 Des risques environnementaux pour l'atteinte des ODD

L'analyse de l'évolution de la gestion des ressources naturelles, de l'impact de l'action anthropique sur l'environnement et des effets du changement climatique met en exergue des risques qui pèseront sur la capacité de Madagascar à atteindre les ODD qui se résument ainsi :

- **Risque Economique** (ODD 12,13,14,15) : le rapport WWF 2020 « global futures » révèle que Madagascar perdra 4.2% de son PIB d'ici à 2050 si la nature continue à se dégrader au même rythme que maintenant. La diminution de la couverture forestière actuelle ferait perdre 1,31% du PIB d'ici 2050. En outre, si la déforestation continue, celles-ci feront moins leur fonction conservatrice (stockage de carbone, préservation des changements climatiques) et en conséquence, les prix des denrées alimentaires et produits de base vont augmenter.



- **Risque de déforestation** (ODD 15) : À Madagascar, près de 18 millions de personnes dépendent de la biodiversité pour leur subsistance, et près de 70% de la population vit de l'agriculture. Les taux les plus élevés de déforestation publiés en 2015 pour les périodes 2005-2010 et 2010-2013, ont été observés dans les régions de départ de migrants (Androy principalement) mais surtout dans les zones d'arrivée de migrants, Atsimo-Andrefana, Menabe, Boeny.
- **Risques de perte de la biodiversité et des espèces rares** (ODD°13,14,15) : la menace sur l'intégrité de la biodiversité en milieu terrestre et dans les zones humides et aquatiques expose Madagascar au risque de disparition de certaines espèces de flore et de faune.
- **Risques d'insécurité alimentaire** (ODD°2) : la variabilité du climat et les changements climatiques ont entraîné des perturbations sur les activités des secteurs-clés que sont l'agriculture, l'élevage, la pêche etc. ; la sécheresse appauvrit le sol, les inondations détruisent les cultures, cela impacte directement le rendement agricole. Cette situation conduit à un risque accru de famine sur les populations du Sud particulièrement où les précipitations sont de plus en plus rares.
- **Risques de conflits et tensions** dus à la migration accentuée des populations (ODD 11,12,13,15) : les mouvements de population peuvent avoir des effets significatifs sur l'environnement local et les écosystèmes. Sont donc touchées par la migration aussi bien les régions desquelles sont originaires les migrants, que les régions où ils transitent ou s'installent. Des tensions sociales et ethniques apparaissent suite à la rencontre et à l'interaction entre les cultures et pratiques des nouveaux arrivants et celles des communautés locales. Par ailleurs, le statut foncier des nouvelles terres défrichées comme des anciennes terres irriguées est source de conflits dans ces zones d'arrivées.
- **Risque de diminution du potentiel en énergie renouvelable** (ODD°7) principalement due à l'érosion des bassins versant et à l'augmentation des épisodes de sécheresses pour le potentiel hydraulique. Les ouvrages coûteront plus chers pour s'adapter au changement climatique. À noter également que les besoins énergétiques de cuisson (bois/charbon) encore largement dominant dans le pays, contribuent de manière substantielle à la déforestation et engendre des risques de tensions accrus aux abords des aires protégées.

Des opportunités demeurent pour faire face à ces risques pour Madagascar :

- **L'amélioration de la résilience communautaire** face aux changements climatiques en développant et promouvant les cultures génératrices de revenus pour les populations. En plus de l'agriculture écologique, les secteurs de l'élevage et de la pêche durables sont également des alternatives. Augmentation des aires protégées déjà existantes dans la continuité de la vision Durban 2003 de l'État. Et l'intensification des actions de reboisement en y associant le secteur privé ainsi que le reboisement communautaire et la sécurisation foncière. La prise en charge correcte des cas d'urgence liés aux catastrophes naturelles est également recommandée ainsi que l'appui pour un relèvement précoce.
- La **création d'Eco-village** à proximité des aires protégées : il faut une appropriation des communautés et le développement d'AGR alternatives afin que les populations ne soient plus portées à exercer des pressions sur les ressources naturelles qui doivent être protégées. L'appropriation des bonnes pratiques par les communautés se fera par une sensibilisation accrue mais aussi, des dispositifs de contrôle seront mis en place pour permettre le respect des règles établies pour protéger les ressources naturelles.
- **Construction d'infrastructures plus résilientes au changement climatique et aux catastrophes naturelles** : certaines infrastructures n'étaient pas conçues pour



supporter les catastrophes d'origine naturelle récurrentes que sont les cyclones et les inondations, notamment les routes, télécommunications, adduction d'eau, stockage des récoltes, des bâtiments de santé et d'éducation. Cette situation résulte non seulement des conditions extrêmes mais également du non-respect des normes de construction notamment anticycloniques.

- **Amélioration du cadre politique, institutionnel et juridique** : permettre une appréhension et intégration de des enjeux environnementaux dans le contexte plus vaste du cadre politique et normatif de développement national, de gestion des migrations internes, du foncier, de la protection de l'environnement, et de la prévention ou de l'adaptation aux effets néfastes du changement climatique.
- **Changements de comportement** : changer les habitudes actuelles de consommation des ressources naturelles et aller vers un mode de production et de consommation plus durable. Pour ce faire, la préservation de la biodiversité et la résilience climatique devront être intégrée aux politiques et programmes sectoriels portant notamment sur l'agriculture et l'élevage, les infrastructures hydro-agricoles, l'eau et l'assainissement, l'aménagement du territoire, le secteur foncier, le transport, l'énergie, l'industrie, l'exploitation des mines, le tourisme, la pêche, la santé humaine, l'éducation, etc. afin d'utiliser les ressources naturelles renouvelables dans l'intérêt de la population locale. Aussi, la mise en place d'une nouvelle vision s'impose dans le cas de Madagascar, pour que la migration ne soit ni une contrainte ni une imposition, mais devienne un des leviers du développement régional.

La mise en place des mesures de préparation aux urgences et de réduction des risques au niveau communautaire et institutionnel (y compris le niveau décentralisé) est également indispensable afin de minimiser les risques, sauver des vies et limiter les pertes socio-économiques.

2.4 Une P-PAIX fragilisée par une économie politique et une gouvernance dans une dynamique défavorable au développement du pays

2.4.1 Une économie politique marquée par des compromis socio-politiques qui piègent le développement de Madagascar

Plusieurs études économiques et anthropologiques⁸¹ montrent que Madagascar s'est distinguée, au cours des trois dernières décennies, par la concomitance de cycles de croissance économique forte et de crises politiques traduisant réellement les difficultés à trouver des compromis socio-politiques durables entre les acteurs politiques, économiques et les élites autour d'une vision positive de la gouvernance dans ses multiples dimensions.

Les crises politiques cycliques correspondent aux cycles électoraux des présidentielles et des législatives, à l'exception de la crise de 2009 et mettent en exergue les jeux des acteurs économiques et politiques dominants pour s'assurer du contrôle de l'appareil étatique visant la captation des rentes économiques. Mais, ces crises sont largement exacerbées par la grande fragilité des institutions qui ne jouent pas leur rôle de garde-fou dans le respect des lois régissant les institutions démocratiques. Aussi, le contrôle de l'appareil gouvernemental durant le processus

⁸¹ Lavrard-Meyer Cecile, 2015 : *Didier Ratsiraka, Transition démocratique et pauvreté à Madagascar*, Paris, Editions Karthala, 634 pages ; Mireille Razafindrakato, François Roubaud et Jean-Michel Wachsberger (dir.) 2018 : *Madagascar, d'une crise l'autre : ruptures et continuité*, Editions Karthala-IRD



électoral a-t-il toujours fait l'objet de tensions aboutissant à des crises politiques récurrentes. En effet, une des croyances politiques ancrées est qu'il faut détenir l'appareil étatique pour gagner les élections, les *Fanjakana* étant des donneurs d'ordre politique importants, notamment en milieu rural. Mais au fil des années, la résilience des institutions de l'État devient de plus en plus faible en raison de la pauvreté de ses moyens budgétaires, se traduisant ainsi par l'affaiblissement de l'autorité de l'État surtout en milieu rural, l'intensité des conflits latents et l'expression de la violence sous plusieurs formes en milieu urbain et dans les zones rurales. Ces situations résultent de l'interaction entre différents facteurs endogènes et exogènes en raison de l'accumulation de plusieurs problèmes de développement et de gouvernance non résolus par les modes et les pratiques de gouvernance politique et économique qui ont eu cours depuis plusieurs décennies.

Les progrès et les limites de l'efficacité des modes de gouvernement qui ont prévalu pendant plusieurs décennies à Madagascar renvoient à l'exigence d'une analyse plus fine des déterminants endogènes et exogènes des crises politiques et socio-économiques. En effet, les crises cycliques de ces dernières années ont des causes profondes liées au poids des normes sociales centrées sur le *Fihavanana* qui exprime aujourd'hui plus une forme de domination des pouvoirs établis depuis de longues dates qu'un idéal d'équité, de citoyenneté et de dignité humaine et de réelle participation des populations dans la gestion de tous les processus de développement. **La marginalisation de la société rurale atomisée et soumise, ainsi que le clientélisme politique de courte durée dans la société rurale** s'expliquent, en partie, par le manque d'enracinement des partis politiques dans le monde rural capable de porter et de réaliser les aspirations des populations. De plus, la concentration des élites dans les grandes villes et le développement des médias ont favorisé le changement des règles du jeu démocratique centré sur la communication et le clientélisme politique.

Les facteurs exogènes se résument principalement au contexte, soit favorable, soit défavorable, des termes d'échanges économiques, au niveau des investissements étrangers, à l'évolution des cours sur les marchés mondiaux pour certains produits d'exportation (vanille, clou de girofle, etc.), aux opportunités de captation des rentes minières et au degré d'assouplissement de l'environnement des affaires permettant à l'occasion à certains acteurs économiques nationaux de tirer profit de leurs positions politiques et économiques. C'est au cours des cycles de relance des investissements privés dans des secteurs de rente avec toujours les mêmes acteurs économiques que les luttes pour le contrôle des institutions de l'État mettent au grand jour les alliances entre les différentes forces politiques et sociales sans que leurs luttes ne soient perturbées par des mouvements de contestations populaires de grande envergure.

Les facteurs endogènes sont multiples. En effet, le premier facteur réside dans **la perpétuation des inégalités statutaires** qui se maintiennent et se manifestent par des inégalités de revenus avec l'aggravation d'un fort coefficient de Gini passant de 38,6 en 1999 à 42,6 en 2012 et la persistance d'un fort taux d'extrême pauvreté à 53 %. Madagascar apparaît toujours comme l'un des pays au monde où l'extrême pauvreté est la plus forte et les inégalités se sont aggravées.

Le deuxième facteur est lié aux **difficultés du système politique à dégager des compromis socio-politiques fondés sur une nouvelle approche du contrat social** permettant de réduire la violence structurelle subie, se manifestant par la vulnérabilité multidimensionnelle d'une grande partie de la population et l'incapacité de l'État à jouer son rôle de régulation sociale grâce à des capacités budgétaires suffisantes.



Le troisième facteur réside dans **les difficultés à trouver des compromis socio-politiques entre les acteurs politiques et économiques** sur une vision prospective consensuelle de développement de la société malagasy mettant en avant les questions i) de diversification de l'économie dans le cadre d'un schéma de croissance économique inclusive (à l'image de l'Ile Maurice ou du Cap-Vert) ; ii) de renforcement des capacités de l'État pour assurer la stabilité, la sécurité, l'état de droit, la lutte contre la corruption et le financement des infrastructures économiques et sociales et iii) de réduction de la vulnérabilité socio-économique des populations.

Ainsi, **Madagascar est piégé dans un équilibre bas qui ne permet pas au pays de sortir de sa trappe à pauvreté** en franchissant des seuils décisifs d'accumulation de capitaux physiques et humains. Bien au contraire, les crises cycliques annihilent régulièrement les efforts d'accumulation de capitaux de développement.

Une volatilité du système politique qui percluse la gouvernance

La volatilité du système politique malagasy et son impact sur les performances socio-économiques du pays fragilisent la société malagasy dans son ensemble. Ainsi, l'évolution des indicateurs de plusieurs dimensions de l'indice Mo Ibrahim entre 2008-2017 montre que le bilan est très contrasté pour Madagascar entre progrès et reculs selon les domaines. En matière de progrès, **le pays a réalisé incontestablement des progrès en matière de consolidation de l'État de droit** à travers la constitutionnalisation des transferts de pouvoirs (+ 33,4%), l'accès à l'information publique et législative (+45,8%), la législation contre les violences faites aux femmes (+41,7%), la représentation de l'égalité entre les sexes (+11,4%) ainsi que la ratification et reporting relatifs aux droits humains (+19,1). En revanche, les reculs ont touché plusieurs domaines en particulier l'augmentation de la criminalité et de l'insécurité, la faible efficacité de la fonction publique, le retard au niveau des investissements dans le secteur agricole, le sous financement du secteur des infrastructures et le faible accès aux services de la santé et de l'éducation, surtout dans les zones rurales.

Cette volatilité du système politique trouve parmi ces facteurs la question des équilibres des pouvoirs exécutifs, parlementaire et judiciaire soumis aux logiques des groupes dominants. Le Parlement ne joue pas son rôle de contrôle de l'action du gouvernement et d'évaluation des politiques publiques. Ses commissions ne sont pas suffisamment dotées d'outils d'analyses et d'évaluation des lois de finances et de plusieurs textes juridiques. Les collectivités territoriales décentralisées (CTD) n'exercent pas également leurs pouvoirs et n'ont aucun lien de coopération avec le Parlement pour faire porter les grands problèmes de développement des régions. D'ailleurs, le processus de décentralisation n'a jamais été mené à bout, subissant les effets néfastes d'une concentration du pouvoir au niveau central à Antananarivo et obérant une distribution plus équilibrée du pouvoir entre les territoires.

L'administration du Parlement est faiblement outillée et ne joue pas également son rôle d'appui et d'accompagnement des députés et des sénateurs. Dans la perspective d'une gouvernance efficace, la problématique d'équilibre et d'efficacité des trois pouvoirs dans le cadre d'un plan national de bonne gouvernance est à prendre en considération pour renforcer les institutions de l'État et la confiance des populations en leurs institutions démocratiques.



Tableau 5 : Madagascar : Progrès et reculs des indicateurs de certaines dimensions de la Gouvernance de l'Indice Mo Ibrahim entre 2008 et 2017

Indicateurs ayant enregistré plus de progrès			Indicateurs ayant accusé plus de reculs		
Dimensions	Indicateurs	2008-2017	Dimension	Indicateurs	2008-2017
1. État de droit	▪ Mécanismes constitutionnalisés de transferts de pouvoirs	+33,4	1. État de droit 2. Transparence et redevabilité	▪ Droits de propriété	-16,6
				▪ Sanctions pour abus de pouvoir	-14,2
2. Transparence et redevabilité	▪ Accès à l'information publique et législative	+45,8		▪ Absence de corruption service public	-21,3
				▪ Absence de corruption secteur privé	-18,0
3. Sécurité individuelle	▪ Absence de troubles sociaux	+18,4	3. Sécurité individuelle 4. Droits humains	▪ Absence de criminalité	-30,9
				▪ Absence de traite des personnes	-75,0
4. Droits humains	▪ Ratification et reporting des traités relatifs aux D H	+19,1		▪ Libertés d'expression et de réunion	-12,5
				▪ Droits et libertés individuels	-11,0
5. Parité	▪ Représentation de l'égalité entre les sexes ▪ Participation des femmes aux pouvoirs judiciaires	+11,4 +25,0		▪ Improbabilité de violation des DH par le gouvernement	-18,8
				▪ Protection contre la discrimination ethnique et religieuse	-12,5
6. Education	▪ Législation contre les violences faites aux femmes ▪ Inscription en cycle secondaire	41,7 +9,5 +14,0	5. Gestion publique 6. Environnement des entreprises	▪ Efficacité de la fonction publique	-26,0
				▪ Diversification des exportations	-22,0
7. Santé	▪ Absence de mortalité infantile		7. Infrastructures 8. Développement rural 9. Education 10. Santé	▪ Equilibre budgétaire	-19,2
				▪ Solidité des banques	-26,9
				▪ Satisfaction pour la création d'emplois	-14,2
				▪ Satisfaction publique en matière de services d'eau et d'assainissement	-30,6
				▪ Investissement du gouvernement pour le secteur agricole	-31,3
				▪ Satisfaction publique en matière de services éducatifs	-58,0
				▪ Satisfaction publique en matière de services de santé de base	-55,6
				▪ Absence de sous-alimentation	-18,1

Source : Fondation Mo IBRAHIM : Évolution de l'Index Ibrahim, Rapport annuel 2018.

Une violence politique qui s'accroît

Madagascar, de par son insularité et ses valeurs culturelles basées sur le consensus (dans tous les domaines y compris dans le règlement des conflits), s'est toujours démarquée d'autres pays africains par **le nombre relativement faible de morts liés à des causes politiques**. En effet, entre 1997 et 2017, 1 700 personnes sont décédées pour des raisons politiques, soit 85 morts par an sur 20 ans et un ratio de 3,4 morts pour un million d'habitants en moyenne annuelle, nettement inférieur à d'autres pays africains qui enregistrent des taux supérieurs à 100 comme le Burundi, le Soudan et l'Erythrée⁸². Cette tendance de basse intensité de morts dus à des événements politiques s'est rompue depuis 2014 (465 victimes pour la seule année 2014) et une moyenne de près de 200 morts par an au cours de ces trois dernières années marquent peut-être un tournant inquiétant pour le pays si les causes profondes de cette forme de mortalité ne sont pas bien analysées.

Ce contexte national de crises successives et de fortes tensions n'a pas engendré des limitations drastiques de libertés d'expression et de réduction des espaces d'expression démocratique. Les violences mortelles causées lors de ces différentes périodes de crises sont plutôt à attribuer aux forces de sécurité et de défense de l'État qui ont été soumises lors des crises politiques aux pressions des agendas des acteurs

⁸² Voir : <https://acledata.com/about-acled/> et Mireille Razafindrakato, François Roubaud et Jean-Michel Wachsberger « Violence politique et ordre politique à Madagascar » 2018.



économiques et politiques en nouant des alliances entre les élites et les officiers supérieurs de l'armée.

Mais la violence est présente aussi sous d'autres formes parfois très violentes causant des morts ; elle se manifeste par le développement du phénomène Dahalo dans les zones rurales, la criminalité et le kidnapping accentuant encore plus le sentiment de peur et d'insécurité aussi bien en ville qu'en milieu rural. Certaines forces comme les Eglises ont joué un rôle important dans le contrôle et la réduction de la violence. Mais de larges couches de la population perçoivent d'autres formes de violence quotidienne symbolique ou latente mettant en jeu leur vie du fait de leur exposition à l'extrême pauvreté, la précarité des jeunes sans instruction et sans emploi ainsi que les privations multiples subies dans plusieurs domaines les laissant livrées à elles-mêmes dans des stratégies de survie. Cela renforce le sentiment pour ces populations que l'État est incapable de les protéger et fragilise ainsi l'équilibre social de la société malagasy. **La croyance en la capacité des institutions démocratiques et de l'État à protéger les populations vulnérables contre l'insécurité alimentaire, économique, juridique et sociale s'est ainsi amenuisée au fil du temps.**

Une adhésion au système démocratique contrariée par les pratiques des acteurs politiques

La déception des populations par rapport aux pouvoirs successifs et l'insécurité montante ont eu des impacts sur la perception des populations concernant l'efficacité du mode de gouvernance démocratique. Le mode de gouvernance démocratique est la forme de gouvernement préférée pour 47% des personnes interrogées en 2018 contre 39% en 2008, même si elles ont le sentiment que leurs exigences en termes d'efficacité de la gouvernance ne sont pas satisfaites et même qu'elles n'ont aucune influence sur l'action des gouvernants. Cette même enquête révèle aussi l'expression de la défiance de la population envers la démocratie représentative, avec un taux de perception « *pas de démocratie* » qui est passé de 5% en 2008 à 38% en 2018.

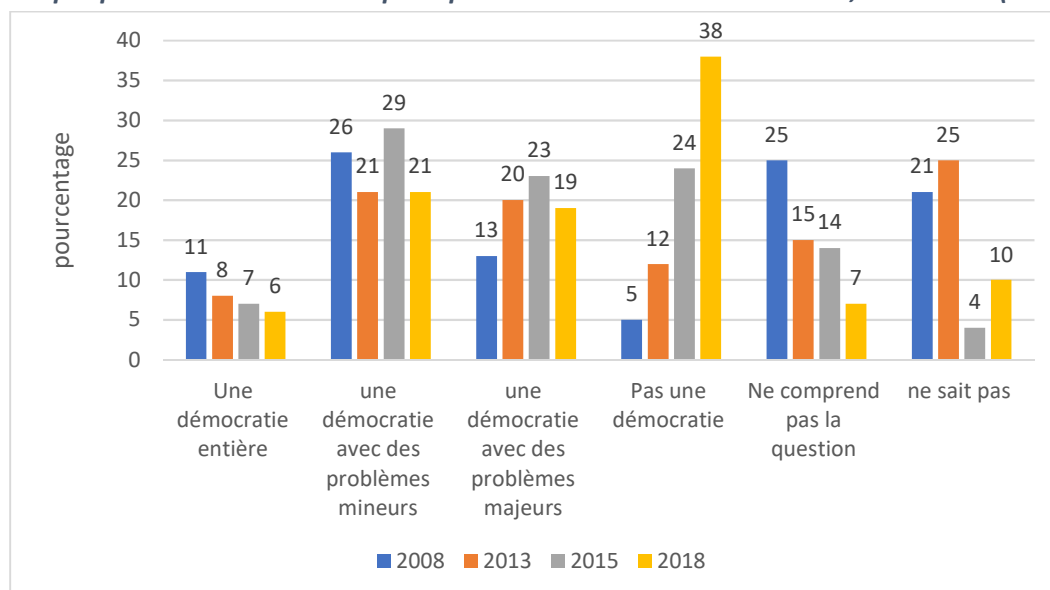
La participation des populations aux différentes échéances électorales, malgré le faible taux d'alphabétisation et les difficultés d'accès aux zones rurales, se traduit par des taux de participation aux élections présidentielles au-dessus de 50% montrant l'intérêt des populations pour cette élection. Toutefois, les élections législatives et communales de 2019 ont été marquées par des reculs de la participation aux scrutins, passant respectivement de 50,7% à 40,7% et de 48,5% à 41,8% entre 2014 et 2019⁸³. Comme tous les régimes présidentiels, Madagascar n'a pas échappé à la règle de l'intérêt pour les élections présidentielles au détriment des autres élections du fait de la forte personnalisation voire messianisation du pouvoir à Madagascar et des moyens déployés par les deux candidats au deuxième tour dans la mobilisation des électeurs.

Dans ce contexte, **l'alternance démocratique en 2018 peut s'apprécier comme s'étant assez bien passée, même si les troubles politiques ont encore prévalu amenant la mise en place d'un gouvernement de transition, qui marque la régularité du procédé dans les cycles électoraux à Madagascar.**

⁸³ La population inscrite sur les listes électorales est constituée à 59% par des personnes âgées de plus de 35 ans ; la tranche d'âge (homme et femme) comprise entre 18 et 35 ans représente 41%.



Graphique 16 : Évolution de la perception du niveau de la démocratie, 2008-2018 (en %)



Source : Afrobaromètre 2019

À Madagascar, **les corps intermédiaires jouent tant bien que mal leur rôle pour assurer une médiation des conflits politiques, comme l'église, que pour faire vivre le dialogue social, à l'instar des syndicats.** L'institutionnalisation du dialogue social a connu une avancée significative à Madagascar, si l'on se réfère aux conventions et directives de l'OIT. Cet engagement croissant des partenaires sociaux à établir le dialogue social comme mécanisme de base du principe de consultation et de concertation a été matérialisé par la mise en place et la responsabilisation d'institutions et d'organes tripartites sur les questions relatives à l'emploi et au travail, en particulier avec le Conseil National du Travail (CNT), le Comité National de Suivi de la Promotion de l'Emploi décent et pour la Réduction de la Pauvreté (CNSPERP), le Conseil Supérieur de la Fonction Publique (CSFOP), et le Conseil National sur la lutte contre le Travail des Enfants (CNLTE) ainsi que leurs démembrements régionaux respectifs. Au niveau des entreprises, le dialogue social est matérialisé par l'institution progressive des délégués du personnel et des comités d'entreprise. Si le principe est à l'évidence acquis, les impacts et la portée du dialogue social sont encore relativement limités en l'état actuel ; le dialogue social est encore limité à la base, au niveau de l'entreprise et dans les régions où les organes tripartites ne sont pas opérationnels. Ce type de dialogue a ses limites dans la mesure où la majorité des travailleurs est dans le secteur informel ; les travailleurs de l'économie informelle sont d'une manière générale faiblement représentés voire absents des structures de concertation. Cette situation réduit l'efficacité du dialogue social en l'absence de critères objectifs et convenus de représentativité, en particulier des femmes et des jeunes, et avec la faible qualité du dialogue. En effet, si les femmes et les jeunes participent de façon effective au processus de prise de décision économique et social, la consolidation de la paix et la cohésion sociale seront davantage assurées.

2.4.2 Une gouvernance qui freine le développement du pays

La gouvernance est perçue de manière consensuelle comme la situation d'un « État capable, redevable aux citoyens et opérant dans l'observation des paramètres de l'État de



droit »⁸⁴. De ce point de vue, la gouvernance est un « *ingrédient fondamental pour le développement économique durable* »⁸⁵. Ces dix dernières années, le secteur de la gouvernance à Madagascar s'est caractérisé par des défis relatifs à la démocratie, l'État de droit et la justice, la sécurité ainsi que de la redevabilité dans la gestion des biens publics.

Une gouvernance démocratique en attente des gains du progrès certain de légitimité démocratique

Au cours de la dernière décennie, **la légitimité démocratique a occupé une place importante dans le discours de la gouvernance à Madagascar**. Les questions essentielles qui y sont rattachées ont oscillé autour de la légitimité des institutions étatiques, particulièrement le pouvoir exécutif, ainsi que l'habileté qu'elles ont eu à faire avancer le développement durable de Madagascar.

La gouvernance démocratique a fait les frais des tumultueuses instabilités politiques issues de l'interruption de l'ordre constitutionnel en 2009, atteignant un point de dénouement en 2014 avec le retour à l'ordre constitutionnel à travers le cycle électoral de 2014 et 2019, consacrant l'élection d'un président de la République, d'une Assemblée Nationales ainsi que les institutions de légitimité au niveau territorial.

Conséquemment, l'État de droit s'est requinqué graduellement en garantissant le respect des droits fondamentaux, notamment le droit à l'accès à la justice et le raffermissement du fonctionnement des institutions judiciaires et de celles en charge des contentieux constitutionnels et électoraux. Les contrôles juridictionnel et parlementaire de l'action gouvernementale peinent cependant à prendre une vitesse de croisière, jetant le doute sur la séparation des pouvoirs et consacrant de facto une suprématie du pouvoir exécutif. La gouvernance administrative s'est vue octroyée des soubassements constitutionnels en 2010 ainsi qu'une architecture légale consistante, mais continue de faire face aux défis multiformes ralentissant l'effectivité du fonctionnement des collectivités territoriales décentralisées dans leur rôle de garant du développement local. La redevabilité ainsi que la transparence dans la gestion des biens publics ne sont pas demeurées résilientes face aux soubresauts politiques qui ont accentué la mauvaise gestion des ressources publiques et ont fragilisé les dispositifs de la lutte contre la corruption. L'effectivité de la participation citoyenne s'est renforcée en ce qui concerne l'exercice électoral, mais a stagné dans les instances de démocratie directe et locale.

Pendant les pics des crises politiques (particulièrement entre 2009 et 2013), les défis de la gouvernance ont connu des aggravations particulières, et se sont illustrés notamment par l'affaiblissement de l'État de droit, l'absence de compromis politiques, une insécurité croissante, une gouvernance défailante dans l'exploitation des ressources naturelles (bois précieux, or et pierres précieuses), l'amenuisement des progrès dans la lutte contre la corruption ainsi que l'absence de transparence dans la gestion des ressources publiques.

Certains indicateurs du *Global State of Democracy Initiative* permettent d'analyser la légitimité démocratique. Deux de ses indices sont pertinentes, notamment l'existence d'un gouvernement représentatif et le contrôle externe du gouvernement.

Les indicateurs croisés relatifs à **l'existence d'un gouvernement représentatif permettent d'affirmer qu'une progression indéniable sur la légitimité**

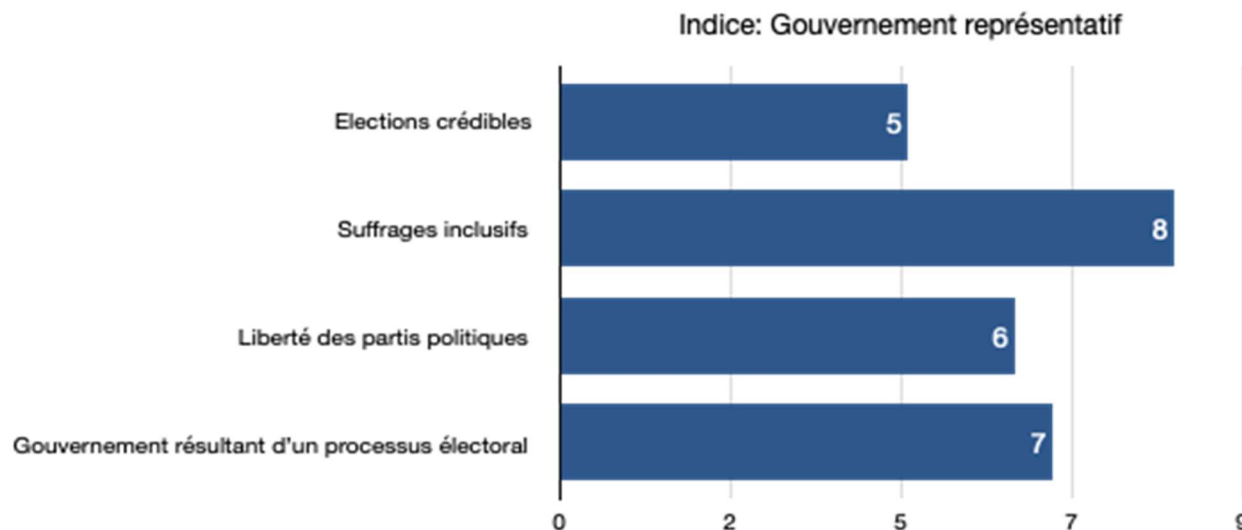
⁸⁴ Daniel Kaufmann and Aart Kraay, *Governance indicators: where are we, where should we be going?* The World Bank, Policy Research Working Paper 4370, p. 2.

⁸⁵ Idem, p. 2.



démocratique est intervenue à Madagascar entre 2010 et 2018. À cet effet, l'indicateur le plus performant est celui relatif au suffrage inclusif qui a enregistré un score de 8 sur une échelle supérieure de 10.

Graphique 17 : Indice de légitimité démocratique



Source : *The Global Source of Democracy Initiative (2018), Madagascar*⁸⁶

L'Indice Mo Ibrahim de la gouvernance en Afrique confirme également cette tendance de légitimité démocratique, notamment à travers l'indicateur « *mécanismes constitutionnels de transferts de pouvoirs* » ayant atteint un score positif de +33,4%⁸⁷.

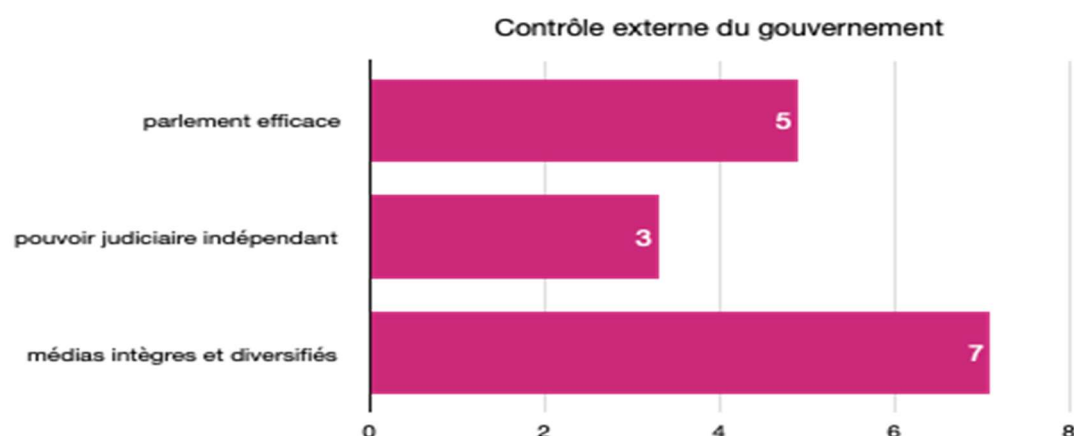
Mais lorsqu'on analyse l'indice relatif au contrôle externe du gouvernement, **la situation de Madagascar laisse entrevoir une absence de contrôle de l'action gouvernementale par des institutions constitutionnellement nanties de ce mandat**, notamment les pouvoirs législatif et judiciaire. Les indicateurs en appui à cet indice – comprenant un parlement efficace, un pouvoir judiciaire indépendant et des médias intègres et diversifiés – affichent des performances inconsistantes, tendant vers la négation de la légitimité démocratique. En effet, les deux indicateurs institutionnels, à savoir un parlement efficace et un pouvoir judiciaire indépendant, présentent des scores en deçà de la moyenne. Ce qui est inversement proportionnel à l'indicateur sur les médias, affichant une progression en flèche.

⁸⁶ Institute for Democracy and Electoral Assistance, Madagascar 2018, <https://www.idea.int/gsod-indices/sites/default/files/profile-pdfs/2018/country/madagascar.pdf>

⁸⁷ IAG 2018, scores, classements et tendances – Madagascar, <https://mo.ibrahim.foundation/iag/downloads>



Graphique 18 : Indice de contrôle externe du gouvernement



Source : The Global Source of Democracy Initiative (2018), Madagascar⁸⁸

Cette tendance est également relayée par l'Indice Mo Ibrahim de la gouvernance en Afrique qui donne particulièrement une note négative à l'indicateur sur l'indépendance de la justice (-6,7%)⁸⁹ ainsi qu'à la redevabilité du gouvernement et des agents publics (-11,9%).

Une des inductions logiques des scores enregistrés par Madagascar est **que l'équilibre entre les pouvoirs est fragile, tendant vers la suprématie du pouvoir exécutif**. À cet effet, le parlement ne joue pas son rôle de contrôle de l'action du gouvernement et d'évaluation des politiques publiques. Ces commissions ne sont pas suffisamment dotées d'outils d'analyses et d'évaluation des lois de finances et de plusieurs textes juridiques. Les collectivités locales n'exercent pas également leurs pouvoirs et n'ont aucun lien de coopération avec le parlement pour faire porter les grands problèmes de développement des régions. Le rôle du sénat, tel que prévu par *l'article 83 de la constitution*, en tant que conseiller du gouvernement sur les questions économiques, sociales et d'organisation des collectivités territoriales décentralisées, n'est pas encore effectif. Dans la perspective d'une gouvernance efficace, la problématique d'équilibre et d'efficacité des trois pouvoirs dans le cadre d'un plan national de bonne gouvernance est à prendre en considération pour renforcer les institutions de l'État et la confiance des populations en leurs institutions démocratiques.

Il faut relever que le cycle électoral 2018-2019 a contribué à renforcer la légitimité démocratique à Madagascar. L'organisation de l'élection présidentielle (2018), des élections législatives (mai 2019) ainsi que des élections communales et municipales (novembre 2019) constituent un capital positif pour le raffermissement de la légitimité démocratique nécessaire pour la mise en exécution des programmes de développement durable de Madagascar.

Il appartient cependant aux autorités politiques de Madagascar d'insuffler une ère de détente nationale en vue de remédier aux effets de la volatilité des pratiques politiques malagasy qui impactent irrémédiablement sur les performances socio-économiques du pays. Ce serait en effet une perte d'opportunités pour Madagascar si les pratiques autour du contrôle de l'appareil gouvernemental – en vue de capter les rentes économiques – persistaient. Dans le passé, ces agissements ont souvent (1) tendu les processus

⁸⁸ Institute for Democracy and Electoral Assistance, Madagascar 2018.

⁸⁹ IIAG 2018, scores, classements et tendances – Madagascar, <https://mo.ibrahim.foundation/iiag/downloads>



électorales, (2) biaisé le processus d'acquisition de la légitimité démocratique⁹⁰, (3) affaibli la résilience des institutions de l'État, et (4) causé une grande fragilité des systèmes politique et économique, urbain et rural. En conséquence, des milliers des populations malagasy sont demeurés dans la pauvreté, exclus des sphères des bénéficiaires des richesses et élans de solidarité nationale.

État de droit, paix et sécurité : un dispositif qui se consolide dans l'antichambre (en attente d'être mis au service) du développement durable

Les paramètres de l'État de droit ont eu une résonance en dents de scie durant les 10 dernières années à Madagascar. Selon le rapport « *Index de l'état de droit 2020* », l'adhésion de Madagascar aux fondamentaux de l'État de droit est faible, quoique le pays ait gagné 4 points en 2019 et qu'il se soit placé au 105^{ème} rang mondial⁹¹.

Un système de redevabilité des institutions publiques aux potentiels inexplorés

Des progrès ont été notés en termes de redevabilité des institutions publiques, notamment dans le contrôle des actes de gestion financière ou actes budgétaires des établissements publics nationaux, des collectivités territoriales décentralisées ainsi que de l'exécution des lois de finances publiques⁹². Ce contrôle est essentiellement effectué par les juridictions de l'ordre financier, chapeautées par la Cour des Comptes. Dans son rapport public 2018-2019, la Cour des Comptes a fait des recommandations pertinentes, notamment pour (1) l'amélioration des services publics fournis par le Service Autonome de Maintenance de la Ville d'Antananarivo (SAMVA)⁹³, (2) le bon fonctionnement du Bureau du Cadastre Minier de Madagascar (BCMM)⁹⁴, (3) l'orthodoxie financière et le renforcement des performances de la Caisse d'Épargne de Madagascar⁹⁵, (4) l'amélioration de la gestion des commandes publiques du Ministère de la Santé et de celui des Populations⁹⁶, (5) une meilleure gestion des ressources humaines et financières de l'État⁹⁷, (6) une amélioration de la gestion des comptes de l'État et des Collectivités Territoriales Décentralisées⁹⁸ et (7) des recommandations sur l'exécution de la loi des finances de l'exercice budgétaire 2017. Déjà pour 2017, la Cour des Comptes épinglait, entre autres, (i) une forte concentration des dépenses pour les programmes « *administration et coordination* »⁹⁹, (ii) une allocation des ressources concentrées aux programmes des Ministères des Finances et du Budget, (iii) une inadéquation des dépenses et les objectifs de croissance économique¹⁰⁰, (iv) une inconsistance des dépenses pour les programmes sociaux pro-pauvres, l'éducation et la

⁹⁰ En effet une des croyances politiques ancrées dans la Grande Ile est qu'il faut détenir l'appareil étatique pour gagner les élections, les *Fanjakana* étant des donneurs d'ordre politique importants, notamment en milieu rural.

⁹¹ World Justice Project, Rule of Law Index 2020, p.19 (https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online_0.pdf)

⁹² Loi Organique n°2004-036 du 1er octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour suprême et les trois Cours la composant, art. 276 qui mentionne qui identifie les comptes des comptables principaux déjà savoir les comptes de (1) l'état et des budgets annexes (2) des provinces autonomes et des organes publics y rattachées et (3) des établissements publics nationaux.

⁹³ Repoblikan'i Madagasikara, Cour des Comptes, Rapport Public 2018-2019, Novembre 2019, pp 6-26.

⁹⁴ Idem, pp 3-5

⁹⁵ Idem, pp 27-45

⁹⁶ Idem, pp57 -60

⁹⁷ Idem, pp64-73

⁹⁸ Idem, pp 78-82

⁹⁹ Idem, p 111

¹⁰⁰ Idem p.111: ici il faudrait relever que le rapport de la Cour des Comptes a mis en exergue le caractère aléatoire de certaines dépenses sous-tendant la croissance économique ; le rapport singularise des dépenses insignifiantes des secteurs comme l'agriculture (4,5% des dépenses totales), le développement du tourisme, le développement de la pêche et le développement du secteur minier (qui ne totalisent que 1,06%, combinés).



santé¹⁰¹ et (v) le caractère insignifiant des dépenses pour les infrastructures (y compris les infrastructures routières, électriques et des ressources d'énergie locale)¹⁰².

D'autre part, des avancées sont à relever en ce qui concerne le dispositif de contrôle des actes administratifs et constitutionnels de l'exécutif par le Conseil d'État et la Haute Cour Constitutionnelle (HCC). Cependant, le contrôle de la constitutionnalité des actes (décrets et ordonnances) du pouvoir exécutif fait encore débat, notamment les avis émis concernant la nomination des gouverneurs¹⁰³ et la demande de caducité des ordonnances du Président de la République prises en conseil des ministres¹⁰⁴. L'application, l'utilisation et l'invocation systématiques des principes internationaux des droits de l'homme dans les décisions judiciaires demeurent un grand défi.

Entre un arsenal législatif abondant, mais une mise en œuvre en pointillés

Madagascar a connu un foisonnement de son arsenal législatif sur la dernière décennie. Il sied de mentionner en bon ordre, la Constitution de décembre 2010 qui a posé les jalons du retour à l'ordre constitutionnel, après la crise politique de 2009. Une dizaine de lois organiques et ordinaires portant sur la santé publique, l'administration, l'état civil, le code électoral, la procédure pénale, la lutte contre la corruption, la justice pour enfants, la lutte contre la traite des êtres humains, la protection des données à caractère personnel, l'abolition de la peine de mort, la lutte contre la cybercriminalité, la communication, les violences basées sur le genre, ont permis de moderniser ou renforcer l'arsenal juridique du pays. De manière générale, le processus législatif a répondu aux critères de clarté, de transparence et de publicité. En règle générale, les procédures législatives ont été observées autant en ce qui concerne l'initiative des lois, les délibérations au niveau des 2 chambres du parlement (assemblée nationale et Sénat), la conformité à la Constitution que la publication par le Président de la République.

En ce qui concerne la justice pour enfants, deux avancées majeures sont notoires. Elles concernent le régime des enfants en conflit avec la loi (adoption de la Loi 2016-018 notamment avec des dispositifs juridiques relatifs aux mesures et procédures applicables aux enfants en conflit avec la loi, y compris les limites sur la période de détention préventive et les mesures alternatives à la détention.

Dans le domaine de l'adoption, Madagascar a renforcé son arsenal juridique avec la Loi 2017-014 relative à l'adoption. Le domaine de l'état civil - quant à lui - avec la Loi 2018-027 relative à l'état civil, a connu des avancées de taille incluant la gratuité de l'enregistrement et de la délivrance du premier acte de naissance, l'octroi aux chefs de quartier du pouvoir de recevoir la déclaration des naissances, la numérisation de la gestion des registres d'état civil, l'extension à 30 jours du délai de déclaration des naissances, les

¹⁰¹ Idem pp.111-112: le rapport relève par exemple que (a) le programme « Enseignement fondamental – Premier Cycle » du Ministère de l'Éducation Nationale n'occupe que le 6^{ème} rang des dépenses totales, soit 225,30 milliards d'Ariary (b) la fourniture des services de santé de base ne totalise que 1% des dépenses et que la fourniture des services de santé hospitaliers ne totalise que 0,43% des dépenses budgétaires (c) la nutrition et la sécurité alimentaire au 9^{ème} rang des dépenses (des dépenses 80,19 milliards d'Ariary en 2017) ; mais ce qui est intéressant en termes de bonne gouvernance et de la spécialité des dépenses publiques est que plusieurs lignes de dépenses de l'Office National de Nutrition (qui a dépensé 11,40 milliards d'Ariary) ont couvert des dépenses relevant à d'autres secteurs comme la Gendarmerie ou les travaux publics (bitumage des routes).

¹⁰² Idem p.112.

¹⁰³ <http://www.hcc.gov.mg/decisions/d3/decision-n17-hcc-d3-du-28-novembre-2019-concernant-le-decret-n2019-1866-du-25-septembre-2019-relatif-au-gouverneur/>

¹⁰⁴ <http://www.hcc.gov.mg/decisions/d3/decision-n04-hcc-d3-du-05-fevrier-2020-relative-a-une-requete-aux-fins-de-caducite-dordonnances-prises-en-conseil-des-ministres-par-le-president-de-la-republique/>



sanctions relatives à l'inobservation des dispositions de cette loi, la mise en place d'un centre national et des centres locaux de l'état civil¹⁰⁵. Le cadre de la décentralisation administrative a été également nanti d'un cadre législatif, incluant la coopération des entités décentralisées (2015), ainsi que les modalités d'organisation, de fonctionnement et de gestion des affaires des Collectivités territoriales décentralisées (2016)¹⁰⁶.

Le domaine électoral a connu également une activité législative importante en vue d'améliorer le régime général des élections, des referendums, mais aussi les dispositifs particuliers des élections présidentielles et législatives. Cependant, ce foisonnement législatif n'a pas résolu la question de la légitimité démocratique à Madagascar, si l'on s'en tient au volume et à l'intensité du contentieux électoral relatif aux résultats des élections communales et municipales (2019), et aussi au débat sur la légitimité de l'élection présidentielle de 2018.

Un accès à la justice toujours difficile pour la majorité de la population

L'accès à la justice implique qu'il existe un service public de la justice opérationnel vers lequel les usagers s'adressent en cas de besoins. L'accès à la justice implique aussi et surtout que ce droit soit connu par les usagers, c'est à dire la population et les communautés et que ces derniers puissent avoir un accès équitable à ce système¹⁰⁷.

L'accès à la justice judiciaire à Madagascar est marqué par la défiance des populations (confiance dans les institutions), l'éloignement physique (distances pour atteindre une institution de « justice ») et procédurale (compréhension des procédures et le temps que durent les procédures) et son coût financier pour les justiciables.

Malgré les efforts de construction des tribunaux de première instance qui sont passés de 36 en 2008 à 42 en 2018, les services judiciaires sont dans l'ensemble de mauvaise qualité, se traduisant par la lenteur des procédures, la très faible fréquence des sessions des cours criminelles ordinaires et spéciales, de longues détentions préventives (entre 1 et 3 ans selon les régions) et un accès difficile pour les populations les plus vulnérables. Les prisons sont surpeuplées et les conditions de détention des prisonniers, en deçà des normes et standards internationaux des droits de l'homme, sont très médiocres. Au mois de juillet 2017, 20 954 détenus étaient répartis entre 82 prisons et centres de détention du pays dont 903 femmes, 634 garçons et 47 filles ; ce chiffre représente deux fois la capacité officielle de 10 360 détenus, avec le cas d'un centre pénitencier qui a dépassé sa capacité de huit fois. En 2018, plus de 55 % de la population carcérale était en détention préventive très souvent injustifiée, excessive et prolongée. « En fin 2019, le nombre de détenus est de **26 775** dont 14 430 condamnés et 12 345 prévenus. Les personnes détenues dans le cadre de la « détention provisoire » représentent 46,10 % de la population carcérale tandis que la capacité

¹⁰⁵ Conseil des droits de l'homme, Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, Trente-quatrième session, 4-15 novembre 2019, rapport national présenté conformément au paragraphe 5 de l'annexe à la résolution 16/21 du Conseil des droits de l'homme – Madagascar, p. 12.

¹⁰⁶ Loi organique n° 2014-018 du 12 septembre 2014, complétée par la loi organique n° 2016-030 du 23 août 2016, régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités territoriales décentralisées, ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires.

¹⁰⁷ PNUD, Rapport sur le développement humain 2016 : le développement humain pour tous (<http://www.undp.org/content/undp/fr/home/librarypage/hdr/2016-human-development-report.html>) qui considère que « l'accès à la justice correspond à la capacité des individus à demander et à obtenir réparation, par le biais d'institutions judiciaires formelles ou informelles », p. 19.

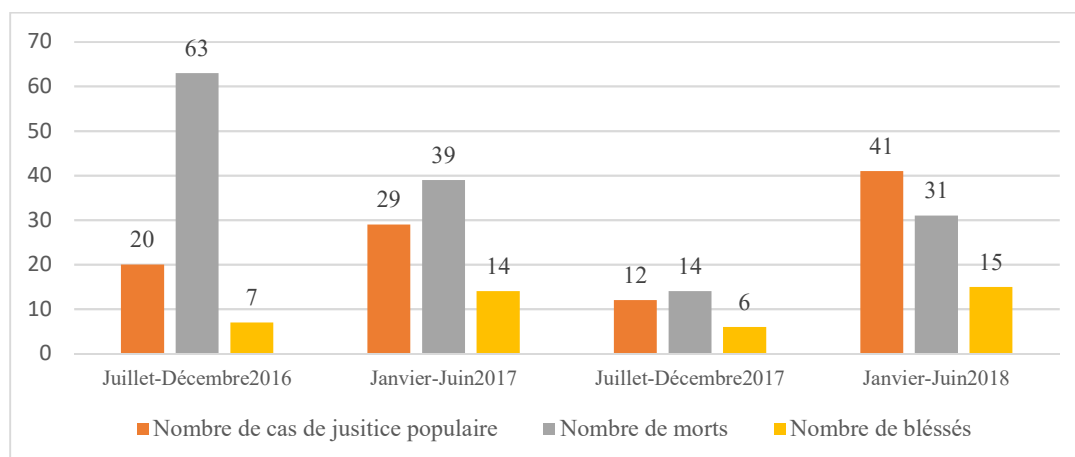


d'accueil des établissements pénitentiaires est de 10 615 individus (*Direction Générale de l'Administration Pénitentiaire, Ministère de la justice, 2020*).

Cette situation a favorisé **le développement de la justice populaire dans toutes les régions du pays** selon l'enquête de l'Afro Baromètre de 2018, quatre malagasy sur 10 sont d'accord pour l'application des vindictes populaires et paradoxalement c'est dans les zones où les forces de l'ordre sont les plus présentes qu'on rencontre le plus de vindictes populaires qui n'ont rien à voir avec les *dina* ou les pactes communautaires¹⁰⁸.

Finalement, **cette forme de justice traduit bien le sentiment grandissant d'insécurité et d'incapacité de l'État à protéger les personnes et les biens avec efficacité, de façon impartiale et rapide**. Elle met en exergue le changement des mentalités et des pratiques des populations qui, soumises à de multiples privations et injustice sont à la recherche d'actions efficaces pour faire face aux vols, aux viols et violences structurelles liées aux inégalités de revenus et d'accès aux ressources. Les *dina*, bien ancrés dans l'imaginaire de 80 % des populations rurales, sont considérés de plus en plus comme peu efficaces pour rendre justice dans des contextes géographiques différents du monde rural où l'esprit d'individualisme se développe rapidement au détriment des pratiques ancestrales basées auparavant sur le *Fokonolona* comme niveau de référence pour la gestion communautaire et le *Dina* comme mécanisme de régulateur social efficace protégeant toute la communauté.

Graphique 19 : Évolution des cas et des victimes de la justice populaire entre 2016 et 2018



Source : Droits de l'homme et pratique de la justice populaire à Madagascar, UN Human Rights, Rapport Août 2018

Des améliorations ont été apportées à travers i) l'adoption de la loi en 2016 sur la réduction de la durée de détention des mineurs, avant jugement, de trois mois pour les affaires correctionnelles et de six mois pour les affaires criminelles ; ii) l'activation du Comité de garanties judiciaires, l'application effective des mesures de libération conditionnelle ; iii) le changement de la politique pénale qui consacre le principe de la liberté et le caractère exceptionnel de la détention et iv) le recours à des mesures alternatives à la détention. Le Ministère de la justice s'est aussi doté d'une pharmacie centrale pour approvisionner les prisons et a doublé le budget alloué à l'alimentation des détenus.

¹⁰⁸ Les *dina* portent sur différents aspects de la vie des Malagasy en particulier les vols de zébu, l'hygiène, le respect des traditions et la gestion des ressources naturelles.



Les partenaires, notamment l'AFD, l'UE et le SNU, appuient le Ministère de la Justice pour améliorer les conditions de détention, l'accès à la justice et l'efficacité des juridictions, la formation des magistrats et des greffiers, l'administration pénitentiaire, la construction et l'équipement de salles d'audience, et la révision de certains textes. Le SNU, à travers le Projet Renforcement de l'État de Droit (RED) du PNUD et le Projet Appui à la Réforme du Secteur de la Sécurité (ARSSAM) mènent des actions en faveur de l'amélioration du fonctionnement de (la chaîne pénale au niveau principalement des juridictions des zones sud de Madagascar, de l'accès à la justice (cliniques juridiques ou TranoAroZo) surtout pour les groupes les plus vulnérables, de la vulgarisation du droit ainsi que l'appui à l'opérationnalisation des postes avancés de la Gendarmerie dans les zones sensibles, le renforcement du contrôle et de la gestion des armes à feu et l'introduction d'une approche de « *police de proximité* ». L'UNICEF appuie la justice des mineurs, notamment pour l'application de la loi 2016-018 sur les mineurs, la formation des juges, la mise en place d'un système de traçabilité des dossiers des enfants, et l'assistance judiciaire aux enfants en conflit avec la loi.

Un sentiment d'insécurité grandissant

Les crises successives, la fragilité subséquente de l'État ainsi que le recul dans la confiance des populations dans l'État ont induit **une recrudescence de la violence, et du recours plus fréquent à la justice populaire.**

La violence est présente aussi sous différentes formes, notamment le développement des phénomènes Dahalo et Foroches dans les zones rurales, la criminalité et le kidnapping accentuant encore plus le sentiment de peur et d'insécurité aussi bien en ville qu'en milieu rural. Certaines forces comme les Églises jouent un rôle important dans le contrôle et la réduction de la violence. Mais de larges couches de la population perçoivent d'autres formes de violence quotidienne symbolique ou latente mettant en jeu leur vie du fait de leur exposition à l'extrême pauvreté, la précarité des jeunes sans instruction et sans emploi ainsi que les privations multiples subies dans plusieurs domaines les laissant livrées à elles-mêmes dans des stratégies de survie. Cela renforce le sentiment pour ces populations que l'État est incapable de les protéger et fragilise ainsi l'équilibre social de la société malagasy. La croyance en la capacité des institutions démocratiques et de l'État à protéger les populations vulnérables contre l'insécurité alimentaire, économique, juridique et sociale s'est ainsi amenuisée au fil du temps.

Le recours à la Justice populaire « *a pris tellement d'ampleur qu'elle est devenue la deuxième fait d'insécurité, à côté du phénomène Dahalo. [...] apparaissant auparavant d'une manière sporadique au niveau de quelques zones rurales, le phénomène s'est répandu dans bon nombre de régions du pays* »¹⁰⁹.

L'insécurité est de plus en plus ressentie par toutes les catégories de la population. Le sentiment de peur d'être agressé chez soi et/ou dans le quartier a augmenté selon les données de l'enquête Afrobaromètre entre 2008 et 2014, le pourcentage des populations qui se plaignent de l'insécurité est passé de 54 % en 2013 à 72 % en 2014. Le sentiment d'insécurité à domicile n'a cessé d'augmenter passant de 28 % des personnes interrogées en 2005 à 45 % en 2013¹¹⁰. En 2018, selon les résultats de

¹⁰⁹ Rapport sur les droits de l'homme et la pratique de la Justice populaire à Madagascar, OHCHR, août 2018, p.18. « du 1^{er} juillet 2016 au 31 août 2018, l'on a pu enregistrer dans tout le territoire 108 cas de justice populaire, engendrant 152 morts et 62 blessés ».

¹¹⁰ Afrobaromètre 2014.



l'enquête d'Afrobaromètre sur la justice populaire, 30 % des personnes interrogées se sont senties en insécurité une ou deux fois dans la maison et 29 % en insécurité plusieurs fois/toujours. Ainsi, par rapport à 2013, la situation s'est aggravée puisqu'en 2018, près de 60 % de la population se sentent en insécurité à domicile. Cette augmentation de la perception de l'insécurité est corroborée par l'enquête MICS 2018¹¹¹.

Transparence et redevabilité dans la gestion des ressources publiques

Madagascar n'a pas su consolider les progrès enregistrés en 2018 avec la valeur de 25/100 en se classant au 152^{ème} rang selon l'indice de Transparency International. Entre 2012¹¹² et 2019, les valeurs et le rang de Madagascar s'inscrivent dans une tendance d'aggravation¹¹³. **Ces performances traduisent le mauvais score dans l'indice de l'État de droit et le manque d'intégrité politique, de transparence et de redevabilité politique et institutionnelle.** Le score de l'année 2019, année de référence de l'IPC de 2018, a été marquée par les fortes dépenses de campagnes électorales, aux sources souvent opaques, surtout pour les candidats aux présidentielles et dans une moindre mesure pour les candidats aux élections législatives¹¹⁴. L'omniprésence et l'influence de certains opérateurs économiques sur le système politique et le pouvoir, sans contrepouvoirs ni système de régulation des institutions démocratiques, augmentent les risques de fragilisation de l'État, de « *cartellisation de l'économie* » dans un but d'éviter le jeu de la concurrence au niveau de certains secteurs stratégiques (vanille, mines, télécommunications, etc.).

Un contrôle financier qui s'exerce tant bien que mal

Les mécanismes juridictionnels de contrôle des finances publiques ont été effectués par les juridictions de l'ordre judiciaire, sous la houlette de la Cour des Comptes. Six tribunaux financiers ont été créés dans chaque chef-lieu des ex-provinces en 2004 (tandis que la Chambre des comptes a été érigée en Cour des Comptes en 2008). Depuis, des contrôles juridictionnels des comptes des comptables publics, des contrôles de la gestion, surtout des communes, des contrôles thématiques, particulièrement de la dette publique et des marchés publics, ont été effectués¹¹⁵. De 2014 à 2019, la Cour des comptes a régulièrement produit des rapports annuels présentant l'état de la gestion des deniers publics.

Une lutte contre la corruption soutenue par des dispositifs ad-hoc forts

Les Pôles Anti-Corruption (PAC), issus de la nouvelle Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption (SNLCC) pour la période de 2015 à 2025, sont des juridictions spécialisées

¹¹¹ 46% des femmes et 63% des hommes (15-49 ans) interrogés se sentaient en sécurité en marchant seuls dans leur quartier après la tombée de la nuit en 2018, 63% des femmes et 79% des hommes se sentaient en sécurité à la maison après la tombée de la nuit. Autrement dit, une majorité de femmes interrogées (54 %) et près des deux cinquièmes (37 %) des hommes se sentaient en insécurité dans leur quartier après la tombée de la nuit.

¹¹² Date de la révision de la méthodologie de l'IPC.

¹¹³ Ainsi, avec une valeur de 32 /100 classée au 118^{ème} rang en 2014, Madagascar est redescendue à la 158^{ème} rang en 2019 sur 180 pays avec une valeur de 24 soit un score inférieur à la moyenne africaine (32/100) ; entre 2018 et 2019 le pays a perdu 6 places traduisant une inversion de tendance similaire à celle entre 2016 et 2017 en perdant 10 places. Ainsi, sur une période plus stable au plan de la gouvernance entre 2015 et 2019, Madagascar a perdu 35 places passant de 123^{ème} à 158^{ème} place.

¹¹⁴ Lors de la campagne présidentielle de 2018, Transparency International Madagascar (TI-MG) avait questionné les 36 candidats sur l'origine des fonds, seuls 6 d'entre eux (les moins connus) ont répondu.

¹¹⁵ <http://www.csi.gov.mg/cour-des-comptes-rapport-public-2014/>

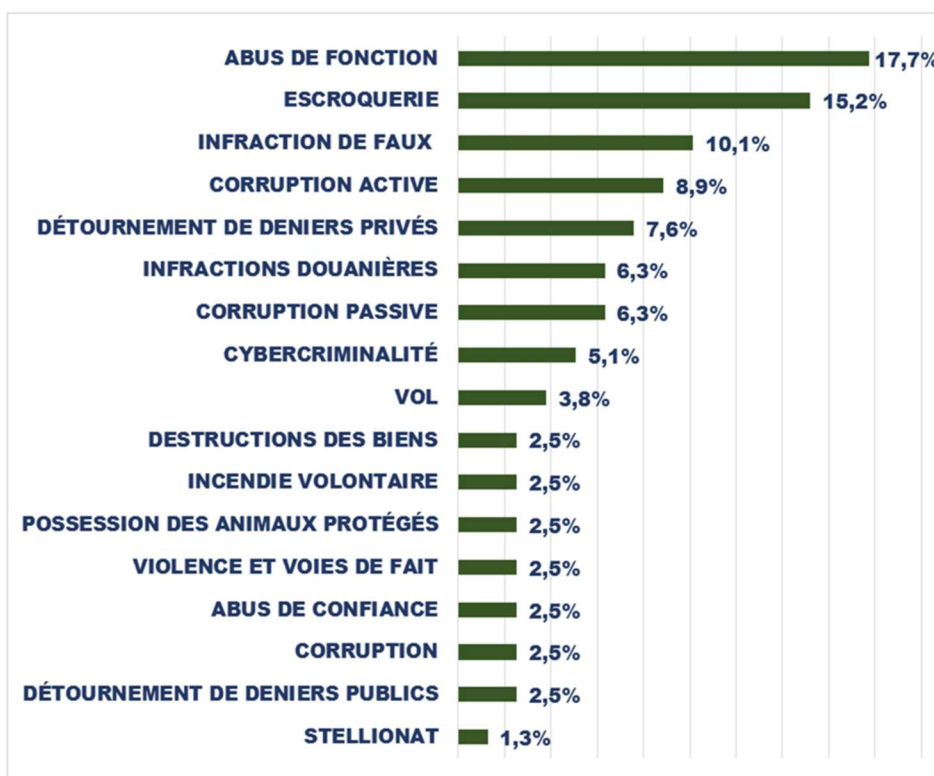


au sein du système judiciaire pénal¹¹⁶. Les PAC fonctionnent dans chaque chef-lieu de province¹¹⁷ et ont la compétence exclusive de traiter les infractions de corruption et assimilées ainsi que de blanchiment¹¹⁸. Les PAC peuvent être saisis par une pluralité d'acteurs, y compris des associations et organisations¹¹⁹. Ils appliquent les instruments internationaux ratifiés par Madagascar et la législation nationale.

Pour l'année 2019, le PAC de Antananarivo, le seul opérationnel de toute l'île, a traité – au premier degré - 312 affaires, portant sur des infractions de corruption et assimilés (44%), infractions économiques et financières (42%), blanchiment des capitaux (5%), infractions douanières (1%), autres infractions (traites des êtres humains, associations des malfaiteurs, terrorisme, vols, évasion, ... 8%)¹²⁰.

Le PAC de Antananarivo évalue à près de 6 milliards d'Ariary (1,6 millions de USD) le montant de détournement des deniers publics pour le seul 4^{ème} trimestre de 2019, pour 51% des prévenus émanant du secteur public.¹²¹

Graphique 20 : Distribution des infractions traitées par le PAC par nature



Source: DSISE/ Service Statistique/décembre 2019

¹¹⁶ Loi no.2016-021 sur les Pôles Anti- Corruption, préambule.

¹¹⁷ Idem, art 3.

¹¹⁸ Idem, art 18

¹¹⁹ Idem, art 4

¹²⁰ Direction de Coordination Nationale des Pôles Anti-Corruption et du Pôle Anti-Corruption de Antananarivo : octobre - décembre 2019, 5 mars 2020, p. 24.

¹²¹ Idem.



Deux mécanismes non juridictionnels de redevabilité publique, le BIANCO et le SAMIFIN contribuent également à la SNLCC.

Pour faire face à ce phénomène de corruption, les efforts des gouvernements successifs ont porté sur la création du BIANCO en tant qu'organe indépendant pour la lutte contre la corruption dès 2004¹²² et du service de renseignement Financier Madagascar (SAMIFIN) devenu opérationnel en 2008.

La première évaluation du **BIANCO** en juillet 2019 indique que le dispositif mis en place depuis 2004 a enregistré des progrès incontestables. Les acteurs des secteurs stratégiques concernés par la lutte contre la corruption jugent positivement les impacts des actions du BIANCO en matière de sensibilisation de toutes les structures publiques et privées ainsi que les efforts d'application de la loi et d'implication des pouvoirs judiciaires. Les facilités de dénonciation mises en place par le BIANCO sont bien appréciées par les populations ; mais les attentes des populations sont encore fortes en matière de lutte contre la petite et la grande corruption. Les acteurs clés et les populations souhaitent que le BIANCO intervienne plus largement au niveau de la grande corruption aussi efficacement qu'il le fait au niveau de la petite corruption. L'enquête Afrobaromètre de 2018 indique que 87 % des personnes interrogées font confiance au BIANCO dans la lutte contre la corruption, même si elles ont peur d'avoir recours à cette institution à cause des risques de représailles. Cependant, **cette institution se heurte à quelques difficultés faute de moyens budgétaires conséquents et de juges plus spécialisés pour conduire les investigations et enquêtes, pour la grande corruption liée aux grands contrats publics et privés dans certains secteurs stratégiques.**

L'adoption de la loi sur le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et la mise en place d'une plateforme numérique centralisée et des équipements spécifiques pour l'investigation sont autant d'instruments qui permettent au BIANCO de mieux mener la lutte contre la corruption avec l'appui du SNU.

Malgré ces efforts se traduisant par des avancées réelles, les indicateurs reflétant le niveau de corruption n'ont pas subi de grands changements pour permettre à Madagascar de présenter un bilan élogieux et encourageant pour les acteurs économiques et les populations. Plusieurs projets de lois sont toujours en souffrance en particulier ceux liés au recouvrement des avoirs de l'État, à l'accès à l'information publique, à la gestion dynamique des patrimoines des élus (à l'entrée et à la fin de chaque législature) et aux dispositifs de lutte contre la corruption des politiques sectorielles ainsi que celle liée à l'accès à l'information. Les décrets d'application des lois promulguées sont aussi en attente d'adoption par le gouvernement.

Aussi, l'enquête Afrobaromètre de 2018 sur la perception de la corruption par la population montre que 3 malagasy sur 4 considèrent que le niveau de corruption à Madagascar a « beaucoup augmenté/quelque peu augmenté ; 44 % des malagasy pensent que les policiers et les gendarmes sont impliqués dans des affaires de corruption et 39 % le pensent pour les magistrats. Au niveau des institutions, 33 % des malagasy pensent que le gouvernement, les parlementaires et la sphère présidentielle sont aussi impliqués dans les affaires de corruption. Au niveau du secteur privé, 18 % des malagasy pensent que les

¹²² Madagascar a ratifié en 2004 la Convention des Nations Unies contre la Corruption et la Convention de l'Union Africaine sur la Prévention et la Lutte contre la Corruption. Elle a aussi ratifié le Protocole de la SADC contre la corruption en 2001, la Convention contre le terrorisme et la criminalité transnationale en 2014, ainsi que la Charte Africaine sur la Démocratie, les Elections et la Gouvernance en 2016.



hommes et femmes d'affaires sont bien impliqués dans les affaires de corruption. En ce qui concerne la lutte contre la corruption, 83 % des malagasy pensent que le gouvernement ne lutte pas efficacement contre la corruption (contre 59% en Afrique) ».

Une matérialisation des réformes toujours en attente en matière de gouvernance administrative

Les bases juridiques et stratégiques pour une décentralisation effective existent à Madagascar depuis plusieurs années, surtout depuis l'adoption et la mise en œuvre du Programme National de Décentralisation et Déconcentration (PN2D). L'orientation générale de la politique de décentralisation à Madagascar a été définie par la loi N°93-005 du 26 janvier 1994. Après une gouvernance locale dominée par le rôle de six provinces, Madagascar a adopté en 2002 le découpage territorial et la mise en place des 22 régions. En 2004, les régions ont été mises en place par la loi 2004-001 du 17 juin 2004 et leur organisation, leur fonctionnement ainsi que leurs attributions ont été définis par des dispositions réglementaires (décret n°2004-85 du 17 septembre 2004). Plusieurs textes réglementaires ont été adoptés et complètent les dispositions législatives sur la mise en œuvre du processus de décentralisation. La région, bien que considérée comme une collectivité décentralisée, ressemble dans sa configuration juridique et financière actuelle plus à une structure déconcentrée de l'État qu'à une véritable CTD. Les chefs de régions devenus Gouverneurs sont tous nommés et le rôle des organes délibérants reste à préciser et à mettre en place.

La problématique du transfert des ressources demeure entière. La part du financement des collectivités dans le budget de l'État demeure faible, en dessous de 2 %. Des outils de financement décentralisés ont été mis en place comme le Fonds de Développement Local (en 2007)¹²³. Dans l'ensemble, les budgets des communes restent très modestes en raison des faibles capacités à mobiliser les ressources propres. Les communes situées dans les zones d'activités industrielles et minières bénéficient essentiellement des ristournes et des impôts fonciers. Les communes rurales sont les plus pauvres en raison de la complexité de la mise en place de l'impôt synthétique. Elles dépendent largement des subventions de l'État pour les investissements et le fonctionnement. En 2015, l'ensemble des subventions, généralement insuffisantes et imprévisibles (fonctionnement, CSB, état-civil, etc.), transférées représentait 0,47 % du budget de l'État soit 21,9 milliards d'Ariary. Les subventions au Fonds de Développement Local sont en général faibles ne dépassant pas les 200 millions d'Ariary par an par commune. Selon l'étude portant sur l'état des lieux de la fiscalité locale à Madagascar de 2016 de la GIZ, les budgets communaux, avec 140 milliards d'ariary, représentent entre 0,6 à 0,9 % du PIB selon les années soit 6 200 Ariary par habitant (2 \$). Mais le potentiel de mobilisation des ressources des communes (IFT, IFPB, ristournes et IS) pourrait atteindre 526 milliards d'ariary multipliant ainsi par 4 les recettes actuelles.

Les communes urbaines sont de plus en plus confrontées à la gestion des équipements urbains, la gestion des zones d'activités, mais les capacités des villes sont faibles pour faire face aux problèmes d'assainissement, des quartiers populaires, de la pollution (air, sol, eau), de catastrophes (inondations surtout) et d'épidémies. Elles ne sont pas non plus dotées ni d'instruments de gestion de leur espace, ni de filets sociaux en direction des groupes vulnérables, ni de mesures efficaces de lutte contre la pollution, et ni de moyens

¹²³ Le Fonds a été mis en place par le Décret n°2007-530 du 11 juin 2007 portant création du Fonds de Développement Local.



pour rendre les villes plus résilientes. Une politique nationale de développement urbain a été élaborée en 2019 pour faire face à la croissance démographique urbaine avec un taux d'urbanisation qui est passé de 23 % en 1993 à 41 % en 2020¹²⁴. Le rôle économique des villes est donc de plus en plus important puisqu'en 2018 les villes généreraient 70 % du PIB du pays. Les trois axes de la stratégie validée pour les villes sont i) des villes favorisant le développement de tous, ii) une gestion moderne, démocratique et transparente des villes et iii) des partenariats techniques et financiers stratégiques pour répondre aux défis des villes.

En termes d'acquis, les communes sont le niveau le plus opérationnel de référence et de proximité d'offre de services publics de qualité et un cadre idéal pour impliquer les populations dans la gestion du développement local, avec une légitimité démocratique reconnue. Plusieurs partenaires techniques, notamment la GIZ, la BM et le SNU, appuient ce niveau dans le cadre des actions spécifiques de renforcement de la maîtrise d'ouvrage locale et des capacités des maires et de leurs équipes.

Cependant, **une réflexion stratégique sur le développement régional dans le cadre des nouvelles politiques sectorielles du gouvernement issu des élections de 2018 et 2019 s'impose pour définir une feuille de route sur la décentralisation afin de faire des CTD des partenaires dans la stratégie de mise en œuvre des ODD et de promotion des économies locales et régionales.** Les orientations actuelles en matière de développement régional semblent mettre l'accent sur le rôle du gouverneur de région pour relancer les dynamiques de développement au niveau régional et communal en donnant plus d'initiatives aux services déconcentrés de l'État à travers la dotation de 210 millions d'ariary par an. Actuellement, les communes ne sont pas considérées comme un échelon stratégique pour le développement des services publics locaux et le développement des économies locales.

Compte tenu de l'étendue du territoire du pays et de la diversité socio-économique des vingt-deux régions, la décentralisation inscrite dans la Constitution, et qui tarde à être réellement effective, apparaît comme un levier crucial pour le développement des régions de Madagascar.

2.4.3 Les médias entre neutralité et jeux partisans

Le rôle des médias, surtout en périodes de crise politique et avec le développement des TIC, est important à Madagascar concernant l'objectivité des informations sur les processus sociaux, les enjeux économiques, environnementaux, démocratiques et l'expression de la violence sous ses différentes formes. Quatre sources d'informations sont régulièrement utilisées par les populations malagasy. Il s'agit de la radio surtout en zones rurales, de la télévision, des réseaux sociaux et des journaux. Le système d'information est plus basé sur l'événementiel ou l'opinion que sur l'analyse avec des sources d'information vérifiées. Les attentes des populations par rapport aux médias sont importantes en termes d'objectivité, d'analyse et d'argumentation, de transparence et de synthèses appropriées. Ce rôle est encore plus exigeant en période de crises politiques, sanitaires, d'insécurité, et d'incertitudes économiques.

La libéralisation des années 90 et 2000 a favorisé le développement rapide des stations de radio et de télévision ainsi que de nombreux titres de journaux électroniques. En 2018,

¹²⁴ Les critères d'urbanisation retenus par « la politique nationale de développement urbain » en 2019, Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Habitat et des Travaux Publics.



Madagascar comptait une chaîne publique avec des antennes régionales et 26 chaînes privées. Avec près de 300 radios actives, dont un tiers de radios locales publiques, la radio reste le média préféré des Malagasy et le plus accessible. Cependant, en ville, la télévision commence à lui prendre la première place : en 2015¹²⁵, 95% des urbains regardaient la télé quatre heures par jour et 78% écoutaient la radio deux heures et demie par jour ; le monde rural a accès surtout aux radios mais de façon très inégale selon les régions. En 2018, sur la base des données de l'enquête MICS, la première source d'information est la radio pour 49 % des hommes et 41 % des femmes ; la télévision est regardée par 20 % de la population malagasy avec de fortes disparités entre le milieu urbain (plus de 50 %) et les zones rurales (variant selon les régions entre 2 % et 17 %). Les journaux sont lus ou consultés par à peine 10 % de la population malagasy (8 % par les femmes et 9 % par les hommes). En revanche, le téléphone mobile est plus largement utilisé, 52 % de la population malagasy possèdent un téléphone portable, mais avec des disparités entre les ménages urbains (75 %) et les ménages ruraux (45 %) ; les disparités sont plus accentuées dans l'utilisation du téléphone portable entre les plus riches (95%) et les plus pauvres (12 %). Enfin, l'utilisation d'internet par les ménages reste le privilège des urbains (32 %) alors que la pénétration de l'internet dans le milieu rural n'est que de 7 %.

Les propriétaires de la majorité des médias de masse sont des hommes politiques ou des hommes d'affaires ayant des intérêts politiques, et la plupart des dirigeants politiques détiennent leurs propres médias. Cette situation influence grandement la ligne éditoriale stricte des opinions. La télévision et la radio étatiques essaient de garder une certaine neutralité. Les crises politiques successives ont eu des impacts sur le métier des journalistes du fait de la pression exercée pour le respect de certaines lignes éditoriales conformes aux orientations politiques des propriétaires des médias.

Le droit positif en vigueur à Madagascar ne prévoit pas de dispositions garantissant explicitement l'autonomie et l'indépendance de l'organe de régulation des médias. La loi sur la communication prévoit la mise en place d'un organe de régulation indépendant. Les grands groupes industriels et les personnalités politiques ont fait main basse sur les médias engendrant une dégradation des valeurs de l'information, une précarité de l'emploi et surtout une incidence sur la démocratie et les enjeux électoraux, citoyens et républicains.

Ce paysage des médias malagasy influence de plus en plus la qualité des débats publics surtout en périodes électorales. Les médias à Madagascar sont aujourd'hui marqués par le manque d'investigation, de vérification et d'analyse objective pour éviter toutes formes de politisation, surtout lors des élections et des périodes des crises politiques.

Aussi, est-il important que le secteur des médias bénéficie d'appuis visant le renforcement des capacités d'investigation, d'analyse et d'organisation des débats télévisés et émissions respectueux de toutes les règles déontologiques et d'objectivité du métier de journaliste.

¹²⁵ UNESCO : Étude sur le développement des médias à Madagascar, 2017.



2.5 Un P-PARTENARIAT au développement qui ne manque pas d'atouts

2.5.1 Un partenariat public indispensable pour des besoins importants de financement du développement et des ODD

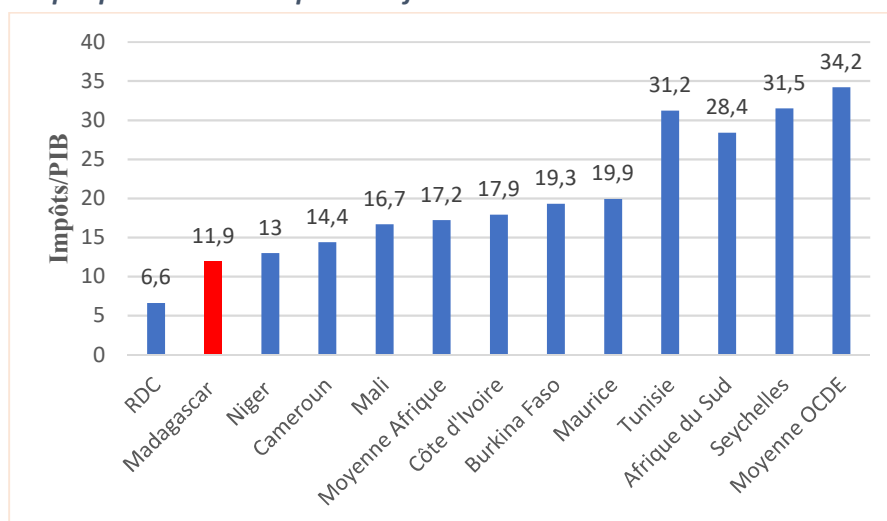
L'analyse du contexte actuel de financement du développement et plus particulièrement des ODD à Madagascar indique clairement les très faibles espaces budgétaires de l'État et l'insuffisance des ressources extérieures comme l'Aide Publique au Développement (APD) et l'Investissement Direct Etranger (IDE) pour relever les nombreux et lourds défis.

Des ressources intérieures encore insuffisantes

Madagascar se distingue de beaucoup d'autres pays africains, même en périodes de crises, par la maîtrise de ses fondamentaux budgétaires et macro-économiques ; le déficit budgétaire a toujours été maintenu autour de 3% du PIB. Les finances publiques à Madagascar se sont ajustées aux cycles récessifs économiques découlant des crises politiques au cours des années 2002 et 2009-2013.

Au niveau des ressources propres de l'État, le taux de pression fiscale, l'un des plus faibles des pays africains, est passé de 13% en 2008 à 11,9% en 2017, très loin de la moyenne en Afrique (26 pays) respectivement 15,7% et 17,2%. Les deux fortes crises cycliques de 2002 et 2009 ont engendré des baisses relativement importantes du taux de pression fiscale passant de 11,3% en 2000 à 7,7% en 2002, et presque dix ans plus tard le taux a chuté de 3,2 points passant de 13% à 9,8% en 2008. Cela montre bien les impacts de l'instabilité politique sur l'économie et le développement humain. Comparativement à d'autres pays comme la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso et le Mali qui ont des produits d'exportation (cacao, or, coton, etc.) et ont connu des crises politiques, les performances fiscales de Madagascar sont faibles puisque ces trois pays enregistrent des taux de pression fiscale en moyenne proches de 18%. Les pays où l'État est faible et le réseau de captation et de partage des rentes puissant, les retombées fiscales des industries extractives et de certaines exportations agricoles dominées par des acteurs économiques majeurs sont faibles ; c'est le cas de la RDC et dans une certaine mesure de Madagascar.

Graphique 21 : Taux de pression fiscale en 2017

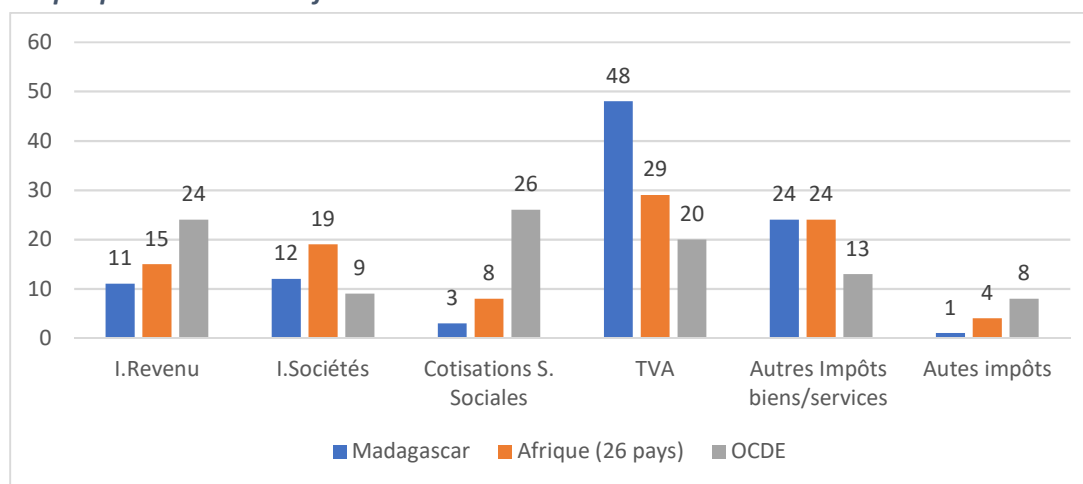


Source : OCDE : Statistiques des recettes publiques fiscales en Afrique 2019.



L'examen de la structure fiscale de Madagascar en 2017, comparativement à la moyenne de l'Afrique (26 pays) et l'OCDE, montre clairement les déséquilibres entre les sources d'alimentation des recettes fiscales. Les recettes fiscales à Madagascar provenaient en 2017 presque pour moitié (48%) des taxes sur la valeur ajoutée (TVA), 20 points de plus que la moyenne des 26 pays africains retenus et 28 points de plus que les pays de l'OCDE. La deuxième plus importante source de recettes fiscales en 2017 provenait des autres impôts sur les biens et les services (24%). **Cette structure fiscale traduit pour le moment une certaine injustice sociale avec le poids de la TVA** et le potentiel d'optimisation du système fiscal malagasy avec plusieurs niches d'évasion fiscale et un manque d'efficacité du contrôle de tous les contribuables. La fiscalité liée aux activités minières et aux zones franches est très faiblement sollicitée pour les efforts au développement du pays. Ensuite, certains secteurs échappent au paiement de la TVA et à d'autres impôts comme le secteur du BTP, des télécommunications et de l'hôtellerie ainsi que le secteur informel. Enfin, les impôts liés à la sécurité sociale et l'impôt sur le revenu (personnes et sociétés) sont en dessous de certains standards africains et internationaux¹²⁶.

Graphique 22 : Structure fiscale en 2017 en %



Source : OCDE, Statistiques des recettes publiques fiscales en Afrique 2019

Les recettes non fiscales sont loin d'être négligeables dans le budget de l'État, représentant 3,2% du PIB en 2017, dont une grande partie est constituée par les dons (2,89% du PIB). Les autres ressources non fiscales sont très faibles comme les revenus de propriété, les amendes, les pénalités et les confiscations. Le potentiel de mobilisation et d'optimisation de ce type de ressources non fiscales est réel, mais les capacités des administrations fiscales dans le contrôle et les poursuites ainsi que la corruption sont parmi les principales causes du faible rendement de ce type de recettes intérieures.

Madagascar ne tire pas profit de ses recettes fiscales et non fiscales intérieures comme d'autres pays similaires à travers un système de reddition des comptes plus stricte et la mise à contribution de plusieurs activités comme le secteur minier, les services et le secteur informel. L'absence d'une stratégie de mobilisation des ressources intérieures avec l'objectif de rejoindre les pays ayant des taux de pression fiscale compris entre 15 et 20%

¹²⁶ PNUD, Rapport national sur le Développement Humain de Madagascar 2018 : Développement humain et mobilisation des ressources intérieures, Madagascar 2018.

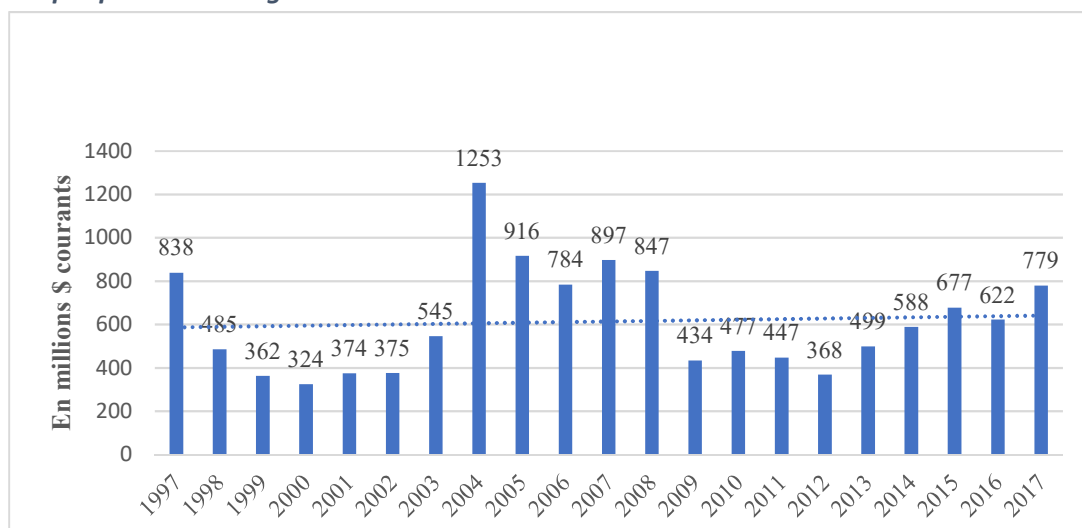


risque de peser sur les choix des priorités de développement du pays et les possibilités d'accélération du processus de mise en œuvre des ODD.

Un potentiel en ressources extérieures insuffisamment exploité

L'Aide Publique au Développement (APD) à Madagascar ne s'est jamais inscrite dans une trajectoire cohérente et ascendante suivant l'évolution des besoins du pays. Elle a oscillé entre 324 millions USD en 2000, soit 16 USD/habitant, et 1,253 milliards USD en 2004 (le plus fort montant depuis l'indépendance du pays) soit 57 USD par habitant. Sur 20 ans, l'APD en moyenne annuelle a été autour de 600 millions USD, soit 26 USD/habitant par an, le même niveau que celui de la RDC mais très loin des ratios enregistrés au Mali (69USD/habitant en 2016) ou dans d'autres pays de l'Afrique de l'Ouest. Cette aide est affectée à 30% pour le secteur de la santé, 16,5% aux infrastructures et 12,4% aux appuis à la décentralisation et au développement rural. Les régions qui ont le plus bénéficié de cette aide sont l'Analamanga (15%), l'Atsimo-Andrefana (13%) et la Haute Matsiatra (9,6%).

Graphique 23 : Madagascar : Évolution de l'APD en millions dollars courants 1997-2017



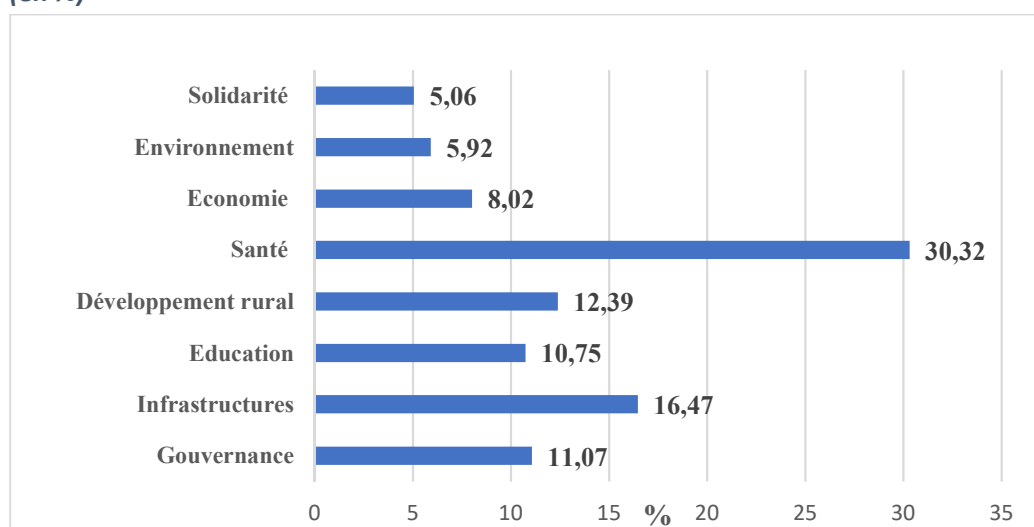
Source : bases de données 2019, Banque Mondiale

Le niveau de décaissements montre que certains secteurs comme les infrastructures et l'économie connaissent plus de difficultés au niveau de la mise en œuvre des projets liées en grande partie aux procédures de passation de marchés du gouvernement et des partenaires au développement. En termes de contribution au développement du pays, l'APD a représenté au cours des dix dernières années entre 6,5 et 5,4% du PIB selon les années, représentant près de la moitié des ressources propres de l'État.

Aide bilatérale : Les trois principaux partenaires techniques et financiers de Madagascar sont les États-Unis, la France et l'Allemagne, avec respectivement 38%, 21% et 16% du total des allocations bilatérales de 2014 à 2018. Chacun de ces partenaires a alloué annuellement en faveur du pays plus de 68 millions USD pour les États-Unis d'Amérique, plus de 37 millions USD pour la France et plus de 28 millions USD pour l'Allemagne. L'allocation apportée par ces partenaires principaux représente 75,82% de l'aide bilatérale de la période.



Graphique 24 : Madagascar : Répartition des décaissements effectifs selon les secteurs 2009-2016 (en %)



Source : Rapport National sur le développement humain 2018, PNUD Madagascar

L'aide multilatérale : le volume de l'APD a atteint 681.6 millions USD en 2018. En 2017, l'APD par les partenaires habituels a surpassé le niveau record enregistré en 2007 et a atteint 729,1 millions USD. Ceci atteste du réengagement des PTF pour le développement du pays. L'aide en faveur de Madagascar est généralement apportée par quatre types de partenaires techniques et financiers, à savoir, les partenaires habituels dont les bailleurs bilatéraux et multilatéraux ; et, les autres partenaires tels que les Coopérations Décentralisées et les Organisations Non Gouvernementales (ONG) internationales. L'aide multilatérale est deux fois plus importante que l'aide bilatérale, autour de 400 millions de dollars US décaissés en 2018. Elle émane principalement de la Banque Mondiale, de la BAD, de l'Union Européenne et du Systèmes des Nations Unies.

Tableau 6 : Profil de l'aide par type de partenaires

Type de donateur	Décaissements Effectifs (en USD)					Cumul
	2014	2015	2016	2017	2018	
Agences Bilatérales	151 604 098	158 932 158	181 253 481	178 165 418	215 373 272	885 328 428
Agences Multilatérales	447 437 860	435 775 353	439 551 748	550 979 384	466 276 422	2 340 020 767
Coopérations décentralisées	9 931 363	7 099 852	4 643 303	5 553 179	4 320 356	31 548 053
Organisations Non Gouvernementale	27 564 244	22 564 931	30 028 381	16 349 742	11 943 374	108 450 671
Total	636 537 565	624 372 294	655 476 913	751 047 723	697 913 424	3 365 347 919

Source : AMP-Madagascar

2.5.2 Une société civile insuffisamment intégrée au partenariat pour le développement de Madagascar

Depuis 2005, avec la mise en place de la Plateforme Nationale de la Société Civile et la Charte Commune de la Société Civile, les OSC sont plus organisées, malgré les contraintes du cadre juridique les régissant, mais dans l'ensemble elles souffrent encore du manque de structuration des plateformes mises en place souvent divisées à cause de conflits de leadership ou/et de leurs proximités avec les partis politiques. Elles jouent un rôle important dans les processus électoraux, mais elles participent très faiblement au processus d'élaboration ou d'évaluation des politiques publiques, compte tenu de leurs faibles capacités techniques et organisationnelles et également du fait que les espaces



publics et les cadres de dialogue et d'échanges d'idées sont peu développés pour contribuer à ce que les pouvoirs publics prennent en compte certaines questions de vulnérabilité multidimensionnelle (misère, violations des droits humains, vulnérabilité et environnement) et l'urgence de prise d'actions en direction de certains groupes vulnérables.

Les associations et les ONG essayent d'être présentes dans tous les secteurs mais leurs structures, faiblement présentes dans les zones rurales et se cantonnant dans les grands centres urbains, sont fragmentées et démunies de moyens pour jouer efficacement leur rôle. Les principales difficultés des OSC se résument à leurs faibles capacités techniques, organisationnelles et leur faible enracinement dans le milieu rural ainsi que leur faible spécialisation selon les secteurs d'activités sollicités. Leur forte dépendance des financements extérieurs et leur image parfois négative perçue par les populations comme « opportunistes » constituent également un handicap.

Plusieurs partenaires techniques et financiers ont accompagné les OSC comme le SNU, l'UE et la Banque mondiale pour les aider à mettre en place leurs plateformes et à améliorer leur cadre juridique, institutionnel et financier visant à ce que la société civile soit plus légitime, indépendante, bien structurée et viable pour contribuer à la consolidation de l'État de droit, à la promotion et à la protection des droits de l'homme, au développement durable inclusif et à l'accompagnement des populations dans leurs initiatives de développement et d'accès aux services sociaux de base. L'objectif vise aussi à agir efficacement sur certains facteurs de la gouvernance afin d'améliorer l'information des citoyens sur leurs droits civiques, la participation citoyenne dans la gestion des communes, la lutte contre la corruption et la crédibilité des processus électoraux.

La société civile, elle aussi, est un des piliers du développement. Les organisations de la société civile (OSC), en tant qu'actrices du développement à part entière, participent depuis de nombreuses années à la promotion d'une approche du développement fondée surtout sur les droits humains. Le respect des principes fixés dans le document de partenariat des OSC¹²⁷ pour l'efficacité du développement est vivement souhaité de la part des OSC. Ces principes sont fondés sur trois approches :

- Le partenariat des OSC est ancré au niveau national ;
- Le partenariat des OSC vise à l'appropriation démocratique ;
- Le partenariat des OSC porte sur les droits et l'autonomisation des femmes et sur l'égalité entre les sexes.

Inclusivité et appropriation y sont reflétées du fait que ces principes impliquent la prise en compte de plusieurs points concourant à la bonne gestion de l'aide. Parmi ces points figurent les connaissances locales et communautaires, la participation locale, l'établissement des liens entre les politiques de développement nationale, régionales et mondiales, après avoir identifié et répondu aux besoins et aux problèmes des personnes et des organisations, en les utilisant comme base pour son travail de renforcement des capacités, de formulation de politiques, de programmes de développement et pour la conception, le suivi et l'évaluation des projets etc...

Par ailleurs, les OSC devraient aussi s'impliquer davantage dans le soutien et dans la dynamisation des capacités du pays et des structures locales à mobiliser les recettes intérieures au service du développement durable, notamment par le biais de l'assistance

¹²⁷ Le Partenariat des OSC pour l'Efficacité du Développement (Partenariat des OSC) est une plateforme ouverte qui unit des OSC du monde entier sur la question de l'efficacité du développement, en particulier dans le cadre du Partenariat de Busan et du Partenariat Mondial.



technique et du renforcement des capacités. Une mise en place du réseau d'OSC qui servira d'une plateforme faîtière au niveau régional s'avère nécessaire dans ce domaine, mais aussi pour que toutes les OSC puissent s'informer de la vie nationale et de la situation des autres OSC et de leurs défis dans une région quelconque, y compris les informations sur les ressources financières.

En outre, afin de respecter le principe de **la redevabilité**, les OSC sont invitées également à transmettre les rapports techniques et financiers au Gouvernement les données annuelles sur leurs financements, leurs secteurs d'appui et leurs principales zones géographiques d'intervention dans le développement déposés au niveau des ministères de tutelle. Le renforcement des réseaux d'information entre le Gouvernement, les PTF et les OSC s'avère prioritaire. L'implication effective des OSC à l'élaboration des politiques, stratégies et programmes de développement du pays est capitale.

À Madagascar, la promotion des OSC est assez récente et certaines réformes réglementaires sont nécessaires pour faciliter l'accès des OSC aux ressources financières mais aussi pour renforcer la capacité des OSC. Les activités et stratégies y afférentes devraient se faire dans un **processus participatif**.

2.5.3 Un partenariat privé sous exploité

Un financement privé interne encore insuffisant

Le système financier à Madagascar compte en 2016, 11 banques, 25 institutions de microfinances, 3 opérateurs money (OMM) et 5 compagnies d'assurances. Ces institutions sont faiblement décentralisées surtout dans les zones rurales. Seules certaines institutions de microfinances arrivent à avoir quelques antennes dans des zones reculées de Madagascar. Compte tenu du niveau d'enclavement des zones rurales, de la pauvreté des populations et de la réticence d'avoir des comptes bancaires, le taux de bancarisation est dans l'ensemble faible, 10% de la population, très loin du niveau de plusieurs pays africains (18% en 2017). Le système financier et bancaire compte en 2017 environ 320 agences, tous établissements confondus, soit une agence pour 90 000 habitants. L'épargne qui a représenté entre 8 et 10% du PIB pour la période 2000-2017 est collectée par les banques commerciales qui préfèrent les utiliser pour les besoins des entreprises et les particuliers les plus riches sans prendre de risques avec les populations pauvres.

Selon le *Rapport national sur le développement humain* du PNUD de 2018 sur la mobilisation des ressources intérieures « *les 51% du volume des actifs du secteur bancaire consistent en crédit à l'économie, mais surtout près de la moitié de ces crédits sont des prêts à la consommation alors que les crédits à long terme, censés financer les investissements, ne représentent en moyenne depuis 2008 qu'un dixième du volume total* ». Le réseau de microfinances du fait de sa proximité des populations pauvres et de ses instruments plus adaptés aux conditions de la diversité des acteurs du monde rural et urbain essaye de contribuer à l'inclusion financière. Mais son réseau dans les régions, sa présence encore limitée dans les zones rurales et le manque de ses capacités d'accompagnement des demandeurs de crédit constituent des freins pour l'accélération de l'inclusion d'une grande partie de la population dans le circuit financier du pays ; le numérique pourrait faciliter ce processus d'inclusion financière.

Les flux d'Investissements Directs Étrangers (IDE) donnent plusieurs signes économiques de confiance en l'attractivité de Madagascar à travers ses dispositions juridiques, fiscales, financières, sécuritaires et de perspectives de stabilité politique garantissant la réalisation des projets d'investissements à moyen et long terme. L'évolution du flux des IDE à Madagascar a suivi la courbe des cycles de crises politiques, notamment



le pic d'investissements des années 2007-2010 correspondant aux investissements massifs des deux grands projets miniers Sheritt d'Ambatovy (Nickel et Cobalt) et de QMM à Fort Dauphin (Ilménite). Sur ces quatre années, les flux totaux des IDE ont été de 4 milliards USD représentant en moyenne annuelle 10% du PIB. Dans l'ensemble, les IDE sont très peu diversifiés, puisque 60% des flux ont concerné le secteur minier. Les IDE retrouvent leur tendance normale en 2014 dès la fin des gros investissements miniers. Depuis 2014, les investisseurs mauriciens arrivent en première position avec un portefeuille plus diversifié touchant les secteurs des télécommunications et du commerce. Les IDE français interviennent dans le secteur financier, le commerce et les activités de fabrication.

Les impacts des IDE dans le secteur minier sur les économies régionales et le degré d'inclusion des entreprises malagasy dans le développement des chaînes de valeurs mondiales sont pour le moment très limités. Les données de la Banque Centrale de Madagascar (BCM) et de l'INSTAT montrent que les industries minières n'ont généré en 2015 que 13% de la valeur ajoutée et 7% de l'emploi alors qu'elles ont concentré 60% des IDE entre 2006 et 2014.

Les impacts environnementaux et sociaux de plusieurs industries extractives et de zones franches sont très peu étudiés. Il en est de même de l'évaluation de la balance des devises et des effets d'entraînement des secteurs de concentration des IDE, industries textiles et télécommunications, sur les autres activités de production et de services.

Le développement des IDE surtout dans les régions minières et les zones franches du textile a engendré certaines situations de violations des droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux. Cela va certainement demander à l'État et la société civile de plus en plus de vigilance et de veille concernant le respect des droits sociaux des travailleurs, la protection des droits économiques, sociaux et culturels des communautés riveraines ainsi que la protection des droits des enfants et des femmes contre les formes d'exploitation et de discrimination.

Les transferts de la Diaspora malagasy sont aussi une source importante de financement du développement. En effet, la diaspora peut jouer un rôle catalyseur dans le développement des marchés des capitaux de leurs pays d'origine en diversifiant les investisseurs, en créant de nouveaux produits financiers, en offrant des sources fiables de financement. L'Israël et l'Inde figurent parmi les pays ayant des succès avérés dans l'intégration de leurs diasporas au financement du développement du pays¹²⁸. Pour Madagascar, des initiatives ont été prises dès les années 2000 lors de la mise en œuvre de Madagascar Action Plan, mais le mouvement de retour et des investissements enregistrés ont été très modestes et parfois timides. La diaspora malagasy, selon plusieurs estimations compte 175 000 personnes dont 130 000 se trouvent en France ; les autres malagasys se trouvent surtout au Canada et aux États-Unis. Le profil de cette diaspora se caractérise par son niveau d'études élevé et son intégration sans trop de problèmes majeurs dans les pays d'accueil. En France, plusieurs médecins, ingénieurs et autres métiers qualifiés occupent des postes de responsabilités à plusieurs niveaux. Selon l'enquête de l'OIM de 2016¹²⁹, 49% des personnes enquêtées ont un niveau d'études de Master et 13% ont obtenu un doctorat.

Entre 2010 et 2018, les fonds envoyés par la diaspora malagasy sont estimés à 450 millions USD par an, dont 70 % proviennent des malagasys résidant en France (BCM et Banque

¹²⁸ Cf. UNDP global, Integrated financing solutions, September 2018.

¹²⁹ OIM : Étude du profil de la Diaspora Malagasy en France, 2016.



Mondiale). Selon les données de la BCM pour la période 2012-2018, avec une moyenne annuelle de 422 millions USD envoyés, 80% sont dirigés vers le soutien familial visant à renforcer les capacités de résilience des membres de leurs familles, la contribution à un projet à caractère humanitaire (14%), des investissements privés (14%) et des investissements dans l'immobilier (11%). A ces envois de fonds par le circuit bancaire, il y a lieu de prendre en compte les envois informels non déclarés lors des retours annuels ou d'envois par l'intermédiaire de certains membres de leurs familles ; ces envois dits informels sont estimés entre 20 à 30% des envois enregistrés par le système bancaire. Ainsi, en moyenne annuelle, les envois de la diaspora pourraient se situer autour de 580 millions USD en 2017 soit 5,2% du PIB.

2.5.4 Un partenariat régional à approfondir pour une meilleure insertion de Madagascar dans les espaces régionaux d'échange et de coopération

Une dynamique de croissance économique en décrochage du reste du continent

La dynamique de croissance de l'économie de Madagascar a connu depuis l'indépendance un réel décrochage avec plusieurs pays africains qui étaient au même niveau que Madagascar à cette époque. Dans la dernière décennie, l'écart de taux de croissance avec les pays de l'Afrique de l'Est et en général d'Afrique a été de 4 points entre la période 2010 et 2015, pour se réduire à partir de 2016, la tendance de la trajectoire de croissance économique de Madagascar est bien orientée se rapprochant du niveau de 5 % des pays de l'Afrique de l'Est et dépassant ainsi la moyenne africaine.¹³⁰

Ce décrochage est clairement perceptible au niveau des revenus de la population¹³¹ et par le biais de l'Indice de Développement Humain¹³², et est à la base des faibles gains en termes de réduction de la pauvreté.

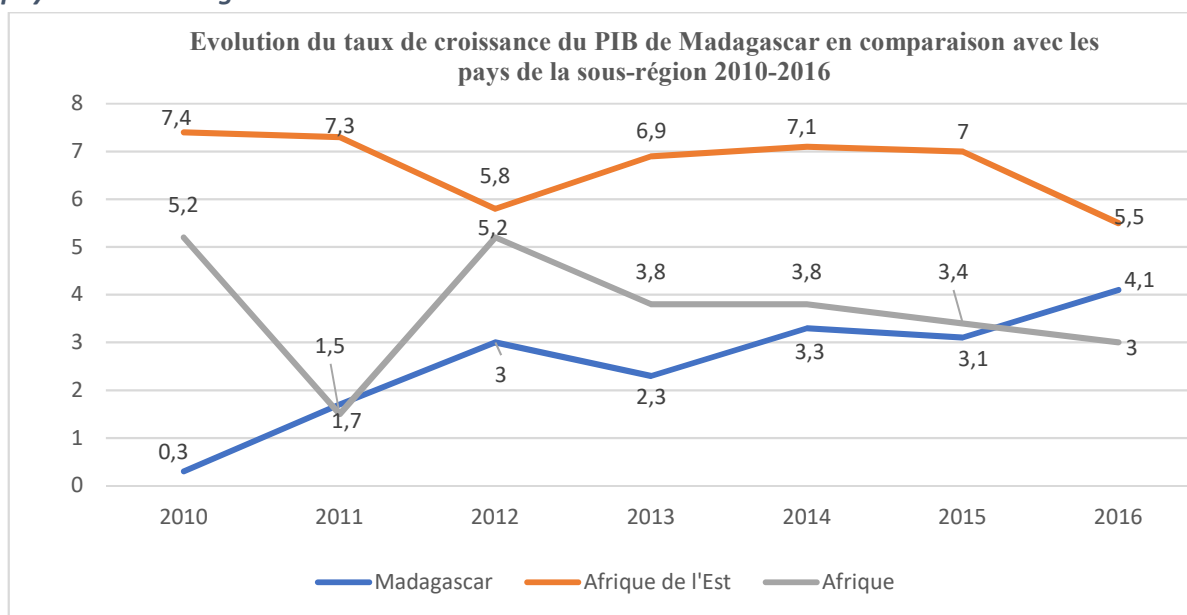
¹³⁰ Le décrochage de Madagascar trouve ses racines dans l'histoire économique et politique du pays. Trois grandes phases se singularisent par des mutations très lentes sur le plan sociétal et rapides au niveau politique et économique : *La période d'accumulation de 1962 à 1971* correspondant à la phase de construction du pays et la mise en place des institutions de l'État après l'indépendance, avec un taux de croissance annuel moyen de 3,1 % et des investissements conséquents dans le développement du capital humain et l'entretien des infrastructures existantes. *La période d'errement et de quête de la voie la plus rapide pour l'intégration à l'économie mondialisée* après l'expérience « socialiste » de l'économie et la montée en puissance d'une nouvelle génération d'élites aspirant au changement rapide dans le mode de fonctionnement de l'économie, des institutions et de l'accès aux ressources: ce sont deux décennies « perdues » ou d'un « développement contrarié » (J. M Châtaigner : Madagascar : le développement, Afrique contemporaine N°251 2014), avec un taux de croissance économique annuel moyen variant entre 0,9 % pour la période 1971-1980 et 0,6 % pour la période 1981-1990. Et enfin, la *période d'ouverture assumée et de reprise de la croissance* se consolidant d'une décennie à une autre, malgré les crises politiques de 2002 et de 2009. Depuis 2001 le taux de croissance annuel est au-dessus de 3 %.

¹³¹ Le PIB par tête à Madagascar était estimé à 132 dollars en 1960 et à 402 dollars en 2015 (données Banque Mondiale) : un triplement alors que l'ensemble de l'Afrique subsaharienne a connu une multiplication par 14. Mais « la Grande Île a vu le pouvoir d'achat de sa population amputé d'un tiers de sa valeur entre 1950 et 2015 alors que celui de l'Afrique a presque triplé (2,8) ». M.Razafindrakoto, F.Roubaud et J.M Wachsberger : L'énigme et le paradoxe, *Économie politique de Madagascar*, AFD/IRD 2017.

¹³² L'IDH de Madagascar au cours de la période 2000-2018 (mais surtout à partir de 2010) indique un taux de croissance très inférieur aux Pays les Moins Avancés (PMA) et à certains pays africains. Madagascar réalise des performances de moins de 50 % que des pays similaires.



Graphique 25 : Évolution du taux de croissance du PIB de Madagascar en comparaison avec les pays de la sous-région 2010-2016



Source ; CEA 2017 : Profil de pays Madagascar 2016

Une économie à faible intégration régionale

Le développement et le dynamisme des exportations représentent un élément crucial pour l'amélioration de la situation économique d'un pays en développement comme Madagascar. Des exportations dynamiques mettent à disposition des devises qui peuvent par la suite permettre l'importation de biens d'équipements susceptibles d'accroître la production et les revenus nationaux. La croissance économique tirée par une stimulante concurrence extérieure permet de renforcer la compétitivité des opérateurs économiques, grâce aux transferts de savoir-faire, mais aussi d'ouvrir de nouveaux marchés et de stimuler la transformation de l'économie - à savoir l'industrialisation et l'augmentation de valeurs ajoutées dans les produits exportés - et les investissements directs étrangers. Les exemples vertueux sont nombreux, tel que le bioéthanol au Malawi, les énergies renouvelables aux Rwanda, l'énergie géothermique au Kenya, l'économie maritime dans l'île voisine de Maurice et enfin le parc éco-industriel de Hawassa en Éthiopie.

Dans cet esprit de participer à un espace de marché plus vaste, Madagascar est membre de la Commission de l'Océan Indien (COI, depuis 1984), de la Communauté de Développement de l'Afrique Australe (SADC, depuis 2005) et du Marché Commun de l'Afrique Australe (COMESA, 1994).

Entre 2010 et 2017, les échanges avec les pays de ces blocs régionaux ont augmenté de façon significative : les exportations ont triplé et les importations ont doublé, pour des balances commerciales avec les respectifs blocs qui se sont toutefois maintenues structurellement négatives. De plus, la part des exportations vers ces pays a peu varié - de 7% à 9% - et n'a jamais dépassé les 10%. Quant aux importations provenant de ces pays, elles aussi ont été assez stables et à des niveaux toujours limités- entre 10% et 12% - par rapport aux importations totales du pays.

A la base de cette dynamique des exportations malagasy vers les marchés régionaux il y a, en premier lieu, la faible pénétration géographique, voire la forte concentration dans



très peu de pays¹³³, dont l’Afrique du Sud, l’île Maurice, suivi de la Réunion, le Kenya, Seychelles, et les Comores. En deuxième lieu, c’est aussi leur modeste diversification par typologie de produits¹³⁴ : aussi bien diversification horizontale, qui implique une gamme réduite de produits exportés, que, surtout, verticale, avec une gamme très peu sophistiquée en termes de produits semi-finis ou finis s’ajoutant aux produits de base. Les modestes capacités d’exportation reflètent la faible complémentarité productive de Madagascar avec les autres pays de la région, respectivement son système productif restant orienté de manière disproportionnée vers les produits de base agricoles et miniers à faible intensité technologique.

Inutile de rappeler que des exportations faiblement diversifiées en termes de produits et de marchés représentent un facteur majeur de vulnérabilité face aux chocs extérieurs comme la chute des prix sur le marché régional ou international, et d’instabilité des recettes d’exportations, qui est un élément critique pour la soutenabilité de la dynamique de croissance économique.

Il faut cependant reconnaître que le potentiel en termes d’intégration commerciale régionale de Madagascar est loin d’être épuisé, et par de là aussi le potentiel des secteurs d’exportation en tant que moteur de la croissance et du développement économiques du pays. A l’heure actuelle, les opérateurs économiques malagasy peinent à devenir compétitifs au sein de ces communautés et l’économie nationale reste plutôt victime de la concurrence des produits des pays les plus performants de ces groupements régionaux.

Madagascar restera un pays importateur tant que la nouvelle vision politique d’industrialisation efficace, diversifiée et orientée vers le marché extérieur du nouveau régime élu en 2019 et une politique de promotion de la compétitivité et d’amélioration et diversification des exportations ne seront devenues des réalités. En effet, l’État s’est doté de sa toute première Loi sur le développement Industriel (N°047/2018 de Décembre 2018) et a pour ambition d’augmenter à 25% la contribution du secteur dans le PIB d’ici 2025 (Lettre de Politique Industrielle/Loi sur le Développement Industriel).

Le grand chemin à parcourir pour que Madagascar retrouve sa place dans la dynamique des pays de la région est confirmée par l’Indice d’intégration régionale en Afrique¹³⁵ de 2016. Avec un score de 0,34, Madagascar est classée au 13^{ème} rang sur 16 des pays de la SADC (la meilleure note est attribuée à l’Afrique du Sud avec un score de 0,74). Madagascar enregistre des faibles performances dans les domaines de la circulation des personnes, l’intégration productive, l’intégration financière, la convergence des politiques macro-économiques et les infrastructures.

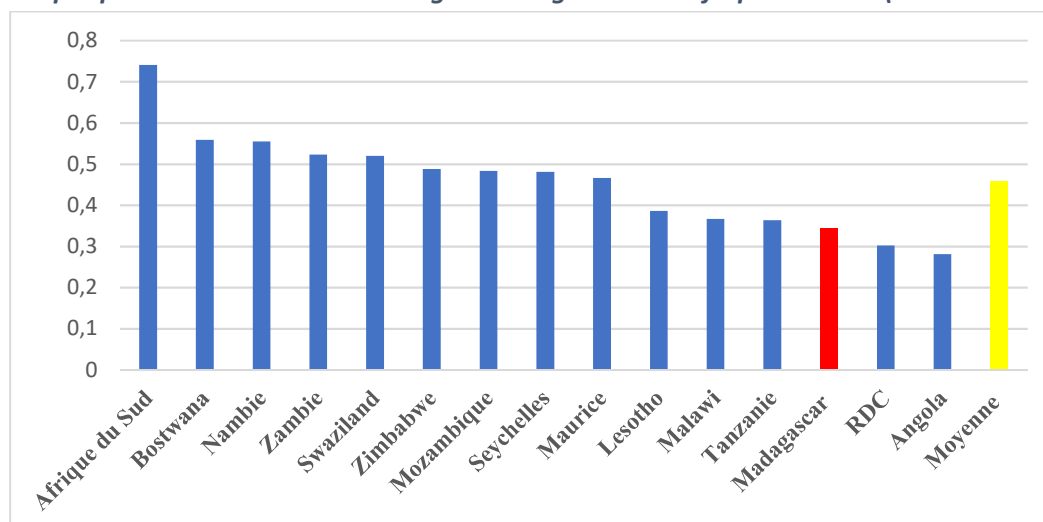
¹³³ L’indice Gini Hirshman calculé sur les vingt-six pays composant les trois blocs régionaux en Afrique pour la période 2010-2017 montre une évolution à la hausse vers des niveaux de concentration extrême ; en moyenne il s’élève à 0,4989 montrant une concentration modérée et presque extrême (v. CREEAE (2018). Comment capitaliser l’intégration régionale (SADC, COMESA, COI) pour l’émergence de Madagascar. Rapport de recherche du Centre de recherches, d’études et d’appui à l’analyse économique à Madagascar.

¹³⁴ L’indice Gini Hirshman de diversification des produits d’exportation de Madagascar vers les marchés régionaux se chiffre en moyenne sur la période 2010-2017 à 0,3, valeur qui selon la revue de la littérature théorique est encore considérée comme signe de diversification. Toutefois, la tendance est à la hausse avec des indices qu’en 2017 dépassent le seuil de l’extrême concentration sur ces quelques produits pour les exportations vers les pays COMESA et COI (0.55 respectivement 0.57) (CREEAE, 2018).

¹³⁵ L’indice est basé sur la circulation des personnes, l’intégration commerciale, l’intégration productive (développement des chaînes de valeur régionales), les interconnexions, les infrastructures régionales et les politiques macro-économiques.



Graphique 26 : SADC : Indice d'intégration régionale en Afrique en 2016 (Scores de 0 à 1)



Source : Indice de l'intégration régionale en Afrique, Rapport 2016, BAD/CEA/UA

2.5.5 Un partenariat Sud-Sud à approfondir

La coopération Sud-Sud et Triangulaire représente près de 26% de l'APD reçue par Madagascar (RCD 2016). **Ces formes de coopération sont encore à l'état embryonnaire à Madagascar.** Il n'existe pas de structure, ou de point focal, en charge de promouvoir la coopération Sud-Sud, ni de stratégie pour la coopération au développement dans laquelle la coopération Sud-Sud constituerait un volet à part entière.

Le Ministère des Affaires Étrangères, à travers la Direction de l'Intégration Régionale, joue un rôle majeur en sa qualité de coordonnateur et d'interface visant à optimiser l'appartenance de Madagascar aux groupements régionaux : l'Union Africaine, le Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe (COMESA), la Communauté de Développement d'Afrique Australe (SADC), l'Indian Ocean Rim Association (IORA) et la Commission de l'Océan Indien (COI). Cette coordination se fait, d'une manière générale, avec l'ensemble des Départements techniques ministériels, au sein de structures comme le CONASA (Comité National SADC), le CNIMC (Comité National Interministériel de Coordination du COMESA) ou la CNCIR (Commission Nationale de Coordination de l'Intégration Régionale), regroupant acteurs publics et secteur privé, et, plus spécifiquement, avec les Ministères en charge du Commerce, de l'Industrie et des Finances.

La Chine est le principal partenaire de Madagascar, en matière de coopération Sud-Sud. La relation économique-diplomatique entre la Chine et Madagascar remonte à 1972. La collaboration concerne les échanges commerciaux ainsi que les domaines de la santé, l'appui aux infrastructures, l'aide humanitaire et le secteur productif.

L'Inde a œuvré dans le renforcement des capacités, la coopération agricole et le domaine médical.

2.5.6 Le partenariat technologique et scientifique ¹³⁶

La recherche n'est pas considérée comme étant prioritaire à Madagascar. Les ressources financières qui y sont allouées, l'attestent. Annuellement, seulement 2-3% des dépenses

¹³⁶ Stratégie Nationale de la Recherche Scientifique à Madagascar, Mai 2013.



publiques attribuées à l'Éducation sont destinées à la Recherche. D'une manière générale, le financement public de la Recherche sert essentiellement à la prise en charge des dépenses de personnel et de fonctionnement. La majeure partie des activités, dont celles de 27 des laboratoires de recherche, dépendent, pour la plupart, de financements résultant de la coopération internationale. Des priorités dictées par des opportunités de financement plus particulièrement venant de l'extérieur, compromettent toute conception et toute mise en œuvre de programmation de la recherche pour le bénéfice de la Nation.

Dans sa politique d'ouverture de la science et de coopération internationale, Madagascar s'est engagé dans ces réseaux de coopération et d'échanges qu'il est indispensable de renforcer et d'étendre par l'intermédiaire de :

- Une plus grande participation à la coopération sud – sud, à travers des cadres mis en place, tels que l'Union Africaine, ou encore dans la sous-région, la Commission de Océan Indien, la COMESA, la SADC.
- Une plus grande adhésion à des réseaux de coopération internationale nord-sud et sud-sud, soutenus par des accords internationaux comme l'UNESCO, l'OMPI, l'OMS, le MAB, l'AUF, l'OAPI qui abordent des questions stratégiques de la recherche et de l'innovation.
- Une intensification de la participation dans la Coopération scientifique et technique et réseaux thématiques soutenue pour une grande partie par des organismes de recherche en vue de favoriser les échanges et soutenir des activités de recherche, tels que les GDRI, Sud Experts Plantes. Le développement de la coopération internationale est également tributaire des orientations de la recherche malagasy. Il existe des domaines thématiques prioritaires qu'il faut considérer et renforcer davantage, dans l'optique de la recherche au service du développement, tels que : l'agriculture durable, l'agribusiness, les énergies, les mesures d'atténuation des changements climatiques, les évaluations de ressources marines, la protection et l'utilisation des connaissances traditionnelles dans l'industrie, la santé, l'innovation, la gestion de la biodiversité, l'eau et le développement des TIC. Ces réseaux contribuent pour une large part au renforcement de la capacité des chercheurs nationaux par l'intermédiaire des échanges scientifiques et techniques qui participent dans la construction de la science et à un niveau global, mais également constitue des apports au niveau national.



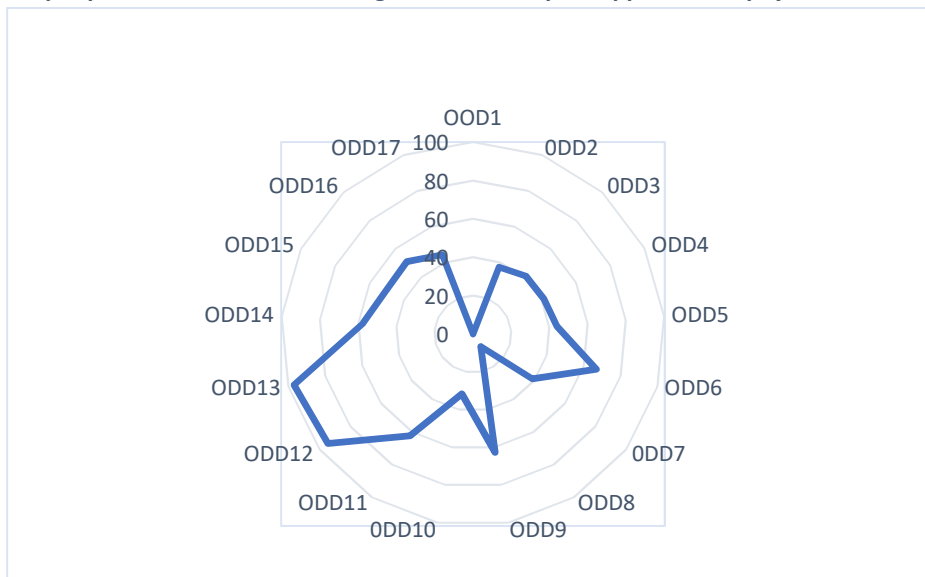
3. Des progrès majeurs à réaliser pour l'atteinte des objectifs de l'Agenda 2030 pour le développement durable

3.1 Une trajectoire des ODD qui nécessite accélération et accompagnements ciblés

Le rapport mondial sur les ODD de 2019 classe Madagascar à la 158^{ème} place sur 162 pays avec un score de 46,7 sur 100 en termes de progrès dans l'atteinte des ODD, loin derrière le Gabon (64,8) le pays africain qui a enregistré le plus de progrès pour l'agenda 2030.

La position de Madagascar traduit les retards accumulés depuis plusieurs années dans la majorité des 17 ODD. Les trajectoires des ODD de Madagascar sont plombées par les trappes de l'extrême pauvreté, la vulnérabilité multidimensionnelle (pauvreté, accès aux services sociaux de base, l'eau, insécurité alimentaire, changement climatique, etc.) d'une grande partie de la population et la marginalisation du monde rural qui représente 80% de la population totale. En matière de pauvreté, de tous les pays du monde qui ont conduit des politiques de réduction de la pauvreté, Madagascar est le seul pays qui n'a pas réussi à inverser la tendance de la pauvreté (ODD1) de masse traduisant implicitement ou explicitement la faible inclusivité de la croissance économique et l'inefficacité de certaines politiques publiques mises en œuvre depuis plusieurs années à travers les différentes formes de filets sociaux. Les quatre autres ODD où Madagascar enregistre de mauvaises performances sont l'ODD2 (Faim), l'ODD7, (accès à l'énergie), l'ODD9 (infrastructures & industrialisation) et ODD10 (inégalités).

Graphique 27 : Scores ODD Madagascar en 2018 par rapport à 162 pays



Source: SDG Index and Dashboards 2019

Les évolutions tendanciennes des 17 ODD de Madagascar à l'horizon 2030 selon les performances sectorielles, compte tenu des espaces budgétaires actuels de l'État et des défis les plus critiques liés à la réduction de l'extrême pauvreté et aux ambitions des nouvelles autorités issues des élections de 2018, indiquent que les chances d'atteinte des

ODD sont faibles. Aussi, est-il important de mieux identifier les atouts et les contraintes de chaque secteur pour des gains rapides en vue de placer Madagascar sur une trajectoire de rattrapage des retards au niveau des ODD à forts impacts sur la dignité et la sécurité humaine pour de larges couches de la population. Les ODD qui accusent le plus de retard et requièrent des programmes urgents sont la pauvreté (ODD°1), l'insécurité alimentaire et la malnutrition (ODD°2), les inégalités (ODD°10) et les infrastructures/industrialisation (ODD°9).

L'objectif 17 conditionne à moyen et long terme les marges d'action des politiques publiques de l'État du fait que cet objectif met l'accent sur la mobilisation des ressources intérieures et le déploiement des technologies de l'information et de la communication.

Mais l'ODD°16 qui concerne l'efficacité des institutions, l'État de droit, la lutte contre la corruption, et la réduction de la violence et des exploitations compte tenu des crises socio-politiques qu'a connue Madagascar surtout depuis les années 2000, va déterminer grandement le rythme de mise en œuvre et l'impact des politiques publiques centrées sur les grands défis d'inversion des processus récessifs aux plan économique et social.

L'analyse des trajectoires des ODD de Madagascar en 2018 indique clairement que le retard le plus important se situe au niveau des ODD économiques et sociaux qui nécessitent une analyse minutieuse des différentes causes pour chaque cible des ODD afin de mieux adapter les leviers d'action des politiques sectorielles et transversales.

Dimension économique

Les trajectoires actuelles de l'ODD°7 (Energie propre et d'un coût abordable), de l'ODD°8 (Travail décent et croissance économique), et de l'ODD°9 (Industrie, Innovation Infrastructure) à travers leurs indicateurs clés montrent le chemin à parcourir par Madagascar en matière de développement économique et d'infrastructures.

Au niveau l'ODD°7 (Energie propre), la situation énergétique de Madagascar est critique surtout en milieu rural. L'accès à l'électricité est très faible avec un taux d'accès de 15 % au plan national et de 5 % en milieu rural en 2016 montrant le chemin à parcourir pour permettre à la majorité de la population d'accéder à l'électricité à l'horizon 2030. Les cibles 7.1 et 7.2 ont été classées de première priorité et une nouvelle politique de l'Energie a été adoptée pour la période 2015-2030 mais sa mise en œuvre connaît une certaine lenteur. La part de l'énergie renouvelable dans la consommation finale d'énergie reste seulement à 9%.

En ce qui concerne l'ODD°8 (Travail décent et croissance économique), la croissance économique de Madagascar est très faiblement inclusive et peu génératrice d'emplois décents. Le secteur informel est le principal pourvoyeur d'emplois précaires et mal rémunérés. Cela se traduit par le manque de compétitivité de l'économie malagasy. Les éléments constitutifs de l'emploi décent comme le niveau de salaires, les normes de travail, la protection sociale et le dialogue social sont loin d'être réunis. Ainsi, la majorité des salariés travaillant dans le secteur informel ne bénéficient ni de bonnes conditions de travail, ni de protection sociale; l'exploitation des enfants, les longues durées de travail, la pénibilité des tâches et les accidents de travail aussi bien en milieu rural qu'en villes sont parmi les problèmes qui se posent pour les jeunes sans qualification et les diplômés de l'université qui sont obligés d'accepter parfois n'importe quel travail dans le secteur formel mais majoritairement dans l'informel. L'insuffisance de la mise en valeur de certaines filières comme **l'économie bleue et l'économie verte pour développer plus d'emploi décent.**



Au niveau de l'ODD°9 (Industrie, innovation, infrastructure), les infrastructures économiques et de transport sont très peu développées à Madagascar. Le niveau actuel de développement des infrastructures ne contribue pas à la relance des économies régionales et à l'amélioration de l'offre de services essentiels aux populations (accès aux routes, à l'eau potable, énergie, etc.). Le secteur industriel en lien avec les potentialités des ressources locales et en réponse aux besoins des populations est très faiblement développé. Le secteur manufacturier de Madagascar fournit 9 % du total des emplois formels du pays, avec une valeur ajoutée manufacturière (VAM) très faible, classant le pays au 126^{ième} rang sur 150 dans le classement d'UNIDO sur l'industrialisation des pays (UNIDO Industrial Development Report 2017). En outre, il est composé principalement de sous-secteurs utilisant une faible technologie (55 %).

À Madagascar, la part des industries de moyenne et haute technologie est très faible (environ 3,6%) et est la plus faible comparée à celle de ses comparateurs immédiats (Éthiopie, Malawi, Mozambique...) L'investissement dans la modernisation et le développement d'activités utilisant des technologies plus avancées seront essentiels pour augmenter la VAM globale. L'économie est très ouverte aux marchés extérieurs, la part des produits manufacturés représentant près de 70 % du total des marchandises exportées. Bien que ces produits d'exportation aient un RCA (avantage comparatif révélé/Revealed Comparative Advantage) élevé, ils ne sont pas toujours à forte intensité technologique. Les performances du secteur manufacturier sont affectées par le coût et l'approvisionnement en énergie, le manque d'infrastructures adéquates, le potentiel non réalisé de l'agriculture, la faible productivité agricole, le financement limité des investissements et les changements climatiques. Le secteur manufacturier de Madagascar a un potentiel de croissance prometteur dans les années à venir, grâce aux investissements dans les infrastructures, aux ressources disponibles et à une main-d'œuvre relativement qualifiée. Il devrait compenser l'incapacité des autres secteurs à absorber une population en croissance rapide.

Concernant l'innovation, les secteurs à forte intensité technologique sont également associés à une R&D plus élevée et servent donc d'indicateur du paysage de l'innovation dans le pays. Le faible niveau de chercheurs en R&D au sein de la population (30.6 Chercheurs pour 100.000 habitants en 2017- source UNIDO Stats) confirme le niveau d'avancement technologique de Madagascar. Le secteur manufacturier est de la plus haute importance pour l'innovation globale d'un pays étant donné que la plupart des progrès technologiques se produisent dans le secteur manufacturier. Investir dans les sous-secteurs à haute technologie et mettre à niveau les industries existantes auraient probablement des impacts positifs sur le niveau global de l'innovation et du capital humain dans le pays. Une telle initiative aura également d'autres effets positifs sur la création d'emplois et l'intensité des émissions de dioxyde de carbone du secteur industriel malagasy.

L'absence d'une véritable stratégie d'industrialisation du pays et des politiques de développement des filières industrielles ainsi que le faible développement des PME, le sous-emploi et le manque de formation professionnelle sont parmi les obstacles majeurs à l'émergence d'une nouvelle économie nationale plus intégrée ouverte aux innovations et au développement des filières de l'économie verte et bleue. Les cibles 9.1, 9.3, 9.4 et la 9.5 sont priorisées et concernent 13 ministères. Les dépenses de recherche-développement en proportion du PIB ont diminué à 0,0149% en 2015 à 0,0146% en 2016.



Au niveau de l'ODD°11 (villes et communautés durables), l'urbanisation est peu respectueuse des règles des plans d'urbanisme et présente plusieurs risques liés aux infrastructures de base. Les villes de Madagascar font face à d'énormes défis sociaux (exclusion, insécurité, etc.), environnementaux (pollution, inondations, accumulation des déchets, etc.) et sanitaires (épidémies, etc.). Les causes du développement désordonné des villes sont liées à l'urbanisation non maîtrisée par les collectivités locales et à l'absence d'une politique nationale d'aménagement du territoire et avec des schémas d'urbanisme strictement appliqués pour toutes les villes, malgré l'existence d'une politique nationale de développement urbain depuis 2019.

Dimension sociale

Le niveau de pauvreté (ODD°1) reste encore très élevé (76,8 % sur la base d'un seuil de 1,90\$), avec un taux de près de 84 % pour les zones rurales). Ce niveau élevé de pauvreté résulte notamment de la très faible inclusivité de la croissance économique, de la prédominance du secteur informel générant des emplois non décents, de la faiblesse de la productivité du monde rural, notamment dans le secteur agricole, du sous-financement du secteur rural qui emploie la majorité de la population, de la précarité et de l'absence d'un système national de protection sociale inclusive. Ainsi, avec un taux annuel moyen de réduction de la pauvreté de 0,8% (tendance observée entre 2002 et 2012), le pays ne pourra réduire fortement la pauvreté avec un taux de pauvreté monétaire projeté à l'horizon 2030 de 55%. La profondeur de la pauvreté monétaire, stagnant depuis les années 1990 autour de 70% sans amorcer une dynamique significative de reculs, est corroborée par les niveaux de privations socio-économiques appréhendés par l'Indice de Pauvreté Multidimensionnelle (IPM)¹³⁷ qui montre que près 77,8% de la population totale malagasy sont multi dimensionnellement pauvres pour la période 2008-2009.

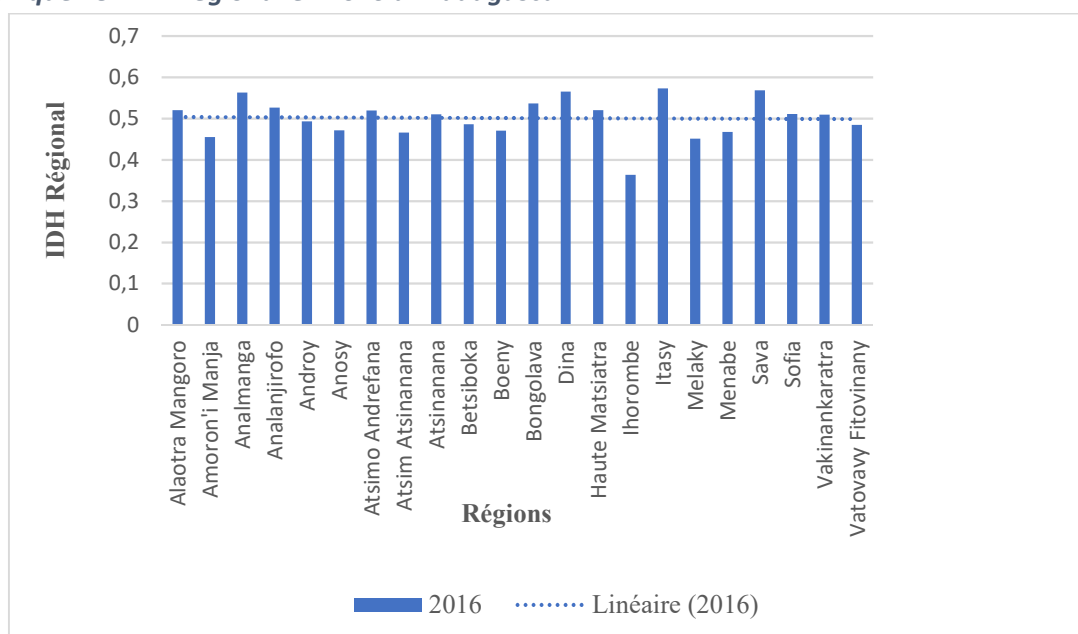
S'agissant des inégalités (ODD°10), les inégalités de revenus sont encore fortes depuis 1993 avec une moyenne du coefficient du Gini de 0,41 en 2012-2013 et celles entre les régions à travers l'IDH régionalisé en 2016 selon le rapport du PNUD¹³⁸ sont marquées par d'écarts moins accentués entre les régions du fait du sous-équipement généralisé et de l'étendue de la pauvreté rurale touchant toutes les régions. Toutefois, certaines régions sont moins développées que d'autres comme Ihorombe, Melaky et Menabe. Les régions qui connaissent un IDH relativement élevés sont Analamanga, Itasy, DIANA et SAVA. Ces inégalités entraînent des phénomènes de migrations internes complexes et mal appréhendés, qui créent ou amplifient des dynamiques néfastes notamment sur le développement urbain, le développement rural, et l'environnement, mais qui pourraient également être valorisés au bénéfice de tous dans le cadre d'une gestion proactive des migrations.

¹³⁷ PNUD, l'indice mondial de pauvreté multidimensionnelle 2018 (MPI), <http://hdr.undp.org/en/2018-MPI>

¹³⁸ PNUD : Rapport national sur le Développement Humain de Madagascar, *développement et mobilisation des ressources intérieures*, 2018



Graphique 28 : IDH régional en 2016 à Madagascar



Source : PNUD : Rapport national sur le Développement Humain de Madagascar 2018

En ce qui concerne la faim (ODD°2 : Faim Zéro), le pays est off-track pour l'atteinte des objectifs de l'ODD°2. La situation alimentaire et nutritionnelle de Madagascar reste encore critique. Madagascar est parmi les 10 pays ayant un indice de faim le plus élevé, avec plus d'un (1) million de personnes en insécurité alimentaire dans le sud du pays seulement¹³⁹, résultant de la faiblesse des investissements agricoles depuis plusieurs décennies, du manque d'accompagnement du monde rural et des faibles capacités de résilience des populations surtout dans le Sud en raison des aléas climatiques. Au niveau nutritionnel, des progrès ont été enregistrés, avec la baisse de la malnutrition chronique mais à un rythme insuffisant (à peine 1 point de recul entre 2012 et 2018) ; à ce rythme le taux de malnutrition chronique serait autour de 30% à l'horizon 2030.

L'autosuffisance alimentaire, notamment en riz fait partie des priorités du Gouvernement mais l'absence d'orientation claire sur la diversité alimentaire essentielle pour une population en santé et la croissance des enfants est criante. La production nationale de paddy a connu une croissance de 17,8% comparée à celle de l'année précédente et de 9% de plus que la moyenne de cinq années précédentes. Avec un niveau d'importation qui représente moins de 10% de la demande nationale en riz, les perspectives en matière d'atteinte de l'autosuffisance en riz sont réelles dans les prochaines années si les mesures d'accompagnement continuent d'être prises (désenclavement, aménagement hydroagricoles, accès aux nouvelles technologies et pratiques améliorées, protection des berges et des bassins versants pour lutter contre les ensablements des champs de culture, etc.). La production de maïs (pour l'alimentation humaine et pour l'élevage) et de manioc a également connu une hausse respectivement de 7,8% et de 12,25% en 2019 par rapport à l'année précédente, malgré l'invasion destructrices de cultures. L'accès aux cultures de contre-saison et de décrues ont contribué à réduire la période de soudure, mais l'insécurité alimentaire globale reste sévère, surtout dans le Sud. Concernant la pêche, la production (168 331 tonnes en 2016 selon FAO), n'arrive pas encore à satisfaire les besoins en

¹³⁹ Manque de données cruciales sur l'insécurité alimentaire chronique dans toutes les régions du pays; autres que les districts du Grand Sud dans lesquels cet indice est mesuré régulièrement



protéine de la population et il faudrait une augmentation de la production piscicole de l'ordre de 10 000 tonnes en 2020, selon la Banque Mondiale.

Concernant l'état de la santé (ODD°3), le système sanitaire est fragile, malgré une amélioration certaine (recul de la malnutrition chronique entre 2012 et 2018 selon l'ENSOMD 2012 et le MICS 2018). Il reste caractérisé par des taux de mortalité maternelle et infantile très élevés ; les taux de vaccination sont en baisse et l'utilisation des moyens contraceptifs encore relativement faible et de nombreux besoins non satisfaits en planification familiale, engendrant un fort taux de croissance démographique (passant de 2,7% en 1993 à 3% en 2018 selon les données provisoires du recensement de la population). Le manque de personnel qualifié et d'infrastructures de qualité faute d'efforts d'investissements conséquents réduit considérablement l'accès aux soins de qualité, et accroît les inégalités entre les villes et les zones rurales. L'extrême pauvreté qui touche 53% de la population a des conséquences sur la santé de la population. En effet, près de 23% des personnes malades renoncent à se faire soigner pour des motifs d'ordre financier en 2012-2013. L'accès aux structures sanitaires du fait des faibles revenus des populations mais aussi des distances à parcourir pour trouver un centre de santé (selon les chiffres du ministère de la santé 29% doivent parcourir entre 5 et 10 Km et 26% 10 Km et plus).

S'agissant de l'ODD°4 (Éducation de qualité), les performances à tous les niveaux d'enseignement sont en recul et ne permettent pas d'entrevoir une pente ascendante vers l'atteinte des objectifs à l'horizon 2030 sur le plan quantitatif et qualitatif. Malgré l'amélioration sensible de certains indicateurs liés aux taux nets de scolarisation entre 2012 et 2018, les taux d'achèvement du primaire ont baissé passant de 68,8% en 2012-2013 (ENSOMD) à 55,9% en 2018 (MICS). L'importance de l'abandon scolaire est un phénomène inquiétant touchant tous les niveaux, avec des taux d'abandon en 2018 de 21,8% pour le primaire, 35,6% pour le collège et 65,7% pour le lycée ; l'abandon au primaire aura des conséquences plus importantes, surtout pour les filles (19,3%) qui risquent de voir leurs trajectoires personnelles et d'autonomisation économiques compromises par les mariages précoces et le manque d'opportunités de formation et d'épanouissement.

Au niveau de l'égalité de sexe (ODD°5), l'état des lieux révèle que l'accès des femmes au processus de décision reste très limité à tous les niveaux. Les femmes et les filles continuent d'être touchées par différentes formes de violences basées sur le genre, abus et exploitation. A celles-ci s'ajoutent les inégalités persistantes dans le monde du travail (avec en plus la surcharge des travaux non-rémunérés) et dans l'accès aux formations dans les filières scientifiques.

Pour l'eau et l'assainissement (ODD°6), des progrès ont été enregistrés avec un taux national d'accès à l'eau de 41% en 2018 soit plus de 10 points en 10 ans. En matière d'assainissement et d'hygiène, l'accès est encore très faible en 2018, avec des taux respectifs de 6% et 23%. Dans ces deux domaines, les pesanteurs socio-culturelles dans beaucoup de régions et la pauvreté de masse des populations pèsent lourdement sur des changements significatifs. Aussi, compte tenu de la démographie, le nombre de personnes qui pratique la défécation à l'air libre est resté de l'ordre de 10 millions entre 2012 et 2018 avec un taux qui est passé de 49 à 40%.

Dimension Environnement

Au niveau de l'ODD°12 (Consommation et production durables), du fait des méthodes culturales extensives basées sur les cultures sur brûlis, l'utilisation du charbon et l'accélération du mouvement de déforestation, les populations exercent une forte



pression sur les ressources naturelles accélérant la dégradation de la qualité de l'environnement et dans certains endroits font des incursions dans les aires protégées.

Au niveau de l'ODD°13 (Lutte contre le changement climatique), les impacts du changement climatique se manifestent par l'étendue des dégâts et des victimes de cyclones (en moyenne annuelle entre 2015 et 2018, près de 400 000 victimes et une vingtaine de morts), des inondations, des invasions acridiennes et des pollutions, industrielles et chimiques et de l'air. La nécessité de renforcer la capacité de résilience des populations vulnérables et leur implication dans la gestion des risques de catastrophes demeure encore un défi.

En ce qui concerne l'ODD°15 (Vie terrestre), l'état des lieux de la biodiversité montre que Madagascar a d'énormes potentialités en forêts et zones de conservation de certaines espèces qui sont fortement menacées. Une étude combinant des cartes historiques à des systèmes récents de données forestières a permis de retracer pour la première fois l'historique de la déforestation et de la fragmentation forestière à Madagascar depuis le début des années 1950¹⁴⁰. Cette étude estime que Madagascar a perdu 44% de son couvert forestier naturel sur la période 1953-2014 (dont 37% sur la période 1973-2014). Les forêts naturelles couvrent 8,9 Millions ha en 2014 (15% du territoire national) et comprennent 4,4 Millions ha (50%) de forêts humides, 2,6 Millions ha (29%) de forêts sèches, 1,7 Millions ha de forêts d'épineux (19%) et 177 000 ha (2%) de mangroves. Depuis 2005, le taux annuel de déforestation a progressivement augmenté à Madagascar pour atteindre 99 000 ha/an en 2010-2014 (soit un taux de 1,1%/an).

Dimension Gouvernance

Concernant l'ODD°16 (Paix, justice et institutions), malgré l'organisation régulière d'élections démocratiques surtout depuis les années 2000, l'impact du mode de gouvernance, dominé par le jeu d'alliances qui se font et se défont selon les circonstances des intérêts économiques et par un système inégalitaire et élitaire (économiques, culturelles, religieux, régionaliste, etc.), ne s'est traduit ni par la stabilité des institutions publiques, ni par l'autorité de l'État, ni par l'existence d'une justice efficace, ni par l'éradication de la corruption, ni par des progrès très significatifs en matière de réduction de la vulnérabilité des populations par le renforcement de l'état de droit. Selon l'Indice Africain d'Ibrahim de Gouvernance de 2017 sur la période 2008-2017, Madagascar a accusé un recul de -4,4% par an. Le pays dispose de plusieurs institutions démocratiques de lutte contre la corruption dont l'efficacité est encore faible. Les questions de droits de l'homme (malgré les progrès enregistrés), de sécurité et de violences basées sur le genre ainsi que de violences envers les enfants touchent plusieurs couches de la population, avec un phénomène en plein essor de la justice populaire devant le manque d'efficacité du système judiciaire et le recul des institutions de l'État surtout en milieu rural. Les dernières élections, présidentielle de 2018, législative et communale en 2019, ont permis une alternance rapide des pouvoirs dans un climat apaisé permettant aux nouvelles autorités de conduire de nouvelles politiques publiques dans le cadre du nouveau référentiel de développement « *Plan Emergence de Madagascar* » ouvrant de nouvelles perspectives pour le SNU d'accompagner le gouvernement à accélérer la mise en œuvre des ODD.

¹⁴⁰ Voir Vieilledent G., C. Grinand, F. A. Rakotomalala, R. Ranaivosoa, J.-R. Rakotoarijaona, T. F. Allnutt, and F. Achard. 2018. Combining global tree cover loss data with historical national forest-cover maps to look at six decades of deforestation and forest fragmentation in Madagascar. UPR, *Forêts et Sociétés CIRAD*.



En ce qui concerne l'ODD°17 (Partenariats pour la réalisation des objectifs), Madagascar enregistre un des plus faibles taux de mobilisation des ressources internes, avec un taux de pression fiscale de 11,9% en 2017 contre une moyenne de 17,2% en Afrique. Le système fiscal est encore injuste puisque les recettes fiscales sont constituées par 48 % par les recettes de la TVA qui touchent la majorité de la population comparées à son niveau dans les pays africains 29% et 20% dans les pays de l'OCDE.

Le faible taux de pénétration bancaire, le non-respect de l'obligation de signalement d'activités ou de transactions douteuses, ou encore, les failles du cadre juridique sont parmi les causes de la haute vulnérabilité du système financier malagasy. Les jeux, le secteur immobilier et dans une certaine mesure les secteurs de la vanille et du tourisme ont été identifiés comme les secteurs où il y aurait le plus d'opportunités de blanchiment des capitaux. Le rapport du SAMIFIN de 2017 indique que les investigations et enquêtes ont porté sur 233 milliards Ariary ; 107 dossiers suspects ont été transmis aux parquets des juridictions compétentes. Ces statistiques montrent que Madagascar figure parmi les pays de prédilection des auteurs de blanchiment de capitaux. Madagascar fait partie des pays suivi par le Groupe d'action financière (GAFI). La loi sur la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme a été adoptée en 2018 et promulguée en 2019¹⁴¹ mais les décrets d'application n'ont pas été encore publiés. L'évaluation de Madagascar par le GAFI en 2019 indique que le pays n'a respecté que trois critères sur quarante recommandés par le GAFI, plaçant Madagascar dans la liste des pays à suivi renforcé par le GAFI.

3.2 Un agenda 2030 intégré au cadre de planification nationale avec des défis à relever

D'ici 2030, les défis de Madagascar pour atteindre les ODD sont immenses nécessitant une vision claire sur les stratégies à mettre en œuvre et les moyens à mobiliser pour que le pays ne soit pas trop loin des objectifs de l'agenda 2030. En 2016, selon les conclusions de l'Overseas Development Institute (ODI) basées sur la projection du niveau de réalisation en 2030, suivant les tendances observées en 2015, les chances de Madagascar comme celles d'autres pays d'Afrique Subsaharienne seront très faibles pour réaliser les ODD. Elle ne pourrait atteindre que le quart des cibles ODD 2 (faim zéro), et 15 (écosystèmes et gestion durable des ressources naturelles), le tiers des cibles des ODD 3 (santé), 8 (travail décent) et 10 (inégalités). Pour les cibles des ODD 1, 4, 5, 6, 7, 9, 12 et 13 ce sera le statu quo voire une régression ; seule la cible de l'ODD 17 serait atteinte. Ces constats confirmés devraient inciter toutes les parties prenantes, en premier lieu, le gouvernement à plus de volontarisme pour inverser cette tendance morose avec des impacts négatifs pour les couches les plus larges de la population.

L'intégration des ODD dans les cadres de la planification nationale a connu plusieurs étapes, en partant de l'Analyse rapide intégrée (RIA) effectuée en juin 2016 et en passant par la priorisation nationale des ODD (*Rapport national de priorisation des ODD*) en 2018, la mission MAPS en 2018 et enfin la localisation des ODD en 2019. Le RIA a permis de mesurer le degré d'alignement des politiques et stratégies nationales et sectorielles sur les ODD à travers une revue globale ces dernières pour identifier le degré de prise en compte des cibles prioritaires des ODD dans celles-ci. La priorisation des cibles ODD a permis de retenir 64 cibles prioritaires, assorties de 85 indicateurs pour leur suivi, à partir de

¹⁴¹ Loi N°2018-043 du 13 Février 2019.



mécanismes de concertations et de priorisation à travers une batterie de filtres pour dégager les cibles prioritaires et leurs indicateurs. La mission MAPS menée en avril-mai 2018 a permis de définir les accélérateurs de l'atteinte des ODD de Madagascar. La localisation des ODD a fait l'objet d'un premier exercice pratique, en 2019, au niveau de quatre régions (Anosy, Androy, Menabe et Atsimo Andrefana) pour une priorisation régionale des ODD et la définition de paquets d'interventions intégrées pour l'atteinte des cibles prioritaires.

Le rapport MAPS définit sept (7) accélérateurs, assortis de 28 leviers pour l'atteinte des ODD. Les sept accélérateurs proposés sont :

1. Conduire une **réforme globale du système politique** Malagasy pour sortir de l'instabilité politique récurrente et maintenir la cohésion sociale ;
2. A partir des mécanismes traditionnels de justice et de pouvoir tels que les dina, Fokonolona, Fihavanana, améliorer le **système judiciaire** pour renforcer **l'État de droit**, lutter efficacement contre la **corruption** et garantir la **sécurité** ;
3. Améliorer **l'accès aux services sociaux de base** au niveau local en prenant appui sur une décentralisation effective (politique, administrative et financière) ;
4. Favoriser un **développement rural durable** articulé au développement des Eco-filières et éco-industries pour lutter contre la pauvreté endémique en milieu rural ;
5. Accélérer une **transformation industrielle** basée sur une formation professionnelle accrue des jeunes et des femmes et une amélioration de l'environnement des affaires ;
6. Favoriser une **inclusion** sociale, économique et politique des femmes, des jeunes et des personnes vivant avec handicap par un développement rural durable ;
7. Assurer une **gestion durable** des ressources et écosystèmes naturels, marins, terrestres, et forestiers, basée sur un système inclusif et favorable aux populations autochtones.

Ces différents exercices ont été contraints par le calendrier électoral qui a relâché l'engagement des acteurs, notamment politiques, et distrait le cadre d'appropriation de l'Agenda 2030.

3.3 Des risques majeurs dans le cadre des ODD

L'analyse des risques selon les 12 domaines des ODD fait ressortir sept (7) risques majeurs :

- (i) **La persistance de pratiques de gouvernance défavorables à l'atteinte des ODD** : la continuité dans le mode de gouvernance qui a prévalu ces dernières années risque fort de peser sur l'efficacité des politiques publiques et le rétablissement de la confiance entre d'une part l'État et les populations et d'autre part les acteurs politiques et économiques nationaux. La faible présence de l'État, surtout au niveau des régions mine la confiance des populations en la capacité de l'État à les protéger, et le retard dans l'effectivité de la décentralisation pourraient être sources de fragilité de l'État de droit, de la persistance des violations des droits des populations et du maintien d'une situation d'insécurité ambiante ;
- (ii) **L'absence de nouvelles politiques publiques ciblant l'inclusion et la gestion durable et responsable des ressources naturelles** : le manque d'engagement d'une part d'opérer des changements significatifs dans la qualité de la croissance économique pour que cette dernière soit plus inclusive et portée par des dynamiques de diversification des bases productives et, d'autre part d'élaborer une stratégie d'opérationnalisation des ODD selon des gains rapides pourraient compromettre les



espoirs de voir un début de changement dans le relèvement du niveau de vie des populations et de la gestion responsable du capital naturel ;

- (iii) **L'extrême pauvreté et la vulnérabilité multidimensionnelle des populations :** L'extrême pauvreté, l'absence d'un socle de couverture sociale inclusive et l'insécurité alimentaire surtout dans le Sud sans perspective de voir des changements dans leur existence quotidienne vont constituer des facteurs et des sources d'instabilité sociale et politique ;
- (iv) **L'insuffisance des ressources financières** pour la mise en œuvre des programmes du PEM pourrait compromettre l'atteinte de plusieurs résultats attendus par une diversité d'acteurs. Les risques majeurs sont liés d'une part aux faibles marges budgétaires de l'État malagasy pour mettre en œuvre les priorités du PEM et, d'autre part à la baisse de l'aide publique au développement et à la modicité des flux des investissements étrangers pour la diversification économique et la réduction de la pauvreté dans toutes ses dimensions.
- (v) **La multiplication des tensions/conflits concernant la question foncière** aggravée par les convoitises des grandes multinationales, et les mouvements des nouveaux déplacés internes pour des raisons climatiques.
- (vi) **La persistance et la survivance des antagonismes** larvés entre côtiers et Imerina, entre nobles et esclaves, sur fond de déni permanent ou de fuite en avant.
- (vii) **La criminalisation accentuée de l'économie**, avec d'une part le phénomène dahalo dans le Sud et le risque d'instrumentalisation politique, et d'autre part les violences liées à l'exploitation des mines, du bois de rose, de la vanille et du girofle à l'Est et au Nord-Est.
- (viii) **La récurrence des risques et catastrophes type multi-aléas : sécheresse, inondations, cyclones, criquets, chenilles légionnaires, épidémie...** qui affecte la production et les moyens d'existence.

3.4 Des défis à relever pour accélérer l'atteinte des ODD

Les diagnostics sectoriels, l'Analyse Rapide Intégrée (RIA) des ODD, la grille d'identification des principaux goulots d'étranglement pour chacun des 17 ODD, la mission MAPS permettent de dégager plusieurs insuffisances et contraintes qui constituent un handicap pour infléchir la trajectoire des ODD à Madagascar.

La **faible appropriation nationale du pilotage stratégique de la mise en œuvre et du suivi des ODD** constitue une des premières insuffisances. Ainsi, l'appropriation des cibles des ODD n'est pas encore optimale, en raison de l'absence d'une stratégie d'opérationnalisation des ODD se traduisant annuellement par des programmes budgétisés suivant des politiques sectorielles alignées sur les ODD et des partenariats effectifs avec le secteur privé et la société civile dans des domaines les concernant. Les mécanismes de coordination et de pilotage des ODD qui ont été définis à travers la publication d'un décret pris en juillet 2015 attribuant la fonction de coordination au Ministère de l'Économie et des Finances ne sont pas réellement opérationnels, réduisant aussi considérablement la portée programmatique et le suivi des ODD.

Le **financement des ODD** à travers une stratégie nationale de financement du développement n'est pas dessiné pour articuler les priorités nationales à des options de financement découlant d'une analyse approfondie des potentialités des différentes sources de financement de l'émergence de Madagascar.



La faiblesse du système de suivi des ODD dépendant des inefficiences du Système Statistique National (SSN) y compris son organisation, la faiblesse de l'INSTAT et des dispositifs de suivi-évaluation des ministères sectoriels. L'évaluation des capacités techniques à produire les 85 indicateurs selon les types d'enquêtes existantes ou à venir n'a pas également été réalisée.

Le **faible degré d'intégrabilité du système de planification nationale**, qui peine à définir une approche intégrée des politiques publiques, ne facilite pas la transversalisation du genre (ODD°5) afin de bénéficier des effets multiplicateurs que peuvent induire la pleine participation, l'autonomisation des femmes et leur accès facile aux opportunités de financement et au foncier. A cela s'ajoute la non-intégration de façon transversale des problématiques liées à la gestion de l'environnement surtout en ville (ODD°11), aux pratiques durables (ODD°12) et à la lutte contre le changement climatique (ODD°13).

Des lacunes concernent aussi **la faiblesse de la coordination et des synergies** entre les acteurs dans les différents secteurs sur la cohérence des cibles prises en compte par les politiques sectorielles afin de mieux mutualiser les approches, les moyens et les systèmes de suivi.

Les appuis du SNU dans l'accompagnement ont été de qualité, malgré certains manques dans la couverture de la localisation des ODD, le développement des outils d'analyse du financement du développement et dans la stratégie de financement des ODD. Ils ont manqué de vigilance dans leur synchronisation avec le cycle de planification du PND 2015-2019.

Madagascar devra réunir certaines conditions pour rattraper son retard dans l'atteinte des ODD, notamment :

- Une stabilité politique qui garantisse la primauté du droit, la transparence, l'alternance rapide, apaisée et la lutte contre la corruption afin de créer les meilleures conditions de mise en œuvre des politiques publiques alignées sur les ODD ;
- Une articulation cohérente et pertinente de la chaîne PPBSE (planification, programmation, budgétisation, suivi et évaluation) pour une mise en œuvre effective et efficiente des priorités arrêtées au niveau de chaque ODD ;
- La prise en compte de façon transversale de certaines questions comme l'inclusion sociale, culturelle, le genre, la gestion des ressources naturelles, la gestion et la réduction des risques de catastrophes, le renforcement de la résilience, et la jeunesse comme vecteurs de changements ;
- La mise en place d'une stratégie de mise en œuvre différenciée des ODD selon les régions pour viser des gains rapides dans certains secteurs visant le recul des privations multidimensionnelles surtout pour les populations les plus pauvres ;
- Le renforcement des capacités du système statistique national et plus particulièrement de l'INSTAT en vue de promouvoir le développement d'indicateurs de suivi de la pauvreté, des privations d'accès aux services de base permettant un meilleur ciblage des groupes les plus vulnérables.

3.5 Des perspectives prometteuses de financement des ODD qui exigent un engagement fort des élites économiques et financières

Les besoins de financement de Madagascar pour mettre le pays sur une trajectoire ascendante pour les cibles prioritaires nécessitent i) la mobilisation des ressources



intérieures avec un objectif d'ici 2030 d'atteindre un taux de pression fiscale d'au moins 15 à 20%, ii) la diversification de l'économie porteuse d'effets d'entraînement sur la réduction de l'extrême pauvreté et le renforcement des capacités de résilience des communautés villageoises, iii) le développement de partenariats avec le secteur privé sur les grands projets d'infrastructures, iv) l'alignement des politiques sectorielles sur les ODD, et (v) l'efficacité des politiques publiques grâce à un système de gouvernance plus efficace.

L'évaluation du financement du développement de Madagascar devrait permettre de mesurer l'ensemble des potentialités des différentes sources de financement du développement et des ODD aussi bien publiques que privées, internes qu'externes. Elle donnerait une idée globale des capacités de Madagascar à mobiliser les ressources nécessaires à l'atteinte des ODD. Les ODD, nécessitant une approche holistique, ne peuvent être abordées comme les OMD avec une estimation cible par cible de leurs coûts. Il s'agira davantage d'estimer le coût des accélérateurs définis par la Mission MAPS et de focaliser les ressources sur l'atteinte de ses accélérateurs qui permettront de par leur effet d'entraînement d'atteindre le plus de cibles possibles.

L'élaboration d'une stratégie nationale de financement du développement permettrait de mieux situer les potentialités de mobilisation des ressources intérieures et extérieures, publiques et privées et de construire le consensus national indispensable pour mettre en place les mesures appropriées à cet effet. Elle visera, entre autres, l'amélioration de la mobilisation des ressources internes, conformément à l'Agenda d'action d'Addis Abeba (AAAA), en agissant sur le taux de pression fiscale qui devrait atteindre au moins 18% du PIB contre actuellement autour de 11,5% et, d'autre part de diversifier les sources de financement externe afin de sécuriser les ressources nécessaires pour la mise en œuvre des cibles prioritaires des ODD.

Madagascar devra certainement élaborer un Cadre de Financement National Intégré (CFNI) pour mieux étudier et choisir les options de financement à prendre en compte. Les avantages comparatifs de Madagascar sont immenses dans plusieurs secteurs, et peuvent fournir des opportunités de développement de partenariats public/privé autour des programmes de développement avec le secteur privé et les financements multilatéraux. Parmi les secteurs porteurs, il y a les infrastructures, l'agriculture, les énergies renouvelables et les technologies de communication. Cela passe non seulement par la poursuite du processus d'amélioration de l'environnement des affaires, mais cela exige nécessairement des changements dans le mode de gouvernance.



4. Des enjeux transversaux au développement de Madagascar

4.1 Droits humains et droits fondamentaux

Madagascar a ratifié l'essentiel des conventions internationales, régionales et sous régionales relatives aux droits de l'homme, y comprises les principales conventions de l'OIT sur les droits du travail. Mais l'application de ces conventions est parfois problématique surtout en matière de respect des standards internationaux liés aux droits humains, de respect de l'État de droit. Le pays a également ratifié plusieurs instruments juridiques au niveau sous régional et régional (UA, COI, SADC, etc.) liés à la coopération judiciaire, à la lutte contre la corruption et à la protection des droits des femmes et des enfants.

Aujourd'hui, dans le cadre du renforcement de l'État de droit et de la réconciliation nationale, plusieurs institutions et organismes ont été mis en place et sont opérationnels comme la CNIDH depuis 2014, le Conseil National pour la réconciliation créée en 2016, la redynamisation de la fonction du Médiateur comme organe indépendant, le Haut Conseil National pour la défense de la démocratie et l'état de droit en 2019, un Pool d'avocats pour la défense des droits des personnes les plus vulnérables depuis 2018, un Bureau des doléances au niveau de la présidence depuis 2019 et une vingtaine de cliniques juridiques, le Conseil National du Travail (CNT), le Conseil National sur la lutte contre le Travail des Enfants (CNLTE) et ses démembrements dans les régions, le Comité National de Protection de l'Enfant, le Bureau Nationale de Lutte contre la Traite en Êtres Humains (BNLTEH), etc.

En matière d'élaboration et de soumission régulière des rapports aux organes des traités des droits de l'homme aux niveaux international et régional, Madagascar accuse un grand retard. Le cadre légal et institutionnel de protection des droits des réfugiés et des apatrides n'est pas encore effectif.

Dans d'autres domaines, des progrès sont très attendus. Plusieurs documents et rapports établis par la CNIDH et des organisations non gouvernementales internationales et nationales indiquent **l'existence d'exécutions extra judiciaires, arbitraires et illégales à Madagascar**, surtout lors des opérations de lutte contre le phénomène des Dahalo, suivis de liquidations physiques et parfois d'actes de vengeance des Forces de Défense et de Sécurité (FDS) dans certains cas, sans respect de toutes les procédures légales. Les faits rapportés sont, en grande partie, liés aux interventions des forces de l'ordre dans les opérations contre le banditisme aussi bien dans la partie sud de Madagascar que dans les autres régions¹⁴². Plusieurs documents et rapports de la CNIDH et des OSC révèlent aussi des cas de tortures et autres traitements cruels, inhumains et dégradants dans les prisons. De même, plusieurs cas de détention préventive de longue durée et injustifiés sont enregistrés dans les établissements pénitentiaires surpeuplés et insalubres.

La violence à l'égard des femmes, des filles et des enfants constitue une des plus courantes violations des droits humains au quotidien. Les femmes à Madagascar continuent de subir toutes formes de violences émotionnelles, physiques, ou sexuelles exercées par leur mari/partenaire actuel ou le dernier. La majorité des enfants subissent multiples formes de violence : neuf enfants sur dix âgés de 10-14 ans ont subi des

¹⁴² En février 2017, des policiers auraient incendié cinq villages de la commune d'Antsakabary après que deux de leurs collègues aient été tués, semble-t-il, par des villageois.



méthodes de discipline violentes (MICS 2018). Le mariage des enfants, surtout pour les filles, est très répandu à Madagascar entraînant le décrochage scolaire et la spirale de la pauvreté. Dans plusieurs régions, la précocité de la vie sexuelle qui entraîne des grossesses est indépendante du mariage et est liée à d'autres pratiques culturelles/ normes sociales. Il existe une loi contre le mariage des enfants, mais dans plusieurs cas, les mariages se font selon le rituel traditionnel. Il n'y a pas de mécanismes communautaires ou locaux pour faire un suivi réel de la situation des mariages. Selon les données de MICS, 40 % des filles sont mariées avant 15 ans et 13 % avant l'âge de 15 ans en 2018.

Madagascar ne dispose pas de Plan national d'actions pour les droits humains. Toutefois, le pays a opté, avec l'appui technique et financier du SNU, pour l'élaboration et l'adoption des plans d'actions sectoriels pour la promotion et la protection des droits de l'homme. On pourra citer, i) le plan d'action de lutte contre la traite des personnes 2015-2019 mis en œuvre partiellement et une politique nationale en cours de finalisation ; ii) la stratégie nationale genre et élections ; iii) la stratégie nationale de lutte contre la corruption ; la stratégie nationale de lutte contre les mariages d'enfants iv) la stratégie nationale de lutte contre les VBG, le plan d'action national genre et développement, v) le plan national de lutte contre le travail des enfants. L'adoption de la loi n°2019-008 sur les violences basées sur le genre en décembre 2019 et sa promulgation le 16 janvier 2020 constituent une grande avancée dans la lutte contre ce fléau. Par ailleurs, sur la base du rapport de l'Examen Périodique Universel, avec l'appui technique et financier des PTFs y compris du SNU, le gouvernement a élaboré un plan d'opérationnalisation, de suivi et de mise en œuvre des recommandations issues des mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme. Le suivi et l'effectivité de certaines recommandations demeurent un réel défi.

Les limites identifiées par rapport aux actions mises en œuvre par le gouvernement sont notamment : (i) le caractère non contraignant des mesures préconisées par le plan d'opérationnalisation des recommandations de l'examen périodique universel, (ii) la méconnaissance par la population elle-même de ses droits fondamentaux et la loi du silence qui règne, du fait de l'existence d'un système de normes sociales enracinées profondément qui est en conflit dans certains cas avec les droits humains, (iii) l'absence d'outils d'observation et de suivi des violations des droits envers les femmes et les enfants afin d'avoir une masse critique de données bien régionalisées visant un travail de sensibilisation et de plaidoyer ; (iv) le manque de volonté et d'engagement de l'État par rapport aux actes extra judiciaires des FDS sans respect des lois et textes en vigueur et (v) les effets négatifs de la corruption des magistrats et des FDS sur la crédibilité du système judiciaire et la consolidation de l'État de droit; (vi) ainsi que l'absence de données et d'analyse fiables sur les personnes laissées de côté surtout dans un contexte d'extrême pauvreté et de discriminations chroniques et structurelles.

4.2 Un écosystème des données pour le suivi des ODD à révolutionner

4.2.1 État des lieux des écosystèmes des données

Un cadre institutionnel qui met du temps à être mis en place

La production des statistiques officielles (ou publiques) est assurée par le Système Statistique National (SSN) Malagasy. La Stratégie nationale de développement de la



Statistique (SNDS) élaborée en 2007 a bien défini les rôles attribués au SSN¹⁴³. Trois catégories d'acteurs concourent au fonctionnement du SSN, à savoir les fournisseurs primaires de l'information, les producteurs de données et les utilisateurs.

L'appareil statistique comprend comme principaux producteurs : l'Institut National de la Statistique (INSTAT), les ministères techniques et les autres producteurs (structures parapubliques, ...). En effet, selon la loi adoptée en 2018¹⁴⁴, il existe deux organes de coordination du système statistique : le **Conseil national de la statistique** et l'**INSTAT**. Cette loi a pour objet de définir les principes fondamentaux et le cadre institutionnel qui régissent les activités des services et organismes chargés du développement, de la production et de la diffusion des statistiques publiques.

Néanmoins, à ce stade, le Conseil national de la statistique n'est pas encore opérationnel à cause de l'absence du Décret fixant ses règles d'organisation et de fonctionnement et du Décret portant organisation et fonctionnement du SSN. De ce fait, on ne peut pas dire qu'il y a un SSN à Madagascar, on constate plutôt une juxtaposition de structures indépendantes de production de statistiques.

La disponibilité et la qualité des données

Les données proviennent de deux sources : données d'enquête et les données administratives (ou donnée de routine). L'INSTAT assure la collecte, le traitement et la diffusion des données d'enquête. À l'exception de l'opération de recensement de la population et de l'habitat, la périodicité de collecte de ces données est plus ou moins régulière (3 à 4 ans) conformément aux normes et standards internationaux. En l'absence d'un programme annuel ou pluriannuel de production statistique établi par le Gouvernement (à travers la structure désignée par les textes législatifs et réglementaires), la production statistique à Madagascar est en général orientée vers les besoins des bailleurs de fonds qui financent l'essentiel des opérations statistiques ; la fonction statistique ne fait pas partie des fonctions fondamentales de l'Administration.

Tableau 7 : Situation et périodicité des opérations statistiques à Madagascar

Opération statistique	Périodicité	Situation récente
Enquête sur les indicateurs du paludisme	Tous les 3 ans	2016
Enquête permanente auprès des ménages (EPM)	Tous les 3 ans	<ul style="list-style-type: none"> • 2012-2013 (ENSOMD^a) • 2019 (traitement des données en cours)
Enquête sur les facteurs de risque des maladies transmissibles à Madagascar	Irrégulière	2005
Enquête sur le secteur informel à Madagascar	Irrégulière	2012
Recensement General de la Population et de l'Habitat (RGPH)	Tous les 10 ans	<ul style="list-style-type: none"> • 1993 • 2018 (saisie des données collectées en cours)
Recensement Agricole	Irrégulier	2004-2005

¹⁴³ D'après l'OCDE, le SSN est l'ensemble d'organisations et d'unités statistiques dans le pays qui ensemble assurent la collecte, le traitement et la diffusion de statistiques officielles pour le compte du gouvernement national (*Guide d'élaboration des Stratégies Nationales de Développement de la Statistique, Paris21, Avril 2017*).

¹⁴⁴ Loi N°2018-004 relative à l'organisation et à la réglementation des activités statistiques.



Enquête Démographique et de Santé (EDS)	Tous les 4 ans	<ul style="list-style-type: none"> • 2012-2013 (ENSOMD) • 2019 (collecte et traitement des données en cours)
Enquête par grappes à indicateurs multiples (MICS)	Irrégulière	2018
Recensement des activités économiques	Irrégulier	2009-2010
Enquête nationale sur l'emploi et le secteur informel	Irrégulière	2012

(^o)ENSOMD (enquête nationale de suivi des OMD) est une combinaison de trois enquêtes auprès des ménages (EPM, MICS et EDS).

Concernant les données administratives, il ressort des principaux résultats du diagnostic qu'en attendant l'opérationnalisation de l'organe de coordination, la mauvaise circulation des informations entre les composantes du SSN, ainsi que l'incohérence des données administratives d'un producteur à l'autre risquent encore de persister. Par ailleurs, une faiblesse à tous les stades du processus de production de statistique publique est constatée : au niveau de la production, de la coordination, du traitement, de la diffusion et de l'archivage des données. La coordination intra sectorielle est marquée par : i) la caducité du cadre juridique et réglementaire global qui se répercute sur l'organisation du système statistique des ministères ; ii) l'absence d'un programme annuel des activités statistiques ; iii) le manque d'harmonisation des méthodes de travail dû à l'absence d'une plateforme de concertation entre producteurs et utilisateurs de données statistiques ; iv) les faiblesses des ressources humaines et technologiques et v) l'incapacité de l'INSTAT à bien jouer son rôle de coordonnateur technique des activités statistiques¹⁴⁵.

Néanmoins, certains ministères sectoriels (santé, éducation, ...) produisent régulièrement des données, mais leur diffusion auprès du public, à travers l'annuaire statistique, n'est pas toujours régulière.

Le suivi des indicateurs des cibles ODD

Les lacunes et contraintes dans le suivi des indicateurs des cibles ODD résident dans la faiblesse du système de suivi confié actuellement à l'INSTAT sans qu'une évaluation préalable n'ait été réalisée sur les goulots d'étranglement de tout le SSN intégrant les ministères techniques et les autres sources statistiques du secteur privé et de la société civile.

Parmi les 85 indicateurs priorités par Madagascar, des informations ont pu être collectées pour 61 indicateurs (soit 72%), dont 43 indicateurs ont été renseignés exactement et 18 indicateurs ont des proxys. Les indicateurs des cibles ODD relatifs à la dimension sociale (ODD 3, 4, 6) sont renseignés dans la plupart des cas. Les autres indicateurs relatifs à la dimension environnementale du développement durable sont moyennement renseignés. Cependant, il subsiste le faible niveau de désagrégation des données (par sexe, tranche d'âge, localisation jusqu'au niveau Commune ...) qui demeure un défi pour le SSN.

¹⁴⁵ Une enquête qualitative par l'envoi des questionnaires a été menée auprès des 31 Ministères (dont 20 ont répondu, c'est-à-dire 64,5 % des réponses). 80% des ministères ont répondu que la coordination statistique est faiblement développée à l'intérieur de leur Ministère et entre les Directions qui manipulent et traitent les données et informations quantifiables. Le constat fait par le rapport de diagnostic en 2006 a été encore plus sévère et a fait l'état d'une absence totale de coordination des activités statistiques.



Ainsi, à part les données de recensement, les données d'enquête sont statistiquement représentatives uniquement au niveau régional et national. Par conséquent, l'analyse des groupes de laissés pour compte est difficile à faire jusqu'au niveau communal, sachant que les disparités de situation socio-économique des ménages d'une Commune à une autre au sein d'une même Région peuvent être importantes.

Tableau 8 : Situation des indicateurs ODD

ODD		Nombre total des indicateurs (des cibles ODD priorisées)	Nombre des indicateurs renseignés
1	Pauvreté	5	5
2	Faim	4	3
3	Santé	11	11
4	Éducation	13	10
5	Égalité entre les sexes	5	4
6	Eau, assainissement et hygiène	4	3
7	Energie propre	5	4
8	Travail décent et croissance économique	7	5
9	Industrie, innovation, infrastructures	3	1
10	Réduction des inégalités	1	0
11	Villes et communautés durables	4	1
12	Consommation, production responsables	3	2
13	Mesures relatives aux changements climatiques	2	1
14	Vie aquatique	3	1
15	Vie terrestre	5	4
16	Paix, justice et non-violence	10	6
Ensemble		85	61

Source : Rapport d'étape sur la situation des indicateurs des ODD à Madagascar, INSTAT, Février 2020.

L'évaluation des capacités techniques à produire les 85 indicateurs selon les types d'enquêtes existantes ou à venir n'a pas également été réalisée. Il en est de même pour l'exercice de simulations des principaux indicateurs des cibles ODD à l'horizon 2030, en synergie avec les ministères sectoriels, afin de voir les évolutions tendanciennes et optimales des trajectoires des ODD et de proposer les lignes d'action les plus pertinentes et potentiellement efficaces permettant d'agir sur les principaux accélérateurs de gains rapides. Tous ces éléments expliquent, en partie, les difficultés à avoir un rapport approfondi renseignant les performances d'une grande partie des cibles ODD priorisées par le pays.

4.2.2 Un SSN qui exige un engagement fort de l'État

Pour le suivi des indicateurs de référence des principaux agendas internationaux et régionaux de développement, en particulier les ODD, il convient de :



- (i) Renforcer la capacité statistique du SSN en vue de combler les lacunes dans les insuffisances méthodologiques, la production, la collecte et l'analyse de données. L'objectif est de fournir des données de qualité et détaillées qui sont nécessaires pour l'élaboration des indicateurs ODD. Les données produites devraient être désagrégées principalement selon le sexe, l'âge, la zone de résidence, le groupe de population prioritaire et autre. De plus, il serait pertinent de mener des analyses de la pauvreté multidimensionnelle des populations et de fragilité des territoires en valorisant certaines données issues du RGPH 2018 et l'enquête périodique auprès des ménages, en cours actuellement, en vue de promouvoir le développement d'indicateurs de suivi de la pauvreté, des niveaux des privations d'accès aux services de base permettant un meilleur ciblage des groupes les plus vulnérables.
- (ii) Réaliser un exercice de cartographie nationale de l'information statistique disponible pour l'élaboration des indicateurs de suivi des ODD (et pour le suivi du prochain plan national de développement), en vue d'identifier les lacunes, les sources de données pertinentes et les pistes d'amélioration. Dans cet exercice de cartographie, il sera important d'inclure de manière complète l'ensemble des données administratives qui sont produites et de définir des procédures de collecte systématique de ces données dans un circuit de l'information statistique intentionnalisés.
- (iii) Développer une nouvelle Stratégie Nationale de Développement de la Statistique (SNDS) à Madagascar en prenant en considération tous les besoins des différents plans de développement en matière de données statistiques et développement des programmes des statistiques traitant les questions de développement prioritaires pour Madagascar. Ainsi cette révision de la SNDS permettra de dégager les gaps de financements et de proposer les options et opportunités de mobilisation des ressources.
- (iv) Promouvoir une politique de libre accès aux données produites voire de mise à disposition ouverte, élément fondamental de transparence et pour une meilleure redevabilité des politiques dans une société aux processus démocratiques et économiques ouverts en assurant la confidentialité des informations individuelles telle que stipulée par la loi statistique. Le pays a déjà mis en œuvre le Système Général de Diffusion des Données amélioré (SGDD-a)¹⁴⁶, notamment à travers une Page Nationale Récapitulative de Données (PNRD) accessible par internet¹⁴⁷ sur la Plateforme Open Data (ODP) de la Banque Africaine de Développement.

Madagascar se doit d'exploiter les opportunités de la révolution numérique en cours pour forger un Système Statistique National (SSN) favorable à son développement. Ainsi, le recours aux nouvelles technologies permettra de diversifier les sources de données. De nombreuses sources de données ne sont pas liées principalement aux activités du gouvernement, mais peuvent également être mises à profit pour une meilleure élaboration des politiques. Les exemples incluent des données de production participative à partir d'applications Web, de big data produites par des entreprises commerciales privées et des organisations non gouvernementales et des données recueillies par satellite ou grâce à des drones. Ce développement et son influence sur le SSN sont une partie importante de ce qui est compris comme la « Révolution des données », un processus qui *« se base sur les sources de données existantes et nouvelles pour intégrer pleinement les statistiques dans*

¹⁴⁶ Le SGDD-a a été créé par le Conseil d'administration du FMI en mai 2015, en remplacement du SGDD de 1997, pour renforcer la transparence des données macroéconomiques, encourager le développement statistique, et favoriser la synergie entre la diffusion des données et la surveillance.

¹⁴⁷ <http://madagascar.opendataforafrica.org>



la prise de décision, promouvoir l'accès ouvert, et l'utilisation des données, et assurer un soutien accru pour les systèmes statistiques ».

Enfin, la réforme du statut de l'INSTAT, la création d'un fonds national de la statistique sont autant de leviers qu'il est temps d'activer pour amorcer l'avènement d'une nouvelle ère de la statistique à Madagascar.



Annexe

Schéma de causalité du système éducatif

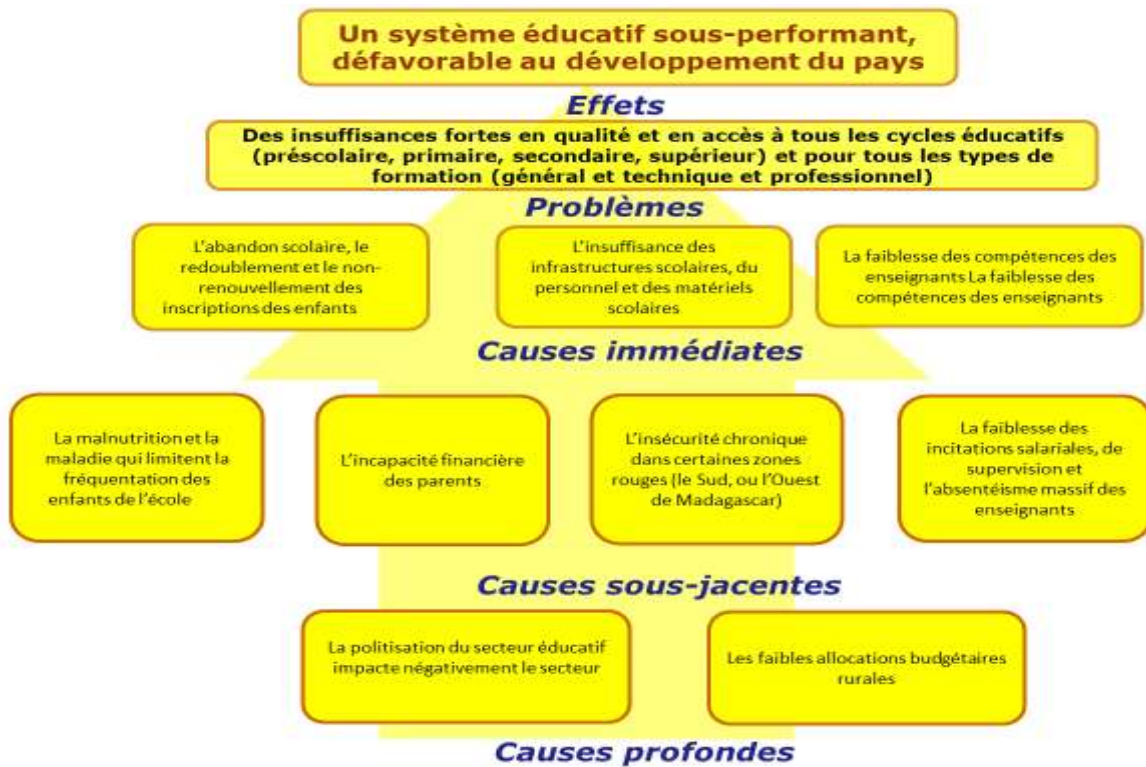


Schéma de causalité de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition

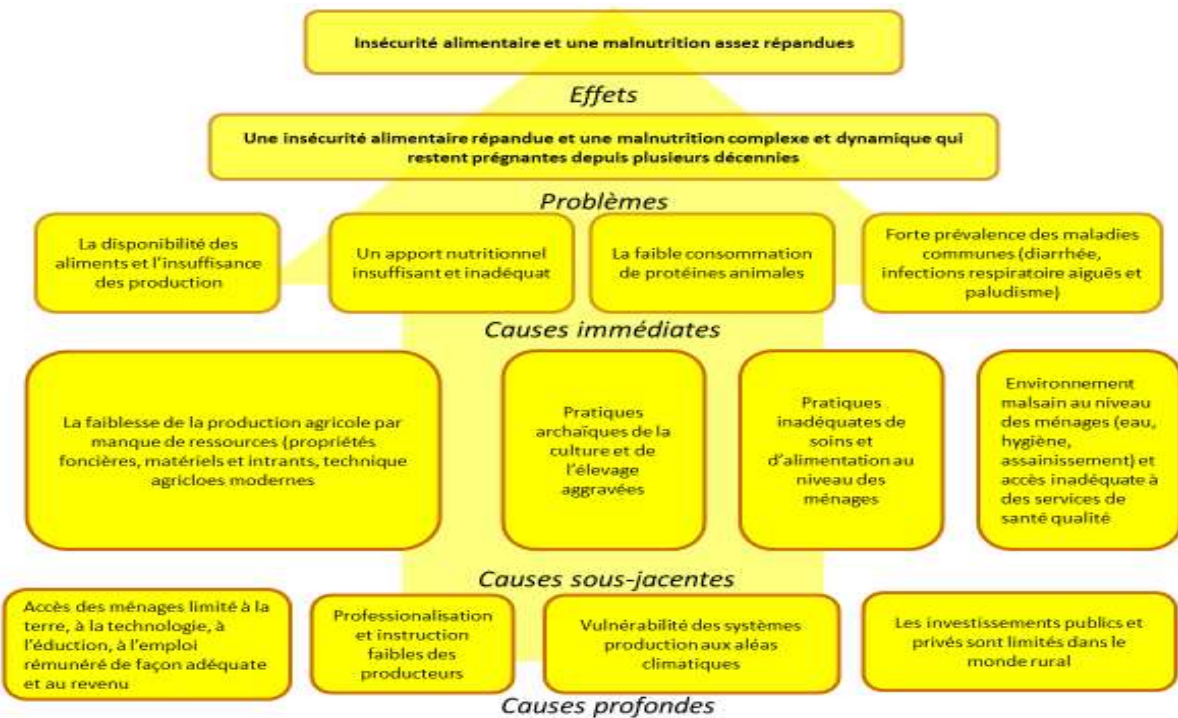


Schéma de causalité des inégalités de genre et des VBG

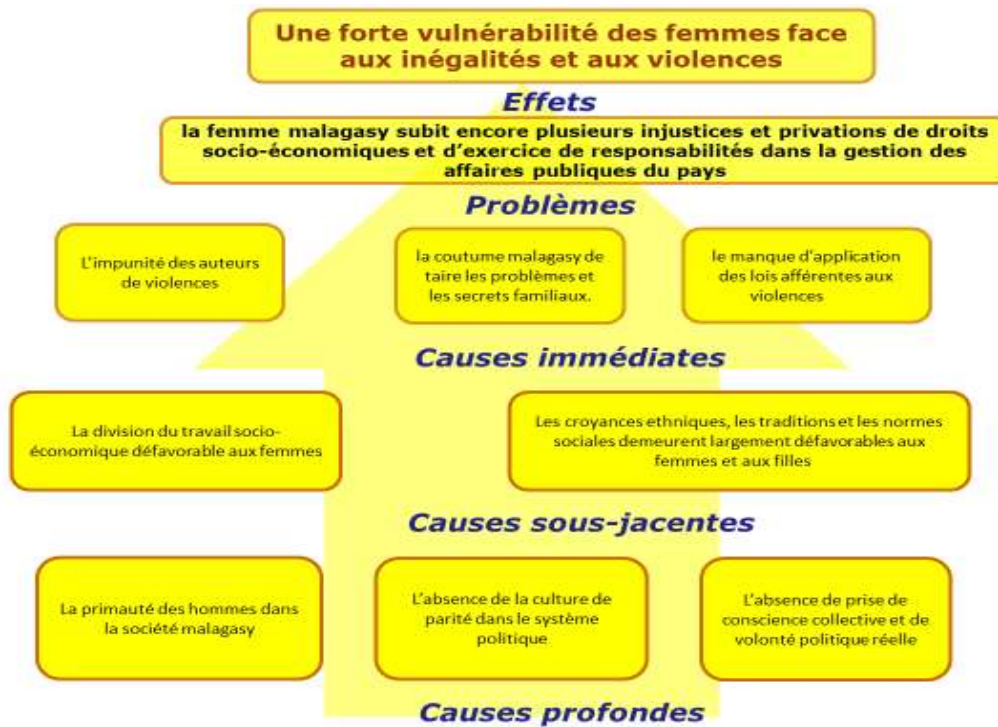


Schéma de causalité de la faiblesse du système de santé



Schéma de causalité de la dimension économique

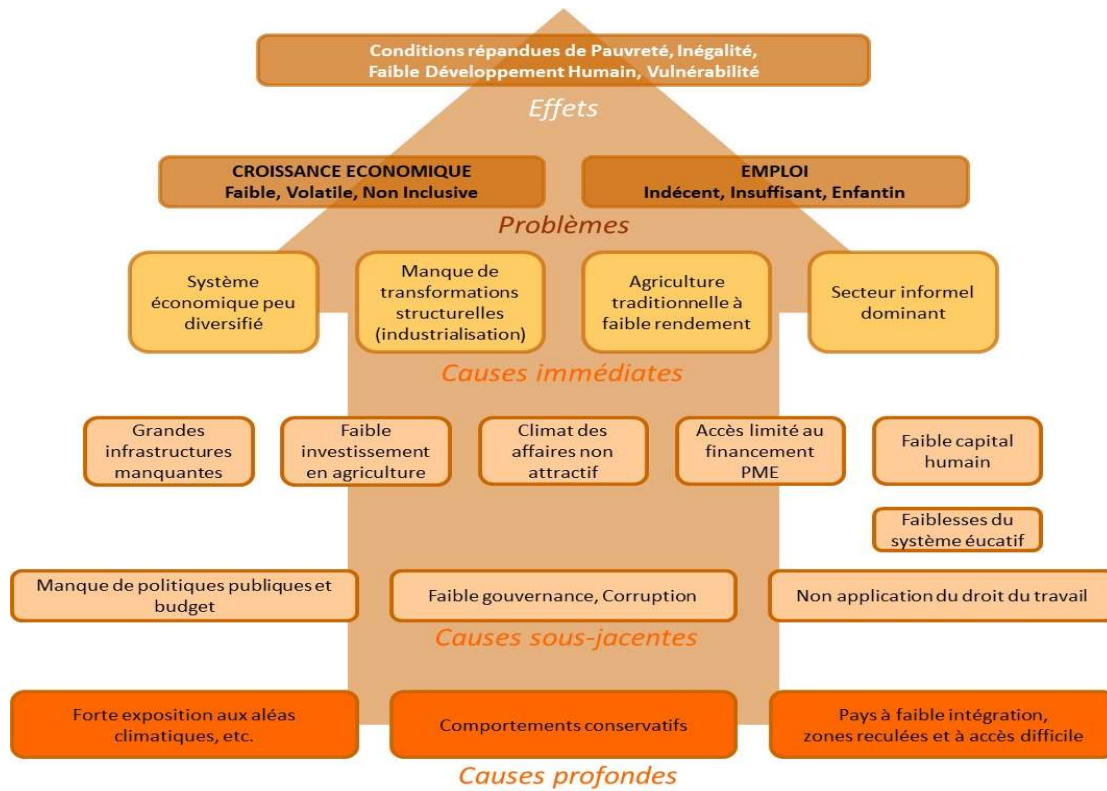


Schéma de causalité de la non-durabilité des ressources naturelles

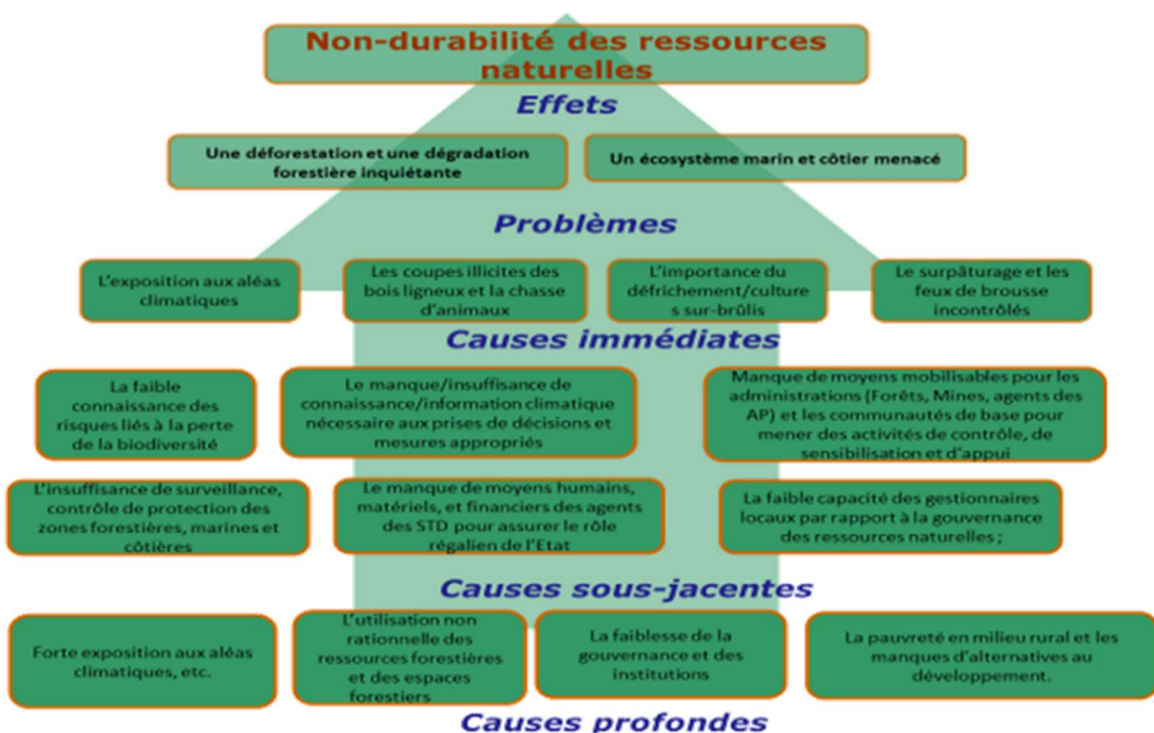


Schéma de causalité de la trop faible résilience aux impacts du changement climatique et aléas naturels

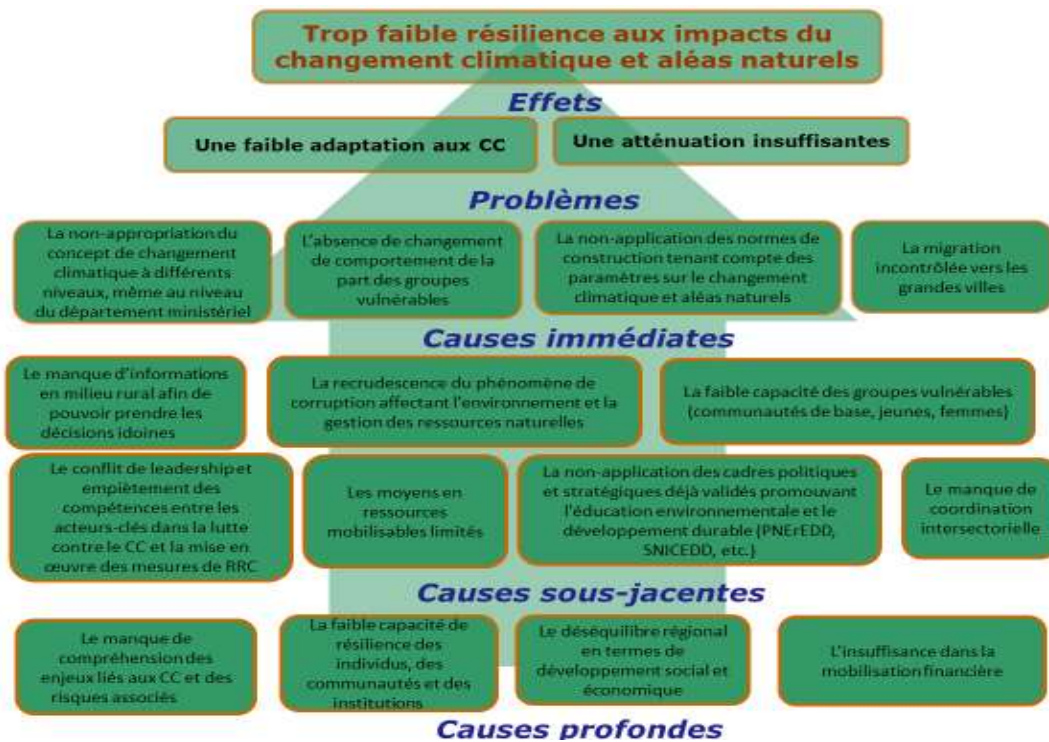


Schéma de causalité d'une pollution accrue sous toutes ses formes



Schéma de causalité de la gestion des risques et catastrophes

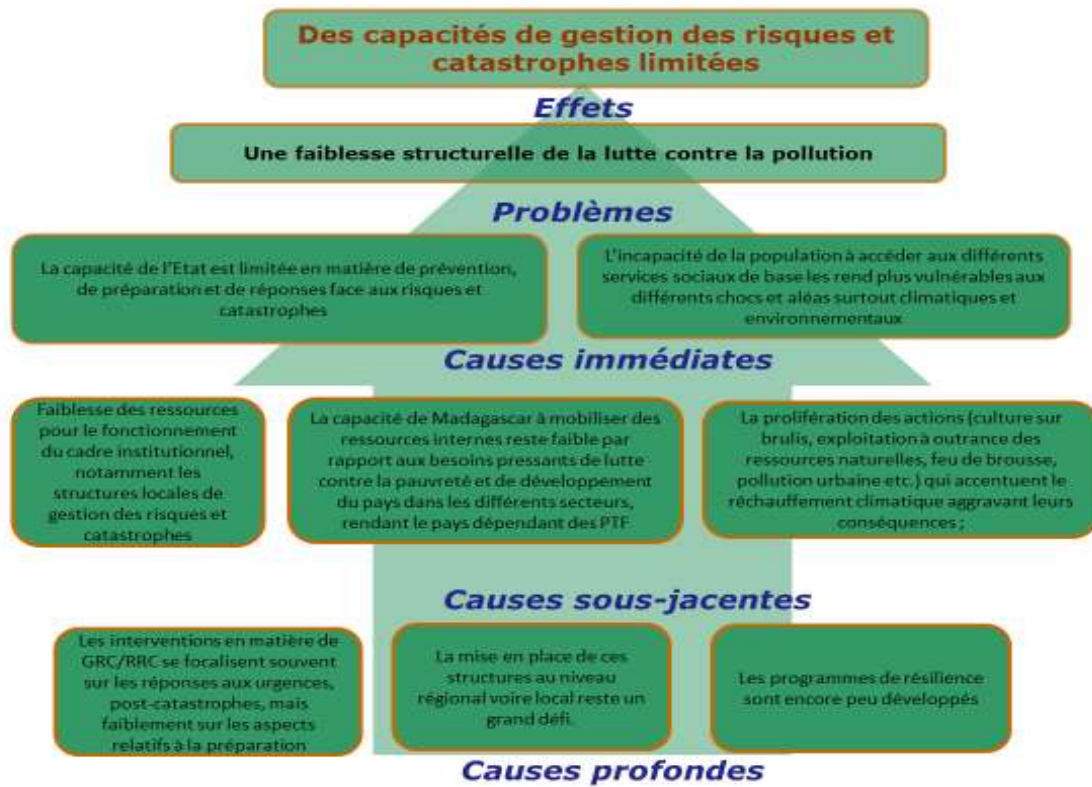


Schéma de causalité de l'économie politique de Madagascar

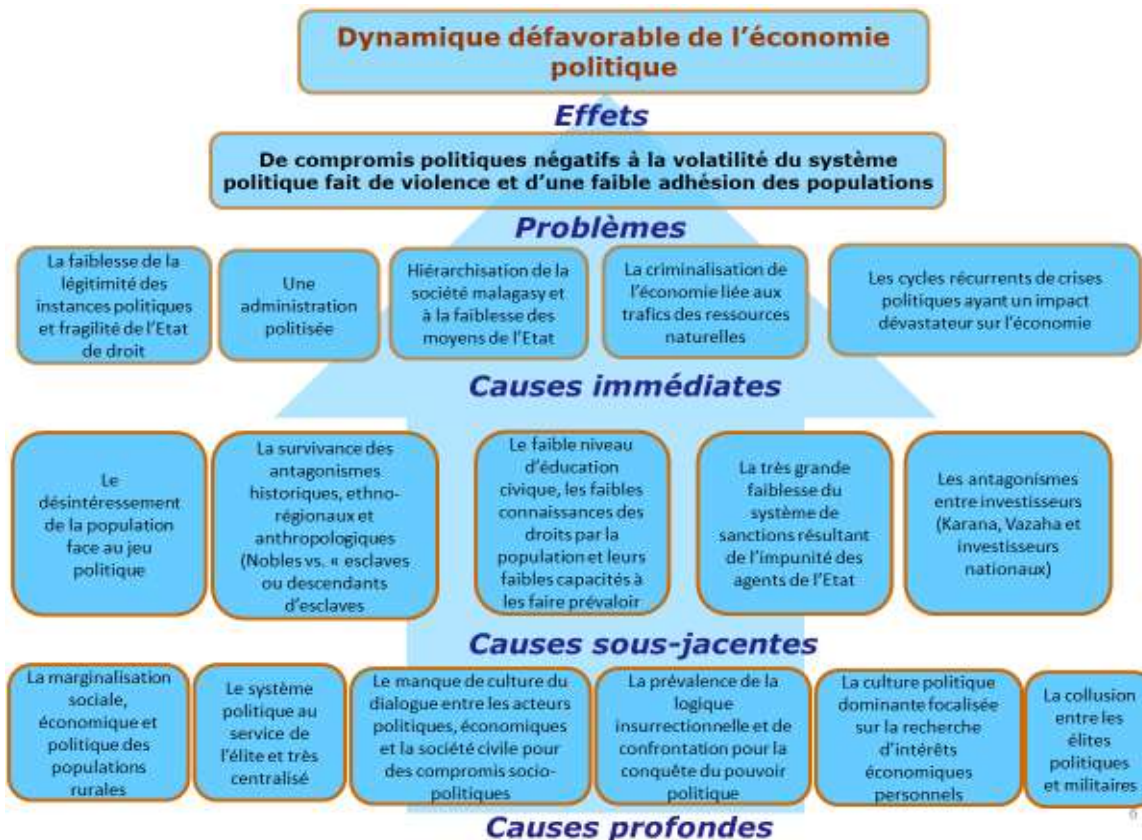


Schéma de causalité de la gouvernance

