



République de Madagascar



Système des Nations Unies



# MADAGASCAR

Bilan Commun de Pays  
Common Country Assessment  
2012

Avril 2013



# MADAGASCAR

## Bilan Commun de Pays 2012

Avril 2013



# Sommaire

INTRODUCTION	7
SIGLES ET ABREVIATIONS	8
RESUME	11
I. CONTEXTE NATIONAL D'AGGRAVATION DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET DE LA VULNERABILITE	17
1.1 Population et développement	17
1.2 Etendue et profondeur de la pauvreté	18
1.2.1 Profil général de la pauvreté	18
1.2.2 Principaux déterminants de la pauvreté	22
1.3 Madagascar face aux OMD	23
1.4 Réponses apportées par les politiques nationales	26
1.5 Analyse des causes de l'aggravation de la pauvreté et des facteurs de la vulnérabilité	26
1.6 Analyse du rôle et de la capacité des acteurs	28
II. PRINCIPAUX PROBLEMES DE DEVELOPPEMENT ET LEURS CAUSES	29
2.1 Gouvernance et état de droit	29
2.1.1 Gouvernance démocratique	29
2.1.2 Etat de droit	31
2.1.3 Droits humains	33
2.1.4 Décentralisation, développement local et aménagement du territoire	34
2.1.5 Médias	37
2.1.6 Gouvernance du secteur sécuritaire	38
2.1.7 Organisations de la société civile (OSC)	39
2.1.8 Analyse causale de la persistance de l'instabilité du mode de gouvernance	41
2.2 Croissance économique et développement durable	42
2.2.1 Croissance économique très insuffisante pour réduire la pauvreté	42
2.2.2 Travail décent et emploi des jeunes	44
2.2.3 Dynamiques et facteurs entravant le développement du secteur privé	45

2.2.4	La question énergétique	48
2.2.5	Développement rural	49
2.2.6	Etat des lieux de l'insécurité alimentaire	51
2.3	Environnement et réduction des catastrophes naturelles	55
2.3.1	Fragilisation des écosystèmes et fortes pressions sur les ressources naturelles	55
2.3.2	Réponses apportées par les politiques nationales	57
2.3.3	Principaux problèmes et nouveaux enjeux	59
2.4	Accès aux services sociaux de base	61
2.4.1	Education	61
2.4.2	Santé et nutrition	67
2.4.3	VIH/sida	77
2.4.4	Eau, assainissement et hygiène	79
2.4.5	Protection sociale et groupes vulnérables	81
2.4.6	Analyse causale des principaux problèmes	85
2.5	Thèmes transversaux	88
2.5.1	Genre	88
2.5.2	Renforcement des capacités	90
III.	PARTENARIATS DE DEVELOPPEMENT	93
3.1	Situation et perspectives de l'aide publique au développement	93
3.2	Les avantages comparatifs du SNU	95
IV.	ANNEXES	99
4.1	Bibliographie	99

# Introduction

Le bilan commun de pays (CCA) et le plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) sont deux instruments clefs du processus de réforme du Système des Nations Unies (SNU) pour rendre plus cohérent et efficace son appui aux efforts de développement du pays hôte.

Le but visé à travers l'élaboration du CCA à Madagascar est de fournir une analyse profonde et actualisée des problèmes de développement et des priorités qui s'imposent pour les prochaines années, avec l'indication des avantages comparatifs du Système des Nations Unies. En effet, le CCA doit servir de base à la planification stratégique, dans le cadre du processus d'élaboration de l'UNDAF. Ce document a été rendu obligatoire car, depuis 2012 et compte tenu de la crise politique qui dure depuis 2009, Madagascar ne dispose plus de plan de développement à moyen terme.

Pour initier le processus, l'équipe pays a élaboré et adopté une feuille de route, en accord avec le gouvernement, pour réaliser un ensemble de travaux d'analyse sectorielle et thématique. Trois étapes ont été observées pour la conduite du CCA 2012 :

- Une série de formations des membres des agences des Nations Unies et de certains partenaires nationaux sur les principes et les principales étapes à respecter devant guider la préparation du CCA et de l'UNDAF (mars – avril 2012) ;
- Un groupe de consultants, recrutés par le SNU, a proposé dans un premier temps des documents d'étapes portant sur quatre thèmes majeurs (secteurs productifs, secteurs sociaux, gouvernance et environnement) et dans un second temps des groupes de travail ont été mis en place pour conduire des exercices participatifs dans l'identification et l'analyse des causes des problèmes et des solutions possibles; ce processus s'est étalé de mai à octobre 2012 ;
- Un atelier de validation du CCA, sur la base d'un document de synthèse des principaux problèmes de développement et des grands défis à réaliser durant les prochaines années, a été organisé le 14 novembre 2012 avec la participation de tous les partenaires nationaux (gouvernement, société civile et secteur privé), les agences du SNU et les partenaires techniques et financiers (PTF).

En conformité avec les directives de janvier 2010 du groupe des Nations Unies pour le développement au sujet du processus préparatoire d'un UNDAF, l'analyse des problèmes clés de développement, de gouvernance et du développement des secteurs sociaux a été fondée sur l'approche axée sur les droits humains (ADH) prenant en compte la question genre. L'analyse a aussi pris en considération la question du développement durable permettant de mieux intégrer les questions de gestion durable des ressources naturelles et les changements climatiques. Enfin, elle a examiné la capacité des titulaires de droits, en tant qu'individus ou communautés à réaliser ou à revendiquer leurs droits et ceux des débiteurs comme l'Etat et les collectivités locales.

# Sigles et abréviations

ANDEA	Autorité nationale de l'eau et de l'assainissement
BCM	Banque centrale de Madagascar
BNGRC	Bureau national de gestion des risques et catastrophes
CAC	Centre d'appui aux communes
CCIAA	Chambre de commerce, d'industrie, d'artisanat et d'agriculture
CDMT	Cadre des dépenses à moyen terme
CSB	Centre de santé de base
DSRP	Document stratégique de réduction de la pauvreté
EDBM	Economic Development Board of Madagascar
FDA	Fonds de développement agricole
FDL	Fonds de développement local
GIRE	Gestion intégrée des ressources en eau
IDH	Indicateur de développement humain
IMF	Institution de micro-finance
INSTAT	Institut national de la statistique
MAEP	Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche
MAP	Madagascar Action Plan
MCA	Millenium Challenge Account
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONN	Office national de nutrition
PANSA	Plan d'action national pour la sécurité alimentaire
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability (Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques)
PN2D	Programme national de décentralisation et de déconcentration
PNAE	Programme national d'action environnementale
PNAT	Politique nationale d'aménagement du territoire
PNDR	Programme national de développement rural



PNF	Programme national foncier
PNSE	Programme national de soutien à l'emploi
PTF	Partenaires techniques et financiers
SADC	Southern Africa Development Community
SIGFP	Système intégré de gestion des finances publiques
SNAT	Schéma national d'aménagement du territoire
SNDS	Stratégie nationale de développement de la statistique
SNU	Système des Nations Unies
SNISE	Système national intégré de suivi et évaluation
SRAT	Schéma régional d'aménagement du territoire
UE	Union Européenne



# Résumé

## 1. Contexte national marqué par l'aggravation de la pauvreté et de la précarité

Depuis 1993, la pauvreté monétaire s'est durablement installée autour de 70%, reflétant son caractère massif et structurel, qui reste fondamentalement rurale. Selon les résultats de l'EPM de 2010, le taux de pauvreté se situe en 2010 à 76,5% ; en 2012 (sur la base de simulation) ce taux dépasserait les 80% (situation presque similaire à l'année 2002).

Les principales caractéristiques du profil de la pauvreté à Madagascar en 2010 sont :

- Les trois quarts de la population malgache ont eu une consommation inférieure au seuil de pauvreté (469 000 Ariary) ;
- En milieu rural quatre ménages sur cinq vivent sous le seuil de pauvreté ;
- L'écart entre le taux de pauvreté rurale et le taux de pauvreté urbaine est de 28 points ;
- Au plan régional, 15 régions sur 22 ont un taux de pauvreté dépassant les 80% ; le ratio le moins élevé (54,5%) est observé à Diana et Analamanga ;
- Un peu plus de la moitié (56,5%) de la population vit dans la pauvreté extrême (populations qui vivent avec un niveau de consommation plus éloigné du seuil que les autres pauvres) soit 11 millions de personnes ; cette extrême pauvreté est plus forte en milieu rural (62,1%) qu'au niveau des villes (34,6%) ; cela veut dire que plusieurs millions de personnes n'ont pas accès au panier alimentaire minimal de 2133Kcal/jour, soit 328 162 Ar/an donc avec environ 1000 Ar/Jour ;

- Le coût de cette pauvreté se traduit au plan macro-économique par 3 298 milliards d'Ar. ; soit 16% du PIB à allouer aux pauvres (sans coûts de transactions) n'atteignant pas le seuil de pauvreté ; ce montant est de 1 375 milliards d'Ar. pour l'extrême pauvreté dont 89% pour le milieu rural.

Au niveau des OMD et à cinq ans du rendez-vous de 2015, Madagascar est loin de tenir ses engagements de 2000. Rien n'indique aujourd'hui que l'ensemble des OMD sera atteint à l'échéance prévue. Des progrès ont été réalisés en matière d'éducation et de lutte contre le sida, mais dans les autres domaines notamment la lutte contre la pauvreté, la malnutrition, la participation active de la femme à la société malgache ou encore la lutte contre la déforestation, les progrès sont lents voire inexistantes. Il y a même un risque de retournement de la tendance dans différents domaines.

Les crises politico-économiques successives à Madagascar entraînent des mouvements réguliers de ralentissement et de progression de la croissance, donnant lieu à une économie en dent de scie. Globalement, Madagascar rencontre différents problèmes de développement qui entravent la relance économique du pays. L'intervention des Nations Unies vise à soutenir Madagascar dans ses efforts de redressement économique. Toutefois, l'ampleur des crises économiques et les troubles politiques récurrents fragilisent chaque fois un peu plus les avancés réalisés par le pays. Les difficultés à mettre en place une croissance inclusive se traduisent par une pauvreté de plus en plus structurelle. Dans ce sens, il est important d'identifier les causes profondes à la pauvreté, pour orienter les stratégies de développement du pays.

## 2. Un mode de gouvernance peu efficace porteur de déstabilisation des institutions et de fragilisation du système judiciaire

Les principaux problèmes relevés au niveau de la gouvernance sont les difficultés rencontrées par les acteurs politiques et la société civile à trouver des compromis politiques pour sortir de la crise politique qui secoue le pays depuis 2009. Les principaux facteurs analysés renvoient à l'accumulation des problèmes non résolus dans l'existence des pratiques de gouvernance apaisée et le retard pris dans l'effectivité de la décentralisation. Les causes profondes du blocage sont i) la fracture entre les élites politiques ; ii) l'interférence des enjeux économiques nationaux et internationaux dans les positionnements politiques, iii) l'affirmation des forces de sécurité dans le jeu politique et de captation des rentes économiques, iv) l'affaiblissement de l'autorité de l'Etat et la montée de l'insécurité et v) le fossé séparant les élites urbaines et le monde rural plongé dans un mode de vie de survie, l'échec de toutes les politiques de décentralisation qui n'ont pas permis aux collectivités territoriales décentralisées de se développer et d'affirmer leurs pouvoirs face à une gouvernance nationale à très faible efficacité.

Au niveau du système judiciaire, les principaux problèmes résident d'une part dans la faible indépendance du pouvoir judiciaire portant atteinte au droit de chaque citoyen d'avoir accès à une justice impartiale et indépendante et d'autre part aux difficultés d'accès à la justice. Les causes immédiates sont l'insuffisance des ressources (financières, techniques et humaines) du système judiciaire et l'intervention d'autres acteurs dans le fonctionnement interne de la justice.

En matière de droits humains, les groupements associatifs et la population ne jouissent pas pleinement de leurs libertés civiles (liberté de réunion, liberté d'expression). Plusieurs personnes sont victimes d'exécutions arbitraires et illégales. Les détenus dans les établissements pénitentiaires vivent dans des conditions inhumaines et dégradantes. Trop d'enfants sont victimes d'abus

(violences et exploitations). Les enfants en conflit avec la loi ne jouissent pas de l'ensemble des garanties judiciaires. Une proportion importante de femmes subit des violences sexuelles basées sur le genre aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural.

Pour les enfants subissant les violences, les causes profondes résident dans la non-prise en compte de l'intérêt de l'enfant au plan juridique, économique et éducatif. Cela se traduit par l'insertion de l'enfant dans les activités informelles dès son plus jeune âge, le développement de la prostitution et la considération de l'enfant comme une aide pour la survie de la famille, ainsi que le fait de confier les enfants à des familles sans suivi.

Pour les femmes, les causes connues et immédiates des problèmes sont le mariage forcé et le mariage précoce, les conflits intrafamiliaux et communautaires, la consommation d'alcool et de drogues ainsi que l'impunité des auteurs. Les causes sous-jacentes du mariage forcé sont le faible pouvoir de décision de la femme/de la fille et la persistance de pratiques traditionnelles néfastes à la promotion du genre.

### 3. Une croissance insuffisante pour réduire la pauvreté, l'insécurité alimentaire et les déficits sociaux

La suspension des aides extérieures en 2009, essentiellement pour les investissements, a eu des effets directs sur le rythme de croissance. La crise politique a conduit à l'annulation des progrès enregistrés en matière de pauvreté entre 2002 et 2007 ; paradoxalement, le taux d'inflation n'a pas connu une progression très importante puisque l'inflation est restée dans la tendance constatée depuis 2002, avec des taux oscillant entre 8 et 12%.

Madagascar, avec une crise aussi longue (2009-2012) se trouve aujourd'hui dans une trajectoire de marasme économique prolongé et sans espoir de redressement de l'aggravation des déficits sociaux. Le pays n'atteindra pas, d'ici 2015, les OMD surtout en matière de pauvreté alors qu'il y a quatre ans, certains OMD étaient à sa portée. Les capacités de faire face aux chocs extérieurs (crise économique mondiale et cyclones principalement) se sont encore affaiblies rendant l'économie malgache plus vulnérable. La crise politique a eu aussi des effets directs sur les capacités et l'autorité de l'Etat dans son rôle de conduite de politiques publiques ambitieuses et de régulation pour réduire l'impact de la crise sur les groupes les plus vulnérables. Au niveau des secteurs sociaux, surtout en matière d'éducation, la baisse des ressources d'investissement et de fonctionnement a eu pour conséquence la baisse du taux de fréquentation des élèves à l'école, augmentant le risque de sacrifice d'une génération en termes de formation.

Pour les prochaines années, la croissance économique, qui n'a pas été très favorable pour les pauvres, risque d'être de moins grande envergure, avec un taux tournant autour de 2%, soit un taux nettement en dessous du taux de croissance démographique. Cette croissance n'aura pas d'effet sur la réduction de la pauvreté du fait que les sources de croissance seront limitées au secteur des industries minières et marginalement au tourisme. Les tensions budgétaires risquent de s'accroître, compte tenu des faibles potentialités de rentrées fiscales. Le mouvement de désinvestissement sur plusieurs années a eu des conséquences désastreuses sur les infrastructures énergétiques, routières et sociales. Pour inverser cette tendance, la sortie de crise politique devrait intervenir rapidement pour relancer la croissance économique et réduire la pauvreté.

Sur un autre plan, Madagascar est confronté à une tendance à la surexploitation des ressources naturelles exportées sans ou avec peu de transformation locale ne permettant pas à Madagascar de tirer pleinement profit de ses richesses. Face au poids démographique de plus en plus pesant, la gestion des ressources naturelles à longs termes est négligée. Pourtant, Madagascar ne sera pas en mesure de planifier des stratégies de développement cohérentes sans une gestion rationnelle des ressources naturelles. Fortement dépendants de l'exploitation des ressources naturelles, les fluctuations des cours internationaux des matières premières déstabilisent l'économie malgache.

## 4. Perspectives et avantages comparatifs du SNU

Les principaux problèmes de développement de Madagascar sont aujourd'hui liés à :

1. L'absence de mécanismes efficaces de dialogue politique et d'institutions élues démocratiquement réduisant la portée des politiques publiques et la légitimité démocratiques des dirigeants ;
2. Les impacts socio-économiques négatifs de la crise de 2009 sur le niveau de vie des populations et l'autorité de l'Etat renvoyant au nécessaire renouveau du mode de gouvernance nationale qui est fortement dominé par la polarisation des forces politiques et des forces sécuritaires sur les enjeux de pouvoir et de captation de rentes financières ;
3. L'absence de toute stratégie et programme ambitieux basée sur une croissance pro pauvres pour réduire la pauvreté et la vulnérabilité économique des groupes les plus vulnérables ;
4. L'impact négatif du mouvement de désinvestissement qui dure depuis plus de trois ans sur l'état des infrastructures économiques (routes et agriculture) et sociales (santé et éducation principalement) ;
5. L'aggravation des situations d'insécurité alimentaire, de la malnutrition et des violences sous toutes leurs formes contre les femmes et les enfants.

Le SNU a une longue connaissance des réalités malgaches et une solide expérience en matière de développement. Ses différentes agences disposent d'outils permettant une coordination stratégique. Leur efficacité a été constatée et prouvée lors du bilan diagnostic élaboré par le CCA. Pour ces raisons, le SNU à Madagascar a des avantages dans les domaines suivants :

### **1. Promotion de la bonne gouvernance et renforcement de l'état de droit**

- i) Renforcement de l'état de droit et du respect des droits humains
- ii) Décentralisation et développement local
- iii) Renforcement des capacités de la société civile et des communautés de base
- iv) Analyse et utilisation des données de la population et des statistiques sociales pour la planification, le suivi et l'évaluation des politiques publiques
- v) Renforcement des capacités des médias
- vi) Renforcement des capacités de gestion de l'aide publique au développement

## **2. Création d'emplois et réduction de la pauvreté**

- i) Appui à l'élaboration du nouveau référentiel de développement de Madagascar et de certaines politiques sectorielles (industrie, PMI/PME, protection sociale, etc.)
- ii) Amélioration de la compétitivité des PME basée sur le transfert de savoir-faire, de technologie et des normes de qualité
- iii) Soutien au développement du secteur privé
- iv) Analyse de la vulnérabilité et mise en place d'un dispositif national de réponses adaptées aux besoins des catégories de populations les plus vulnérables
- v) Développement d'opportunités d'emplois et de revenus pour les populations pauvres
- vi) Développement des outils et des réseaux de la micro-finance inclusive
- vii) Renforcement du système national de la statistique

## **3. Amélioration de l'accès aux services sociaux de base**

- i) Processus de formulation des politiques sectorielles dans les domaines de la santé, l'éducation, la jeunesse et la protection sociale
- ii) Mise à niveau des infrastructures sanitaires et éducatives en faveur des populations pauvres et meilleur accès aux services sociaux de base pour les pauvres
- iii) Coordination des réponses nationales et locales à la prévention et à la prise en charge du VIH/SIDA
- iv) Développement de l'approche genre

## **4. Développement durable, changements climatiques et énergies renouvelables**

- i) Amélioration de l'efficacité de la gouvernance environnementale
- ii) Elaboration de la stratégie nationale de développement durable
- iii) Renforcement de la prise en compte de l'impact des changements climatiques à Madagascar
- iv) Promotion des énergies renouvelables et soutien à la mise en application des conventions internationales environnementales





# I. Contexte national d'aggravation de la lutte contre la pauvreté et de la vulnérabilité

## 1.1 Population et développement

Madagascar est un vaste pays qui se distingue par la diversité de ses paysages et de ses richesses, par ses valeurs culturelles et son unité linguistique. Madagascar connaît une grande diversité de climats: équatorial et humide sur la côte est, sec et doux dans les grandes plaines de l'Ouest, et semi-désertique au Sud, Cette variété fait de la Grande île un vivier de la biodiversité caractérisé par un important taux d'endémisme (80% pour la faune et 90% pour la flore). A cela s'ajoutent les autres richesses naturelles comme le graphite, la chromite, la bauxite, et les pierres semi-précieuses.

La population de Madagascar est estimée à 21 millions d'habitants en 2012, sur la base du dernier recensement de 1993 et en tenant compte d'un taux de croissance annuel de 2,8%. La population malgache est jeune, plus de 20% ont moins de 5 ans et 49% ont entre 5 et 15 ans. Le pays connaît une forte croissance démographique entretenant une pression constante sur les services sociaux de base dans un contexte national de pauvreté et de manque de ressources financières au niveau du budget de l'État, essentiellement au niveau du financement des investissements. La population malgache se caractérise par une lente baisse de la fécondité. L'indice synthétique de fécondité (ISF) des femmes était estimé à 6,0 enfants par femme selon l'EDS 1997 et à 5,2 enfants selon l'EDS2003-2004. En 2010, selon l'EDS, ce taux se situe en moyenne à 4,8 enfants. L'autre caractéristique de cette fécondité est sa précocité, avec un taux de fécondité de 148 ‰ à 15-19 ans et une fécondité maximale de 234 ‰ dès 20-24 ans. Il faut bien noter que Madagascar a un des taux les plus élevés au monde pour le mariage des enfants : 48% des femmes sont mariées ou en union dès 18 ans selon l'EDS 2008-2009. La loi prohibant le mariage avant 18 ans existe, mais elle n'est pas respectée. Le niveau de mortalité globale des adultes de 15-49 ans est élevé : 4,1‰ pour les femmes et 4,3‰ pour les hommes. On observe, chez les hommes comme chez les femmes, une tendance à l'augmentation assez régulière des taux par âge. À partir de 25 ans, la surmortalité touche plus les hommes que les femmes. Le taux de mortalité maternelle est estimé à 498 décès maternels pour 100 000 naissances vivantes pour la période 2002-2009 ; ce taux n'a pratiquement pas changé depuis l'EDS 2003-2004 qui se situait à 469 décès pour 100 000 naissances vivantes pour la période 1998-2003.

Malgré ses richesses, son étendue territoriale, ses faibles densités démographiques et la diversité de son micro climat, Madagascar est toujours plombé par un faible niveau de développement humain. L'évolution de l'indicateur de développement humain est très contrastée selon les périodes. Le pays, malgré les crises sociopolitiques de 1992 et 2002 et les effets dévastateurs de certains cyclones, a pu rejoindre en 2006 le rang des pays à développement humain moyen grâce aux progrès enregistrés par son système éducatif et dans une moindre mesure par le gain enregistré au niveau de l'espérance de vie. En 2007 selon le rapport mondial du PNUD, le pays est classé au 143<sup>ème</sup> rang sur un total de 177 pays. Entre 2005 et 2008, l'IDH a progressé de 8,8%. Cette tendance de progrès semble avoir été contrariée dès 2008 par l'impact de la crise politique la plus longue dans l'histoire du pays. En 2012, Madagascar se retrouve déclassée au niveau des pays à faible niveau de développement humain en occupant le 151<sup>ème</sup> place perdant ainsi 8 places en l'espace de 5 ans. Le très faible niveau de l'IDH de Madagascar témoigne d'une part d'une pauvreté de masse touchant surtout les populations rurales et d'autre part d'un environnement social et sanitaire

particulièrement fragile. L'espérance de vie à Madagascar est encore faible, 58,4 ans en 2005, bien qu'en constante augmentation depuis le début des années 1990. Certaines maladies ont récemment été éradiquées (la poliomyélite, par exemple) mais le paludisme ou la diarrhée infantile restent des causes de mortalité courantes pesant fortement sur l'espérance de vie. L'accès aux centres de santé est encore faible. En matière d'eau potable, seule la moitié de la population a accès à une source d'eau potable aggravant notamment la mortalité des jeunes enfants: les résultats de l'EDS 2008-2009 montrent que sur 1 000 naissances vivantes, 48 décèdent avant d'atteindre leur premier anniversaire et que sur 1 000 enfants âgés d'un an, 25 n'atteignent pas leur cinquième anniversaire.

Le faible niveau de développement humain de Madagascar trouve ses origines dans la lente contribution du revenu monétaire et le manque d'efficacité du système sanitaire. L'éducation a contribué plus rapidement à l'amélioration de la valeur de l'IDH. Au niveau des IDH régionaux, les régions les plus pauvres sont Atsimo Atsinanana, Vatovavy Fitovinany et Androy ; les régions les plus riches sont Analamanga et Itasy, avec des IDH nettement au-dessus de la moyenne nationale. En d'autres termes, les politiques publiques mises en œuvre en matière de réduction de la pauvreté et de développement de l'offre des services de santé n'ont pas produit les effets attendus sur le bien-être des populations.

## 1.2 Etendue et profondeur de la pauvreté

### 1.2.1 Profil général de la pauvreté

Depuis 1993, la pauvreté monétaire s'est durablement installée autour de 70%, reflétant son caractère massif et structurel de cette pauvreté qui reste fondamentalement rurale. La période la plus difficile pour les ménages malgaches a été l'année 2002 avec un taux de pauvreté de 86,4 %. Entre 2005 et 2010, la pauvreté a progressé plus rapidement en milieu rural (+8,7%) qu'en milieu urbain (+2,2%). La situation de la pauvreté en 2012 (sur la base de simulation) donne des signes de dégradation et de vulnérabilité similaires à ceux de 2002 ; le taux de pauvreté avoisinerait les 80% en 2012.

Les principales caractéristiques du profil de la pauvreté à Madagascar en 2010 sont :

- Les trois quarts de la population malgache ont eu une consommation inférieure au seuil de pauvreté (469 000 Ariary) ;
- En milieu rural quatre ménages sur cinq vivent sous le seuil de pauvreté ;
- L'écart entre le taux de pauvreté rurale et le taux de pauvreté urbaine est de 28 points ;
- Au plan régional, 15 régions sur 22 ont un taux de pauvreté dépassant les 80% ; le ratio le moins élevé (54,5%) est observé à Diana et Analamanga ;
- L'intensité de la pauvreté est de 35% au niveau national et elle est plus forte dans les régions d'Androy (60,9 %) et de Atsimo Atsinanana (51,2%) ;
- Un peu plus de la moitié (56,5%) de la population, vit dans la pauvreté extrême (populations qui vivent avec un niveau de consommation plus éloigné du seuil que les autres pauvres<sup>1</sup>) soit 11 millions de personnes ; cette extrême pauvreté est plus forte en milieu rural (62,1%) qu'au niveau des villes (34,6%) ; cela veut dire que plusieurs millions de

---

<sup>1</sup>L'indicateur d'intensité de la pauvreté décrit cet écart moyen par rapport au seuil, mais son calcul inclut l'ensemble des pauvres.

personnes n'ont pas accès au panier alimentaire minimal de 2133 Kcal/jour, soit 328 162 Ariary/an, c'est-à-dire avec environ 1000 Ariary/Jour ;

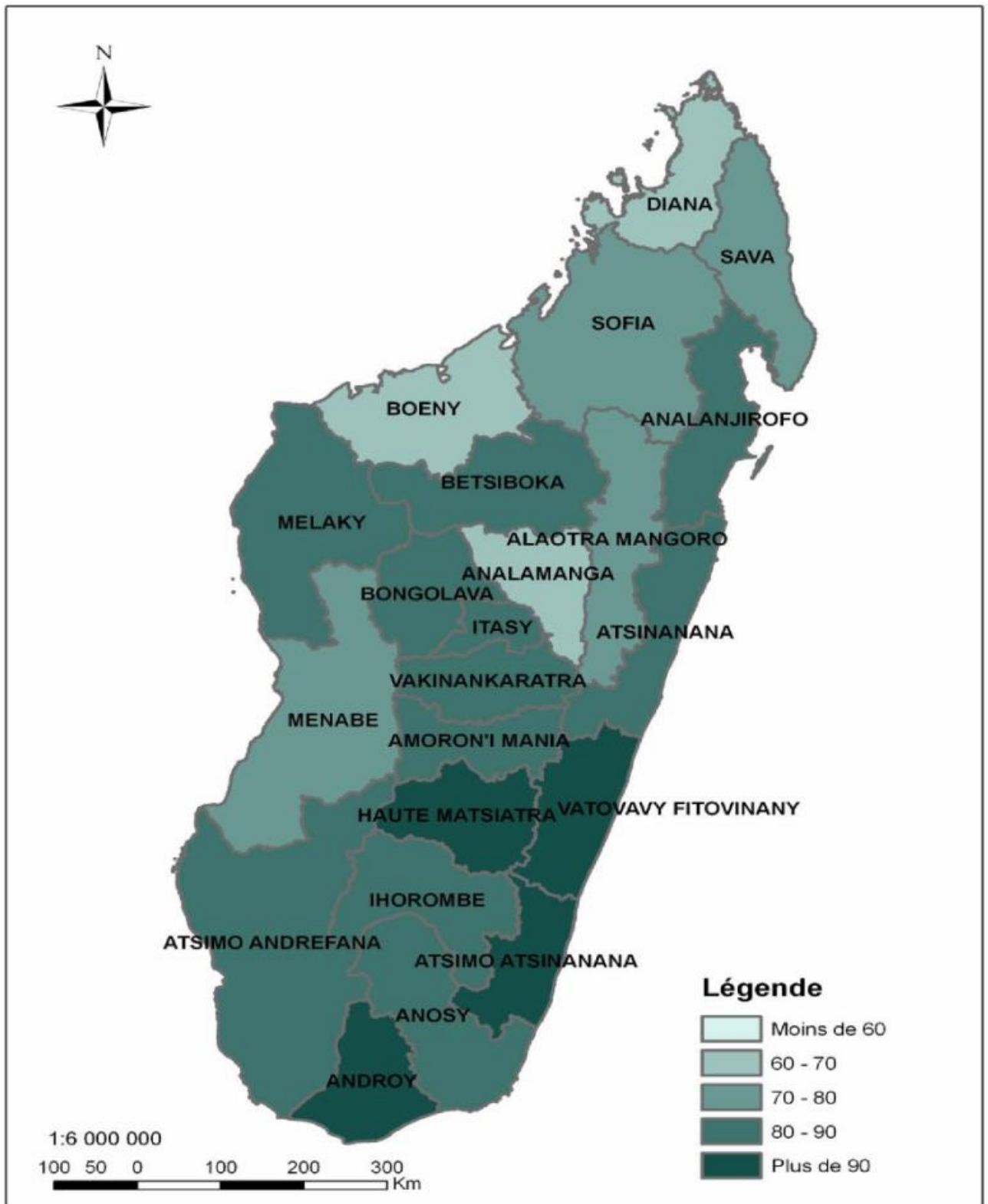
- Par rapport à 2005, l'inégalité mesurée par le coefficient de Gini a augmenté passant de 0,365 à 0,403 avec une forte augmentation en milieu rural ;
- Le niveau de consommation moyenne par tête, dans un ménage malagasy, est de 404 000 Ariary, pour un seuil de pauvreté de 469 000 Ariary ; ce niveau de consommation est plus élevé en milieu urbain qu'en milieu rural, passant presque du simple au double ; dans la région d'Androy, elle est inférieure à 200 000 Ariary ;
- Les 20% les plus riches consomment 47% de la masse totale de la consommation, alors que les 20% les plus pauvres ne comptent que pour 6% du total.
- La part des produits alimentaires consommés représente 65,5 % du total de la consommation des ménages ; cette part est plus forte en milieu rural (71,5%) qu'en milieu urbain (51,1%) ;
- Le coût de cette pauvreté se traduit au plan macro-économique par 3 298 milliards Ariary ; soit 16% du PIB à allouer aux pauvres (sans coûts de transactions) n'atteignant pas le seuil de pauvreté ; ce montant est de 1 375 milliards d'Ar. pour l'extrême pauvreté dont 89% en milieu rural ;
- Avec un taux de croissance économique entre 5 et 6% par an et un taux d'accroissement démographique de 2,8%, la pauvreté risque de s'installer durablement durant les prochaines décennies avec, en 2030, deux tiers des Malgaches qui vivront en dessous du seuil de pauvreté. Pour inverser cette tendance et retrouver un taux de pauvreté de 10% d'ici 2030, il faudrait une croissance économique forte (un taux situé entre 10 et 15%), une transition démographique (avec une réduction significative du taux de croissance démographique) et une politique budgétaire de redistribution efficace réduisant les inégalités de revenus et les disparités régionales.

**Tableau 1 : Evolution du ratio de pauvreté de 1993 à 2010**

Milieu	1993	1997	1999	2001	2002	2004	2005	2010
<b>Madagascar</b>	<b>70,0</b>	<b>73,3</b>	<b>71,3</b>	<b>69,6</b>	<b>80,7</b>	<b>72,1</b>	<b>68,7</b>	<b>76,5</b>
<b>Antananarivo</b>	68,0	66,4	61,7	48,3	66,0	59,8	57,7	66,8
<b>Fianarantsoa</b>	74,2	75,1	81,1	83,2	91,0	86,0	77,6	88,2
<b>Toamasina</b>	77,9	79,8	71,3	82,3	86,3	77,1	71,9	78,3
<b>Mahajanga</b>	53,2	73,8	76,0	72,4	89,1	74,1	70,2	71,6
<b>Toliara</b>	81,1	82,0	71,6	76,1	81,2	72,3	74,8	82,1
<b>Antsiranana</b>	60,2	62,3	72,6	69,2	83,7	65,4	64,2	68,1
<b>Urbain</b>	<b>50,1</b>	<b>63,2</b>	<b>52,1</b>	<b>44,1</b>	<b>61,6</b>	<b>53,7</b>	<b>52,0</b>	<b>54,2</b>
<b>Rural</b>	<b>74,5</b>	<b>76,0</b>	<b>76,7</b>	<b>77,1</b>	<b>86,4</b>	<b>77,3</b>	<b>73,5</b>	<b>82,2</b>

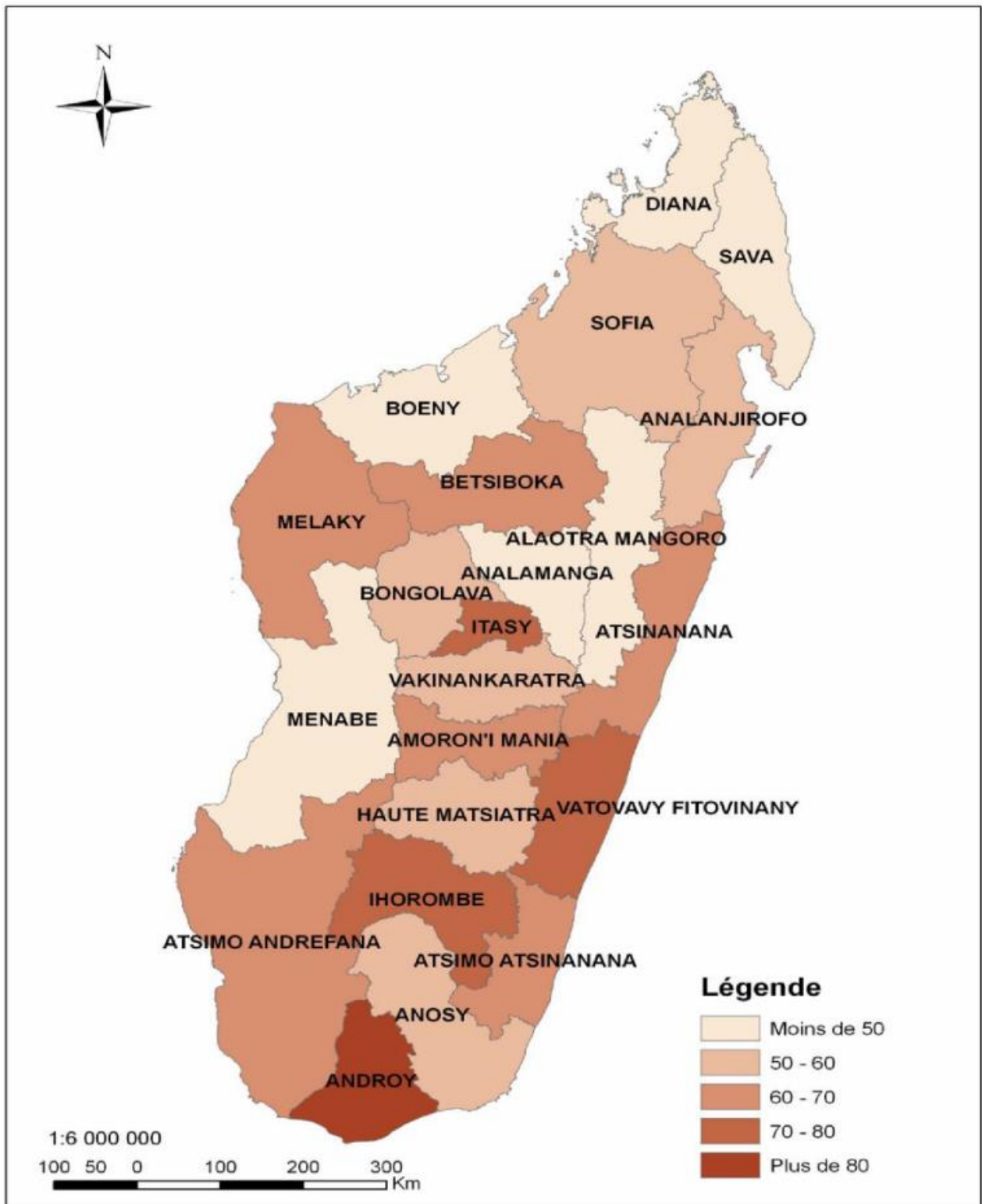
Source : INSTAT

Graphique 1 : Ratio de pauvreté en milieu rural et par région en 2010



Source : INSTAT

Graphique 2 : Ratio de pauvreté en milieu urbain et par région en 2010



Source : INSTAT

## 1.2.2 Principaux déterminants de la pauvreté

Les principaux déterminants de la pauvreté sont la composition du ménage, le niveau d'instruction du chef de ménage, le sexe du chef de ménage, la nature des activités du ménage et les chocs extérieurs.

- ❖ *Composition du ménage* : l'incidence de la pauvreté en fonction du nombre de personnes du ménage est plus forte en milieu urbain qu'en milieu rural. En milieu urbain, l'augmentation de 1% de la taille du ménage augmente de plus de 9% la probabilité d'être pauvre, et de 5% la probabilité d'être extrêmement pauvre alors qu'en milieu rural, ces pourcentages sont respectivement de l'ordre de 4% et de 6%.
- ❖ *Niveau d'instruction* : En milieu urbain et en milieu rural, un ménage dont le chef de famille a un niveau d'enseignement primaire, a 15% de moins de probabilité d'être pauvre et 10% de moins d'être extrêmement pauvre que les ménages qui n'ont pas d'instruction. Ces pourcentages sont encore plus accentués pour le chef du ménage ayant un niveau secondaire ou universitaire dont les probabilités sont respectivement de l'ordre de 22% de moins et de 38% de moins.
- ❖ *Aspect genre* : l'exposition des femmes à la pauvreté est plus forte que chez les hommes. Les femmes sont encore plus exposées en milieu urbain qu'en milieu rural. En milieu urbain, les probabilités pour qu'un ménage dirigé par une femme, se trouve dans la situation de pauvreté ou de pauvreté extrême, sont respectivement 14% et 7% supérieures à celles d'un ménage dirigé par un homme ; cette proportion est respectivement de 8% et de 11%, en milieu rural.
- ❖ *Nature des activités productives* : Trois phénomènes sont à considérer. Le premier, la pratique de la culture de riz, réduit la pauvreté, surtout en milieu urbain ; cette pratique contribue à diminuer de 8% et de 5% les probabilités d'être pauvre ou d'être extrêmement pauvre. Le second renvoie au stock des moyens durables d'existence comme la possession de la terre, la superficie des terres mise en valeur et l'accès à la micro-finance et joue un rôle important dans la réduction de la vulnérabilité de se trouver dans une situation de pauvreté. Enfin, la pluriactivité et les activités de transformation améliorent la situation d'un ménage vis-à-vis de la pauvreté. La quasi-inexistence d'unité de transformation de produits locaux contribue indirectement à l'aggravation de la pauvreté.
- ❖ *Chocs économiques et catastrophes naturelles* : Les principaux problèmes des ménages malgaches sont liés, soit au climat soit à la situation économique. Deux tiers des ménages ont évoqué en 2010 qu'ils sont les plus touchés par les aléas climatiques. Les problèmes économiques concernent 15% de ces ménages, avec un fort taux (21%) en milieu urbain. D'autres problèmes ont été également évoqués comme la santé surtout dans les régions de Diana et de Bongolava. Les ménages touchés par les aléas climatiques dans les Régions Androy et Vatovavy Fitovinany sont respectivement de 75% et de 87%. Parmi les problèmes cités liés au climat, il y a la sécheresse (23%), l'inondation (16%), le cyclone (15%), les maladies des plantes (13%), et la pluie tardive (11%) qui sont les plus fréquents et ont été mentionnés par plus de trois quarts des ménages en milieu rural. Ces chocs ont eu des conséquences sur les biens des ménages. Près d'un quart d'entre eux ont déclaré en 2010 avoir perdu des biens à cause des chocs climatiques.

## 1.3 Madagascar face aux OMD

A cinq ans du rendez-vous de 2015, Madagascar était loin de tenir ses engagements de 2000. Et rien n'indique aujourd'hui que l'ensemble des OMD sera atteint à l'échéance prévue. Des progrès ont été réalisés en matière d'éducation et de lutte contre le sida, mais dans les autres domaines notamment la lutte contre la pauvreté, la malnutrition, la participation active de la femme à la société malgache ou encore la lutte contre la déforestation, les progrès sont lents voire inexistants. Il y a même un risque de retournement de la tendance dans différents domaines.



### 1 Eliminer l'extrême pauvreté et la faim

#### *La pauvreté*

La faible efficacité des politiques publiques de réduction de la pauvreté à Madagascar se traduit par la persistance d'une pauvreté de masse installée durablement. Cette situation ne permet, ni à court ni moyen terme, d'envisager une réduction drastique du taux de pauvreté d'ici 2015. Certaines estimations tablent sur un renversement de tendance dans dix ans, dans un environnement de croissance à deux chiffres et avec de nouvelles politiques sectorielles centrées sur la réduction de la pauvreté. Les autorités malgaches devraient analyser en profondeur l'examen et l'analyse des instruments mis en œuvre depuis plusieurs décennies.

#### **La sécurité alimentaire et la nutrition des enfants**

La réduction de la moitié du nombre de personnes qui souffrent de la faim en 2015 rencontre de sérieux obstacles, principalement liés aux changements climatiques. La production agricole à Madagascar est tributaire des aléas du climat alors même que les rendements des terres cultivées sont déjà faibles. Plus d'un tiers des Malgaches vit dans une situation d'insécurité alimentaire. La lutte contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition passe par une augmentation du niveau de production agricole, une amélioration des techniques de stockage et de conservation des produits agricoles, une réorganisation du circuit de commercialisation et de distribution des produits agricoles. En somme, la sécurité alimentaire est liée à i) la **disponibilité** des approvisionnements à l'échelon local, ii) l'**accès aux aliments** au niveau du ménage et de l'individu, iii) l'**utilisation sûre et saine** des aliments et iv) la **stabilité** permettant à l'individu d'avoir un accès permanent à une nourriture adéquate.



### 2 OMD 2 : Assurer l'éducation primaire pour tous

En 2008, Madagascar était en bonne voie pour atteindre l'OMD 2 au niveau de l'éducation primaire pour tous avec une amélioration de la scolarisation dans le primaire et le secondaire notamment concernant les petites filles. Cependant, la crise politique et les difficultés de mise en place du plan d'actions pour l'éducation pour tous (EPT) ont réduit les espoirs d'atteindre l'OMD 2 d'ici 2015. Les indicateurs sont en net progrès avec, en 2010, un taux d'alphabétisation des personnes âgées de 15 à 24 ans de 71,9% et un taux net de scolarisation dans le primaire de 73,4%, malgré toutefois de fortes disparités entre milieu urbain et milieu rural. Les régions qui se trouvent en dessous de la moyenne nationale concernent Bongolava, Atsimo Atsinanana, Boeny, Betsiboka, Melaky, Atsimo Andrefana, Androy, Anosy et Menabe. Et pour certaines, comme Atsimo Atsinanana, Boeny et Anosy, les variations du taux de scolarisation atteignent plus de 20% entre les zones urbaines et rurales. Les causes d'éloignement et d'enclavement peuvent être attribuées aux Districts de Befotaka, Midongy,



Besalampy, Ambatomainty, et Fenoarivobe. Enfin, une corrélation existe entre le revenu des ménages et la scolarisation des enfants. La scolarisation des enfants est faible chez les ménages à bas revenu. En matière de droit humain, ces disparités sollicitent des mesures appropriées dans les prochaines années pour l'Etat et les parties prenantes. Le taux d'achèvement de l'école primaire à Madagascar se trouve à 63% en 2010-2011 –invariable en 5 ans, le taux est passé de 30% à 60% entre 2002 à 2008. Mais le taux de 100% fixé en 2015 sera difficilement atteignable. Les causes relèvent surtout des parents qui n'ont pas toujours les moyens de faire face aux charges scolaires et au manque d'intérêt pour l'éducation. L'allègement par l'Etat des charges permettant l'accès à la scolarité, par le biais de la distribution des kits scolaires entre 2002 et 2008 et l'amélioration de la qualité de l'enseignement, a été un des facteurs d'attraction pour l'école.

L'atteinte de l'OMD 2 d'ici 2015, qui paraît difficile, est toujours à la portée de Madagascar si une stratégie appropriée à gains rapides est suffisamment formulée et appuyée par le gouvernement et les PTF.



## OMD 3 : Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes

Les réformes en profondeur du secteur éducatif avec des politiques de sensibilisation en faveur de la scolarisation des enfants ont permis des progrès, certes, limités mais prometteurs depuis 2004. L'OMD 3 est potentiellement atteignable pour Madagascar. La proportion des filles et des garçons scolarisés est quasi égale avec un taux moyen de 96 filles pour 100 garçons. Les chiffres de scolarisation sont très encourageants même si la présence des filles tend à baisser au niveau secondaire et universitaire. Le pays a obtenu des résultats significatifs en matière d'alphabétisation des femmes grâce à de nombreux programmes d'alphabétisation (programme conjoint relatif à l'éducation pour tous par exemple).

Cependant, du fait d'un système malgache très patriarcal et l'absence de textes de promotion de l'égalité des sexes, la participation des femmes au développement du pays (faible participation des femmes sur le plan politique) et à l'activité économique (difficulté de trouver un emploi de qualité, difficulté d'accès aux ressources productives) reste encore très difficile. La situation du statut social des femmes se manifeste également dans le fait que le pourcentage des femmes qui acceptent qu'un mari puisse les battre est passé de 28% à 33,2% entre 2002 et 2008.



## OMD 4 : Réduire la mortalité infantile

Avant le début de la crise, Madagascar était en bonne voie pour atteindre l'OMD4 sur la mortalité infantile avec une baisse de la mortalité infantile au cours des dix dernières années de 96 000 naissances vivantes en 1997 à 48 000 en 2008. Le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans varie considérablement selon les caractéristiques sociodémographiques du ménage, le lieu d'habitation et le niveau d'instruction de la mère.

D'importantes ressources financières ont été mobilisées pour le recrutement de nouveaux agents de l'Etat ou encore la réouverture d'écoles pour former les paramédicaux. En matière de vaccination, grâce à une politique active de vaccination (vaccinations supplémentaires, introduction de nouveaux vaccins) la proportion d'enfants vaccinés a sensiblement augmenté (la part d'enfants vaccinés est passée de 36% à 52% entre 1997 et 2008).

La crise politique qui sévit dans le pays a considérablement affaibli son système de santé. Le budget de fonctionnement a été réduit de 23% en 2009 et ce dernier dépend à 80% de l'aide financière internationale qui a été interrompue durant la crise politique.





## OMD 5 : Améliorer la santé maternelle

Cet objectif est difficile à atteindre pour Madagascar d'ici 2015. Le taux de mortalité maternelle augmente et atteint un niveau relativement élevé, soit un ratio de 498 pour 100 000 naissances vivantes en 2008 contre 488 en 1997. Cependant, malgré un manque de ressources humaines et de graves disparités entre milieu rural et urbain, on observe une amélioration des soins prénataux (le taux de consultations prénatales est passé de 77% en 1997 à 86% en 2008), une baisse progressive de la fécondité chez les adolescentes de 15 à 19 ans (taux de natalité parmi les adolescentes entre 15 et 19 ans pour 1000 femmes qui est passé de 180 en 1997 à 148 en 2008) et une augmentation de la prévalence contraceptive (le taux de prévalence contraceptive est passé de 19% à 40%)

Les efforts à fournir pour les prochaines années pour créer les meilleures conditions en matière de santé maternelle résident principalement dans la formation des personnels médicaux, une meilleure coordination entre les acteurs, l'amélioration des équipements médicaux, l'intensification des campagnes de sensibilisation aux contrôles des naissances, la baisse sensible du taux de fécondité des adolescentes entre 15 et 19 ans et l'accès aux soins prénataux pour une maternité sans risque.



## OMD 6 : Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies

Madagascar figure parmi les pays où la prévalence du VIH est maintenue à moins d'1%, même pour certains groupes dits les plus exposés au risque, comme les professionnels du sexe (PS). Des progrès ont été réalisés dans l'information sur les risques du VIH, l'accès aux services, la prévalence chez les jeunes femmes enceintes et l'augmentation de l'utilisation du préservatif chez les PS. Même si les taux d'incidence et de mortalité hospitalière du paludisme et de la tuberculose ont sensiblement baissé depuis une dizaine d'années, ces maladies touchent durement la population malgache notamment les femmes enceintes et les enfants de moins de 5 ans.



## OMD 7 : Assurer un environnement durable

Le pays a pris de nombreux engagements dans le domaine de la protection de l'environnement et de la biodiversité sur le plan international. Cependant, les efforts notamment en matière de déforestation, d'accès à l'eau potable ou d'amélioration des conditions de vie des personnes dans les taudis sont encore insuffisants. Malgré une baisse des émissions de dioxyde de carbone (baisse de 8% entre 2000 et 2007) et des surfaces brûlées, la question de la déforestation est un sujet très inquiétant à Madagascar (21,6% de la forêt malgache est menacée par la déforestation). L'accès à l'eau potable qui reste encore difficile pour les populations, avec seulement 45% des Malgaches qui ont accès à l'eau potable en 2010, est très critique dans les zones rurales. En matière d'assainissement et selon l'EPM 2010, 52% de la population ne disposent pas de toilettes surtout au niveau des populations pauvres (75% n'ont pas de toilettes).



## OMD 8 : Mettre en place un partenariat mondial pour le développement

La baisse des flux de l'aide au développement s'est traduite par un mouvement de désinvestissement touchant surtout les secteurs sociaux. En dépit d'une situation politique difficile, Madagascar a progressivement mis en place un cadre propice à la coordination et à l'efficacité de l'aide et à un partenariat avec la communauté internationale grâce à la participation à l'enquête de l'OCDE/CAD et du secrétariat technique permanent pour la coordination des aides (STPCA).

### 1.4 Réponses apportées par les politiques nationales

Depuis la crise politique de 2009, qui marque l'entrée dans la période de transition, Madagascar n'a plus de document officiel de stratégie de réduction de la pauvreté. Les principaux instruments qui continuent à apporter des réponses aux besoins des populations sont le fonds d'intervention pour le développement (FID) et d'autres initiatives au niveau des actions humanitaires.

Le FID a pour objectifs la création d'emplois temporaires dans les zones identifiées d'insécurité alimentaire et l'accès aux services sociaux et économiques dans des communautés affectées par des désastres naturels.

« Tsena Mora » constitue le principal programme de protection sociale du gouvernement. Lancé en octobre 2010 pour fournir des denrées alimentaires de base à des prix subventionnés aux populations urbaines défavorisées, le programme vise à atténuer l'impact négatif de la crise politique, dont les pertes d'emplois, dans les zones urbaines. Le programme « Tsena Mora » aurait bénéficié d'un montant de 25 milliards Ar (soit 12 millions USD environ). Ce programme aurait été suspendu depuis juillet 2011, à l'exception du sous-programme « Vary Mora » (riz bon marché) qui a été mis en œuvre au cours de la dernière saison de 2011. Les ménages des centres urbains secondaires et des zones rurales (où se concentre la pauvreté) n'ont pas accès au programme, ce qui pose des problèmes d'équité.

D'autres interventions dans la protection sociale sont également mises en œuvre par les PTF et les OSC, à travers des programmes de vivres contre travail (VCT) et des vivres contre avoirs (VCA). Parmi d'autres instruments d'intervention, il y a la mise en place du Fonds de Développement Local permettant aux communes d'accès à des financements pour les investissements jugés prioritaires.

### 1.5 Analyse des causes de l'aggravation de la pauvreté et des facteurs de la vulnérabilité

Les causes immédiates de l'aggravation de la pauvreté et de la diversité des situations de vulnérabilité des populations trouvent leur origine dans l'installation d'une pauvreté structurelle de masse depuis 1993 avec des taux de pauvreté oscillant entre 60 et 80%, surtout en milieu rural où les économies locales accusent des faibles niveaux de production et de productivité. Le développement du capital humain, malgré le relèvement du niveau d'éducation, est encore insuffisant pour offrir de meilleures opportunités de revenus et d'emplois surtout aux jeunes. La lente progression de l'IDH est toujours plombée par les très faibles progrès des indicateurs de santé, se traduisant par une faible

espérance de vie et un fort taux de mortalité maternelle. Cette situation renvoie directement au niveau d'accès aux services de santé de base et surtout à l'efficacité du système sanitaire. La réalisation des OMD est très problématique pour plusieurs secteurs. Les progrès réalisés pour certains OMD entre 2002 et 2007 risquent d'être anéantis si la crise devait se prolonger encore quelques années.

**En milieu urbain**, les causes immédiates entraînant la pauvreté en zone urbaine sont : (1) la faiblesse du niveau de revenu, (2) la faiblesse de la gouvernance et la mauvaise allocation des ressources, (3) la méconnaissance des opportunités et la faiblesse des capacités de mise en valeur des ressources dans les différentes régions, (4) la faiblesse du tissu économique et l'insuffisance d'offres d'emplois décents et (5) le manque de culture d'entreprise.

(1) **La faiblesse du niveau de revenu.** Les causes sous-jacentes identifiées y afférentes sont: (i) la forte proportion de sous-emplois qui atteint 36% en milieu urbain et (ii) la prolifération du secteur informel à faibles revenus et ne dégageant pas de valeur ajoutée (plus de 60% des emplois indépendants sont dans le commerce). D'autres causes sous-jacentes sont à relever comme l'inadéquation de la formation-emploi et le manque de structure d'encadrement des jeunes (information, accompagnement, bureau de placement, etc.) qui entrent dans la vie professionnelle. Pour les causes structurelles, les formations au niveau des universités ne répondent pas aux besoins professionnels. La formation professionnelle est peu développée et ne répond pas aux besoins du marché. Le système éducatif est déficient et les taux de scolarisation et d'alphabétisation restent faibles. Actuellement, le pays dispose d'une politique nationale de l'emploi mais sa mise en œuvre reste encore limitée.

(2) **La faiblesse de la gouvernance et la mauvaise allocation des ressources.** Les causes sous-jacentes sont (i) la faiblesse des capacités de planification pour valoriser les différentes ressources pourtant importantes dont dispose le pays et (ii) la faible étendue de l'assiette fiscale qui provoque l'incapacité de fournir une protection sociale.

(3) **La méconnaissance des opportunités et la faiblesse des capacités de mise en valeur des ressources dans les différentes régions.** Comme causes sous-jacentes, il y a : (i) le non accès à des informations concernant ces ressources et les opportunités qu'offrent leur valorisation ne permettant pas aux travailleurs indépendants de diversifier/d'étendre leurs activités (ii) l'inadéquation des formations dispensées au niveau régional par rapport à la potentialité et aux besoins existants. Les causes structurelles sont constituées par l'absence de politique d'offre et de diffusion des informations sur les ressources et les opportunités de valorisation; la faiblesse de la politique d'éducation et de formation technique et professionnelle.

(4) **La faiblesse du tissu économique et l'insuffisance d'emplois décents.** Elle se traduit par l'incapacité du marché de travail à absorber la demande urbaine, ce qui pousse les actifs à recourir aux emplois dans le secteur informel. Les causes sous-jacentes sont (i) la faiblesse des industries et des PME qui souffrent d'un système fiscal et douanier qui n'est pas incitatif et limitent sa compétitivité, (ii) la concurrence déloyale des produits importés, (iii) la faiblesse des normes et qualités, et (iv) le manque de financement.

(5) **Le manque de culture d'entreprise:** Il se traduit par la « ruée » des travailleurs indépendants vers les activités ne générant pas de valeur ajoutée comme le commerce, représentant une forte proportion dans l'emploi indépendant. La cause sous-jacente est que le système de formation et d'éducation malgache ne favorise ni les capacités de gestion, ni l'investissement et sa prise de risque, ni les aspects commerciaux.

(5) **L'absence d'un partenariat entre les collectivités territoriales décentralisées et l'Etat sur une stratégie d'accélération du processus d'atteinte des OMD.** La faiblesse des moyens financiers, matériels et humains dotés aux CTD et aux STD ne permet pas à la population d'avoir accès à des services sociaux de base de qualité.

## 1.6 Analyse du rôle et de la capacité des acteurs

Les instabilités institutionnelles liées au mode de gouvernance peu efficace ont eu une incidence directe sur le niveau de pauvreté des populations et la fragilisation du tissu social. La pauvreté généralisée, accentuée par les inégalités entre milieu rural et milieu urbain, a accentué les phénomènes d'exclusion et de précarité.

L'Etat a une lourde responsabilité dans le rétablissement de ses fonctions économiques et sociales pour créer les conditions d'opportunités d'emplois et de revenus envers les populations pauvres et mettre en place des dispositifs financiers ciblés pour les couches vulnérables.

Débiteur d'obligations, l'Etat a pour mission de définir une politique de réduction de la pauvreté dans le cadre d'une vision de croissance pro-pauvres ainsi que la mise en place d'une politique ambitieuse en matière de développement rural et de sécurité alimentaire.

Autre débiteur d'obligations, le secteur privé qui a pour rôle de créer des richesses et des emplois décents.

La société civile a pour rôle d'appuyer et renforcer les capacités des populations locales en raison de sa diversité et de sa proximité avec les populations rurales et urbaines.

Tous ces débiteurs d'obligations disposent de capacités insuffisantes en matière de ressources humaines et institutionnelles pour jouer pleinement leur rôle.

Les détenteurs de droits sont constitués de toute la population, notamment les 76,5% des populations vivant en dessous du seuil de pauvreté, et surtout des 11 millions de personnes vivant dans l'extrême pauvreté. Leurs faibles capacités d'organisation et la méconnaissance de leurs droits les empêchent de peser sur la définition des politiques de développement rural et de sécurité.

## II. Principaux problèmes de développement et leurs causes

### 2.1 Gouvernance et état de droit

#### 2.1.1 Gouvernance démocratique

##### A. Le système de gouvernance avant la crise de 2008

Les institutions de la république étaient constituées par le Parlement (pouvoir législatif), la Présidence et le Gouvernement (pouvoir exécutif), les institutions juridictionnelles (pouvoir judiciaire).

Le **Parlement** était composé des députés élus au suffrage universel direct (Assemblée nationale) et de sénateurs dont les 2/3 sont élus par des grands électeurs et le 1/3 nommé par le Président de la République en fonction de leurs compétences (Sénat).

Concernant l'**Exécutif**, le Premier ministre est nommé par le Président de la République (lui-même élu au suffrage universel direct) ; il forme le gouvernement dont les membres sont également nommés par le Président de la République. La Constitution a prévu la possibilité pour le Président de la République de « dissoudre l'Assemblée nationale pour des causes déterminantes ». L'ancien Président de la République a eu recours à cette disposition constitutionnelle en 2007 quand il a dissout l'Assemblée nationale, pour des raisons politiques qui n'ont pas été bien comprises par une grande partie de la classe politique.

Quant à la **fonction juridictionnelle**, elle est assurée par la Cour suprême, les cours d'appel et les tribunaux de première instance, avec le Conseil supérieur de la magistrature comme garant de l'indépendance de la justice.

Par ailleurs, les forces armées sont, sur le plan constitutionnel, à la disposition du Gouvernement et elles ont en apparence un rôle effacé dans la gestion de la vie politique du pays. De son côté, le FFKM<sup>2</sup>, qui est une organisation de la société civile, a joué un rôle prépondérant dans l'instauration d'un climat d'apaisement et dans la résolution des crises de 1991 et de 2002.

##### B. Le système de gouvernance à partir de 2009

Les institutions de la transition sont constituées principalement par la Présidence de la transition et le Gouvernement de transition (pouvoir exécutif), le Conseil supérieur de la transition (CST) et le Congrès de la transition (CT) (pouvoir législatif) et les institutions juridictionnelles (pouvoir judiciaire). D'autres institutions ayant des missions spécifiques sont également mises en place, comme la

---

<sup>2</sup>Fiombonan'ny Fiangonana Kristiana eto Madagasikara ou Conseil des Eglises Chrétiennes de Madagascar.

Commission nationale en charge des élections (CENIT)<sup>3</sup> qui est chargée de planifier et d'organiser les élections en vue, le Conseil de la réconciliation nationale ou FFM<sup>4</sup>.

Le **Parlement de la transition** est composé entièrement de parlementaires nommés par le Président de la transition sur proposition des parties prenantes à la feuille de route. Il a pour principale fonction le contrôle de l'action du Gouvernement de transition, la proposition et l'adoption de textes de loi et surtout la ratification des ordonnances prises par l'Exécutif pendant la période transitoire<sup>5</sup>. Contrairement à un parlement composé de parlementaires élus, le parlement de la transition n'exerce pas une fonction de représentation. Il est institué pour contrôler uniquement le travail du gouvernement, entériner ou non les actions de celui-ci. Mais le gouvernement n'est pas responsable devant le Parlement car le CST et le CT n'ont pas la possibilité de voter une motion de censure à son encontre. D'ailleurs, l'exercice du pouvoir de contrôle par les deux chambres du Parlement de la transition se limite, dans la pratique, aux questions écrites et orales posées au Gouvernement au cours de rencontres périodiques entre les deux institutions.

L'**Exécutif** de type bicéphale est dominé par le Président de la transition qui nomme la totalité des membres des institutions législatives et exécutives de la transition, il est vrai sur la base des listes proposées par les parties prenantes à la feuille de route. Face à de telles prérogatives, cette dernière a posé une limite : « En nommant les membres de ces institutions, le Président de la transition s'engage à opérer une allocation juste et équitable des postes, en respectant les critères de provenance politique, de représentation de genre, d'équilibre régional, ainsi que d'équilibre de partage entre les acteurs politiques malgaches signataires de la présente Feuille de route, pour une bonne gestion de la transition »<sup>6</sup>.

A la différence des crises antérieures (1991, 2001), la crise politique qui a commencé en 2009 a été marquée par une forte implication des **forces armées** et un effacement des **organisations de la société civile**, à l'instar du FFKM dont le rôle de médiation était reconnu dans le passé. Les forces armées ont été au centre du renversement de l'ancien régime, de l'intronisation du président de la transition et de la gestion actuelle de la crise. De ce fait, aucune décision importante n'est prise sans l'aval des forces armées. Il faut toutefois préciser que cette profonde implication dans la vie politique du pays a été l'origine d'un malaise interne qui s'est manifesté par des soulèvements violents<sup>7</sup>.

L'**indépendance de la justice** a été mise à l'épreuve dans le traitement de ces affaires et d'autres impliquant des éléments des forces de l'ordre. Et les rapports tendus entre les forces de l'ordre et les différents niveaux de juridiction ont été à l'origine du blocage durant plusieurs mois de l'appareil judiciaire vers la fin de l'année 2011 et le début de l'année 2012, sur initiative du syndicat des magistrats de Madagascar (SMM). Une telle situation met en lumière les limites du rôle du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), instance censée garantir l'indépendance de la justice<sup>8</sup>.

Enfin les **organisations de la société civile**, fortement impliquées dans les débats politiques, sont partagées à l'instar des organisations politiques. L'effacement du FFKM du processus de règlement de la crise s'explique par l'absence d'une proposition commune face à un certain nombre de questions qui se trouvent au centre des débats et qui demeurent sans réponse (retour au pays de l'ancien Président de la République).

---

<sup>3</sup> Prévues par la Feuille de route pour la sortie de crise (§ 10).

<sup>4</sup> Filakevitry ny Fampihavanam-pirenena Malagasy, Feuille de route, § 25.

<sup>5</sup> Feuille de route, § 9.

<sup>6</sup> Feuille de route, § 7.

<sup>7</sup> Affaire FIGN (Forces d'intervention de la gendarmerie nationale), affrontements armés entre le régiment des FIGN et les forces armées alliées au régime de la transition ; Affaire BANI (Base aéronavale d'Ivato), tentative de renversement du régime de transition ; Affaire RFI (Régiment des forces d'intervention de l'armée).

<sup>8</sup> Conformément aux dispositions des Constitutions successives de la République de Madagascar, le CSM est le garant de l'indépendance de la justice. Le Président de la République en est le président et le ministre de la Justice le vice-président.

La société civile n'est pas arrivée à jouer le rôle d'interface entre les gouvernants, les gouvernés et les partis politiques ne sont pas suffisamment structurés pour représenter et défendre les préoccupations de la majorité de la population.

## 2.1.2 Etat de droit

### A. Le système judiciaire

Les infrastructures judiciaires sont marquées par leur inégale répartition sur l'étendue du territoire. Les 40 tribunaux de première instance (TPI) existant et les 6 Cours d'Appel sont tous installés dans les grandes villes. Une grande majorité de la population rurale doit voyager pendant une journée ou plus sur une route à peine carrossable pour accéder aux services d'un TPI<sup>9</sup> avec ce que cela suppose en termes de coût financier. Certaines régions de Madagascar (comme la région Sofia) sont dotées de cinq TPI tandis que d'autres n'en sont dotées que d'un seul (régions Melaky, Boeny, Betsiboka, etc.). Tous les TPI ne sont pas encore dotés de structure en charge de l'assistance et de l'orientation des personnes, – y compris les personnes illettrées et démunies – souhaitant recourir à leurs services.

Au plan de l'indépendance de la justice, si les normes juridiques en vigueur reconnaissent l'indépendance de la justice, dans la réalité, plusieurs facteurs tendent à compromettre l'application effective de ce principe. Au plan institutionnel, le Pouvoir Exécutif est étroitement impliqué dans la gestion de la carrière des magistrats (le Conseil supérieur de la magistrature étant présidé par le Président de la République et le ministre de la Justice qui en assure la vice-présidence). Sur le plan budgétaire, les Cours et tribunaux n'ont pas de budget spécifique, les ressources assurant le fonctionnement des différentes juridictions font partie intégrante du budget du ministère de la Justice.

En matière de règles et de procédures, l'exécution et l'application des décisions de justice, rencontrent parfois des contraintes dues à l'intervention des autorités publiques faisant obstacle à l'exécution de décisions judiciaires revêtues de la force exécutoire. Cette situation est plus fréquente en matière foncière, dans laquelle des responsables politiques interviennent, suite à des réclamations provenant des occupants de fait, pour suspendre l'exécution d'une décision définitive rendue par une juridiction.

L'appareil judiciaire a été et demeure l'une des quatre entités les plus critiquées par les citoyens en matière de corruption<sup>10</sup>. En 2010, quatre juges ont été limogés par le ministère de la Justice pour corruption et un suspendu pour abandon de poste<sup>11</sup>.

### B. L'accès à la justice

De nouveaux tribunaux ont été mis en place : si en 2008, les tribunaux de première instance, répartis sur toute l'étendue du territoire national, étaient au nombre de **36**, ils sont au nombre de **40** en 2012. Les six chefs-lieux de provinces sont chacun dotés d'une cour d'appel. Ensuite, pour assurer l'accès à la justice des groupes vulnérables et pauvres, un système d'assistance judiciaire aux

---

<sup>9</sup> A titre d'illustrations dans la région de Menabe, c'est le cas des habitants du district de Manja qui doivent se rendre à Morondava. Dans la région du Melaky, les habitants d'Ambatomainty doivent se rendre à Maintirano.

<sup>10</sup> Source : Bureau indépendant anti-corruption (BIANCO).

<sup>11</sup> Rapport sur la situation des droits de l'homme à Madagascar, publié par le gouvernement américain. 2010.

personnes démunies est mis en place. Pour l'information des citoyens, des stands d'information et d'orientation juridiques ont été installés dans les tribunaux.

Parallèlement à ces initiatives, le Gouvernement a facilité, à partir de 2007, la mise en place de structures non étatiques pour la résolution de certaines catégories de conflits en milieu communautaire par la voie de la conciliation : des « Trano Aro Zo » (cliniques juridiques) ont vu ainsi le jour à Antananarivo, Farafangana, Manakara, Mananjary, Fort-dauphin et Tuléar. Il a aussi mis en place 20 centres d'écoute et de conseil juridique pour traiter les cas civils de violences basées sur le genre à travers la réconciliation et l'établissement d'accord en vue d'assurer l'information sur les procédures à suivre pour dénoncer les cas pénaux et référer les survivants vers les centres de santé et la police judiciaire.

Les facteurs expliquant les limites d'un accès libre et égal de la population à la justice sont :

- Une répartition inégale des juridictions sur l'étendue du territoire. Même si la mise en place des cours d'appel dans les chefs-lieux des provinces était une réponse à la faible couverture juridictionnelle du pays, force est de constater que le nombre de juridictions demeure insuffisant : 40 tribunaux de première instance pour plus de 1551 communes (1 tribunal pour 38 communes), 40 tribunaux de première instance pour plus de 20 millions d'habitants (1 tribunal pour environ 500 000 personnes).
- L'application limitée de textes adoptés pour faciliter l'accès des personnes démunies et vulnérables à la justice constitue également un handicap majeur à l'accès de la population à la justice. En effet, l'adoption et la création du Bureau d'assistance judiciaire (BAJ)<sup>12</sup> était une réponse pour les plus démunis de pouvoir enfin bénéficier d'une assistance conformément aux dispositions de la Constitution. Malheureusement, le BAJ n'est pas fonctionnel faute de quorum de ses membres. Par conséquent, les frais de justice, les droits d'enregistrement continuent d'être supportés, lorsqu'il y parvient, par le justiciable à revenu modeste.
- L'insuffisance du personnel du système judiciaire constitue une faiblesse et un frein à l'accès à la justice. L'insuffisance des effectifs des greffiers cumulée à l'absence de matériel adéquat explique en grande partie l'arriéré judiciaire et surtout, le différentiel existant entre les jugements prononcés au pénal et les jugements effectivement rédigés et notifiés aux intéressés. Les différentes juridictions ont essayé de pallier à ce manque en faisant appel aux bénévoles et à une main d'œuvre pénale, palliatif qui ne résout toujours pas les problèmes et cela peut poser des questions d'éthique. Une grande partie des jugements prononcés ne sont ni rédigés ni notifiés.
- Le ministère public n'a pas de contrôle sur les activités de la police judiciaire, il ne reçoit pas de rapport, il ne fait aucune descente dans les cachots de la police judiciaire pour contrôler / vérifier / corriger certaines irrégularités en rapport avec les délais de garde à vue, le traitement des prévenus et les conditions de vie dans les cellules.
- Les infrastructures dans la majorité des juridictions sont, souvent, inadaptées au besoin des personnes vivant avec des handicaps physiques.
- Une proportion importante de la population des zones rurales est en majorité illettrée, sous informée des notions même basiques sur ses droits et sur la manière de les exercer. L'éloignement des juridictions renforce la distance entre ceux qui jugent et ceux qui sont jugés.
- Les populations des zones rurales sont particulièrement attachées à certaines pratiques et valeurs coutumières visant à régler toutes les affaires à l'amiable pour conserver le tissu social et les valeurs ancestrales plutôt que de saisir la police et les juridictions et étaler au grand jour les problèmes familiaux. Dès lors, la population préfère parler de ses affaires au chef Fokontany ou au chef coutumier plutôt qu'à un magistrat ou un policier.

---

<sup>12</sup> Bureau d'assistance judiciaire créé par le décret n° 2009-970 du 14 juillet 2009.



- Les coûts des actes de justice sont jugés excessifs par rapport au niveau de vie du citoyen ordinaire. En outre, si la cause nécessite l'intervention d'un avocat, le justiciable doit prévoir des frais.

## 2.1.3 Droits humains

Sur le plan *normatif*, Madagascar a ratifié les principaux instruments juridiques internationaux relatifs aux droits humains, y compris les instruments juridiques au niveau régional. L'Etat a pris des engagements pour la promotion et la protection des droits humains en général. Différentes initiatives, d'ordre juridique, institutionnel, opérationnel ont été prises. Ainsi a été adoptée la loi relative à la mise en place du Conseil national des droits de l'homme (CNDH), la redynamisation de la médiation, l'adoption de mesures juridiques relatives aux conditions de détention, les réformes des procédures (à l'instar de la libération conditionnelle) et, sur le plan matériel, la remise en état de certains centres de détention.

Sur le *plan institutionnel*, le Conseil national des droits humains, institution censée combler le vide laissé par la Commission nationale des droits de l'homme dont le mandat des membres a expiré en 2002, n'est pas encore opérationnel. La suspension de l'Assemblée nationale et du Sénat en 2009 n'a pas permis de nommer les membres qui devront représenter les deux chambres du Parlement au sein de ce Conseil.

Si les Constitutions successives et les normes législatives garantissent le droit à l'intégrité de la personne humaine, dans la réalité, un certain nombre de préoccupations sont identifiées. Plusieurs documents et rapports indiquent l'existence d'exécutions arbitraires et illégales à Madagascar notamment pendant la crise sociopolitique actuelle<sup>13</sup>. 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 régions.

Plusieurs documents et rapports soulèvent aussi les cas de tortures et autres traitements ou châtiments inhumains et dégradants dans les prisons<sup>14</sup>. De même, plusieurs cas de détention préventive de longue durée et injustifiés sont relevés dans les établissements pénitentiaires à travers le pays.

Dans la vie quotidienne des ménages, la recrudescence de l'insécurité et de la violence (armée), aussi bien en milieu rural qu'urbain, porte atteinte sérieusement aux droits des populations en général, et aux droits de groupes vulnérables et pauvres en particulier. Pour la localité d'Antananarivo, l'enquête McRAM<sup>15</sup> a montré que 51% des ménages ont déclaré, en mai 2010, vivre avec un sentiment d'insécurité. En novembre 2010 et en juin 2011, les proportions correspondantes sont respectivement de 62% et 59%<sup>16</sup>.

La violence à l'égard des femmes et des filles constitue une des plus courantes violations des droits humains au quotidien. Il a été constaté une recrudescence de ce type de violence, notamment l'inceste, le viol durant les vols de zébus dans le Sud. Pour la localité d'Antananarivo, l'enquête McRAM de juin 2012 a montré que 70,6% des ménages ont affirmé l'existence d'actes de violence envers les femmes.

---

<sup>13</sup> Rapport sur la situation des droits de l'homme à Madagascar, publié par le gouvernement américain. 2010. MISSIO, « Droits de l'homme et dignité humaine à Madagascar ». 2010.

<sup>14</sup> ACAT. Rapport 2011

<sup>15</sup> SNU. Enquête McRAM, Antananarivo. Mai 2010

<sup>16</sup> SNU. Enquête McRAM, Antananarivo. Juin 2011

Au cours de la crise sociopolitique actuelle, le nombre d'arrestations et de détentions arbitraires ou pour des raisons politiques a fortement augmenté ; de même, la durée de la détention avant jugement a fortement augmenté.

Les conditions inhumaines de détention dans les prisons ont fait l'objet de plusieurs rapports des ONG<sup>17</sup> qui interviennent en milieu carcéral (surpopulation, insalubrité, conditions d'hébergement des détenus, sous-alimentation chronique, insuffisance des soins médicaux et des médicaments, violences et viols, ...).

Si en 2008, le ministère de la Justice a recensé 48 cas de détenus morts dus aux mauvaises conditions de détention dans les prisons, les acteurs non gouvernementaux qui y opèrent ont considéré ce nombre largement inférieur à la réalité<sup>18</sup>.

La liberté de réunion est reconnue et garantie par les Constitutions successives et le droit positif. Mais les rassemblements de nature politique programmés par les partis d'opposition ont souvent été interdits à Antananarivo et dans les régions. Les tentatives qui visent à outrepasser ces interdictions ont été systématiquement réprimées par les forces de l'ordre et ont été suivies d'arrestations<sup>19</sup>.

Dans le domaine de *l'état de droit, de la justice et des droits humains*, Madagascar ne dispose pas de plan national d'actions pour les droits humains. Sur la base du rapport EPU, le ministère de la Justice a élaboré un plan d'opérationnalisation des recommandations de l'examen périodique universel.

Les mesures mises en œuvre par le Gouvernement s'articulent autour de l'intégration des dispositions des instruments internationaux, sur les droits humains dans le système juridique interne (à travers la procédure de ratification), la mise place d'une structure chargée du suivi de l'application des conventions ratifiées par Madagascar, des actions ponctuelles touchant les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires.

Les limites identifiées par rapport aux actions mises en œuvre 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, le fait que le Conseil national des droits de l'homme n'est pas encore opérationnel.

## 2.1.4 Décentralisation, développement local et aménagement du territoire

Les bases juridiques et stratégiques pour l'instauration d'une décentralisation effective existent à Madagascar depuis plusieurs années surtout avec l'adoption du Programme national de décentralisation et déconcentration (PN2D). En matière d'aménagement du territoire, plusieurs instruments et documents ont été élaborés pour assurer une meilleure de gestion et développement de l'espace.

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

<sup>17</sup> ACAT, Aumônerie catholique des prisons, CRS, MEDICAP.

<sup>18</sup> MISSIO, « Droits de l'homme et dignité humaine à Madagascar ». 2010.

<sup>19</sup> Rapport sur la situation des droits de l'homme à Madagascar, publié par le gouvernement américain. 2010.

complètent les dispositions législatives sur la mise en œuvre du processus de décentralisation à Madagascar.

Sur le plan financier, si la grande partie des textes juridiques sur la décentralisation a prévu des dispositions conformes aux principes dictant tout processus de décentralisation et qui mettent en avant le principe de l'autonomie financière des collectivités décentralisées, la réalité est différente. La problématique du transfert des ressources demeure entière. La part du financement des collectivités dans le budget de l'Etat demeure faible, en dessous de 2%. Des outils de financement décentralisés ont été mis en place comme le Fonds de développement local qui n'a pas suffisamment de ressources financières pour répondre aux besoins de financement des investissements des collectivités locales.

En termes d'acquis, les communes sont le niveau le plus opérationnel, avec une légitimité démocratique reconnue. Les communes sont le cadre approprié de mobilisation des ressources locales et notamment les ressources financières. Des structures communales de développement<sup>20</sup> sont présentes dans les deux tiers des communes actives entre 2003 à 2008, dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans communaux de développement (PCD). Toutefois, il faut noter que les communes n'exercent pas encore toutes les compétences qui leur reviennent.

La région est considérée comme le cadre idoine de planification de développement, au-dessus des initiatives de développement local au niveau des communes. Mais bien que considérée comme une collectivité décentralisée, elle ressemble dans sa configuration juridique et financière actuelle plus à une structure déconcentrée de l'Etat qu'à une véritable CTD. Les chefs de régions sont tous nommés et le rôle des organes délibérants (conseil régional) reste à préciser et à renforcer.

Un fonds de développement local (FDL) a été mis en place en 2007<sup>21</sup> et cette action s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du PN2D. Mais c'est en 2009 que le fonds a commencé à être opérationnel après l'adoption de mesures réglementaires<sup>22</sup> venant amender le texte initial créant celui-ci. Les principales réalisations se résument au :

- *Financement des investissements communaux* : 968 communes réparties dans les 22 régions ont bénéficié de l'appui du FDL à travers le financement de leurs investissements. Ces investissements, dont le coût total s'élève à 7,3 milliards d'Ariary, ont été réalisés sous la forme de sous-projets,
- *Renforcement des capacités des responsables communaux* : Le renforcement des capacités des responsables locaux se trouve au centre des actions du Fonds. Ainsi, les responsables de 1400 communes ont pu bénéficier de l'appui du Fonds dans ce domaine, principalement en matière de maîtrise d'ouvrage communal, des procédures de passation de marché, de formulation et de gestion de projets. Ensuite, 50 communes ont pu bénéficier de l'initiative (a) de mise en œuvre du système de budget participatif et (b) de mise en place de standards de services et de dispositif anti-corruption. De même, 150 communes ont pu renforcer leur système fiscal local.
- *Promotion de l'approche intégrée de développement*, en mettant en place une synergie entre les différents acteurs intervenant au niveau local.

Pour les prochaines années, il y a lieu de :

- Renforcer les mécanismes de transferts de ressources venant du gouvernement central vers les collectivités territoriales décentralisées. Cette disposition tendrait à amplifier les impacts des actions du FDL au niveau des communes éligibles

<sup>20</sup> Il s'agit des comités de développement communal (CDC) et des comités villageois de développement (CVD).

<sup>21</sup> Le fonds a été mis en place par le décret n°2007-530 du 11 juin 2007 portant création du fonds de développement local.

<sup>22</sup> Décret n°2009-814 du 9 juin 2009 portant amendement au décret créant le fonds de développement local.

- Renforcer les mécanismes d'accompagnement - à moyen terme - des communes éligibles au dispositif notamment dans les différents domaines concernés par les actions de renforcement des capacités menées par le Fonds
- Prendre en compte un nouvel échelon avec la mention des provinces dans la constitution de la quatrième République
- Réviser le code des CTD par le ministère de la Décentralisation.
- Créer la fonction publique territoriale décentralisée
- Inclure les services sociaux de base dans le SRAT
- Instaurer un équilibre dans l'appui des PTF entre niveau rural et urbain,
- Renforcer les équipes régionales et communales, réviser, harmoniser les curricula de formation, mettre en place des systèmes d'évaluation des politiques publiques et d'appui des PTF.

Au niveau de l'aménagement du territoire, Madagascar s'est doté de plusieurs outils et documents de référence. Madagascar dispose déjà d'une politique nationale de l'aménagement du territoire (PNAT) qui a été validée en 2007. Le schéma national de l'aménagement du territoire (SNAT) a été validé au plan technique en 2008 mais compte tenu de la crise sociopolitique actuelle, il n'a pas pu être approuvé par le Parlement. Il en est de même du projet de loi cadre d'orientation de l'aménagement de territoire. En 2012, la réactualisation du SNAT, sur la base des nouvelles politiques sectorielles et des schémas territoriaux de l'aménagement du territoire, est en cours. Au niveau régional, 7 régions disposent de schéma régional d'aménagement du territoire (SRAT) tandis qu'au niveau local, les plans d'urbanisme directeur (PUDi) des 7 grandes villes ont été élaborés en 2004 et validés en 2006.

Tous ces référentiels de gestion de l'espace et de maîtrise du développement urbain mesurent la prise de conscience des autorités malgaches de l'importance du développement urbain pour les prochaines années. En effet, l'urbanisation de Madagascar s'inscrit dans une phase cruciale où la dynamique de la croissance offre des opportunités pour le développement national mais constitue aussi des menaces pour l'aggravation de la vulnérabilité des couches de population les plus pauvres voire même celle des classes moyennes. Selon les estimations de l'ONU-Habitat, 70% du PIB de Madagascar est produit dans les villes.

**Tableau 2 - Madagascar : Projection de la population urbaine en 2040**

	2012	2040 <sup>23</sup>
Population totale	21 000 000	42 000 000
Population urbaine	6 300 000	23 000 000
<b>Taux d'urbanisation</b>	<b>33%</b>	<b>55%</b>
Population Antananarivo	2 000 000	5 000 000

Source : INSTAT, ONU-HABITAT

S'il est prévu que la population citadine double dans les deux prochaines décennies, la planification urbaine devient une priorité absolue ainsi que l'amélioration des conditions de vie dans les villes à travers notamment l'amélioration de l'environnement urbain. En 2012, 72% des urbains, soit environ 4 500 000 personnes, vivent dans des conditions de bidonville (critères croisés de durabilité des

<sup>23</sup>Estimations d'ONU-Habitat Global Urban Observatory

matériaux, de la sécurité de la tenure, de l'accès aux services de base et de la surpopulation des logements). Par exemple, à Antananarivo, les constructions informelles représentent 60% à 70% du total. Dans les villes secondaires, en zone côtière, à l'instar de Manakara, 75% des maisons construites sont de type traditionnel et peu durables (2007). A Moramanga, près de 65% des ménages vivent dans un habitat précaire et non structuré (2009). La croissance urbaine se réalise aujourd'hui à 95% sous des formes non-organisées informelles et sans accès suffisant des populations aux services de base.

## 2.1.5 Médias

Le rôle des médias, lors des périodes de crise politique durable, est important dans l'information et l'objectivité des informations sur les processus de réconciliation et d'apaisement. Trois sources d'informations sont régulièrement utilisées par les populations malgaches. Il s'agit de la radio, de la télévision et des journaux ; internet reste encore utilisé au niveau de l'intelligentsia et certains cercles de jeunes instruits, surtout dans les grandes villes.

Pour la radio, une grande majorité (76%) des ménages à Madagascar écoute la radio. Pour la télévision, seulement 33% des ménages malgaches ont accès à une télévision principalement en milieu urbain. Les journaux ne sont achetés que par 25% des ménages ; leur consultation (surtout les grands titres) est observée aux points de ventes chaque matin dans les grandes villes. Dans les zones rurales, ils arrivent avec trois à quatre jours de retard ; la lecture est réduite à une certaine élite locale. La qualité des informations varie d'après la critique des populations. En général, les populations semblent donner plus de crédit aux informations des médias qu'au circuit administratif et politique. L'information est souvent dominée par les questions politiques et faits divers ; les problèmes sociaux sont traités de façon secondaire. Le système d'information est plus basé sur l'événementiel que sur l'analyse ayant 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 synthèse appropriées. Ce rôle est encore plus exigeant en période de crise politique, d'insécurité, et d'incertitude économique. Certaines stations telles que Radio Don Bosco sont très appréciées parce qu'elles passent des émissions « talk-shows » présentant une diversité de points de vue. Mais certains médias ont perdu la confiance des personnes non seulement à cause de leur partialité politique, mais principalement à cause d'un manque évident de substance.

Le secteur des médias est animé par environ 1000 journalistes dont une grande partie manque de professionnalisme, de respect des règles déontologiques de vérification, de contre-vérification et de sources multiples. L'éthique journalistique est très limitée, se traduisant parfois par une sorte de « commercialisation » des articles préparés et guidés par l'importance des clients. La faible formation des journalistes et le manque d'investissement par les propriétaires des médias (journaux, radio et TV) pour la mise à niveau de leurs journalistes expliquent cette situation.

La libéralisation des années 90 et 2000 a favorisé le développement rapide des stations de radio et de télévision ainsi que les nombreux titres de journaux. En 2011, on recensait 305 stations de radio, 40 stations de télévision et une vingtaine de titres de journaux. Leur couverture géographique est limitée. Les zones rurales ont surtout accès aux radios. Les médias à Madagascar sont aujourd'hui marqués par :

- la polarisation des médias selon leur affiliation politique
- le manque d'investigation, de vérification, d'analyse fine, objective et souple de la ligne éditoriale
- la politisation des organisations de médias.

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 étatique essaient de garder une certaine neutralité. La crise politique actuelle a aggravé la situation des journalistes du fait de la pression exercée pour respecter la ligne éditorialiste conforme aux orientations politiques des propriétaires des médias.

Les journalistes sont organisés dans l'Ordre des journalistes malgaches (OJM) qui connaît des difficultés depuis 2007. L'OJM a élaboré un code d'éthique, avec l'appui de l'UNESCO, pour améliorer le professionnalisme du métier de journaliste. La loi de régulation de l'ensemble du secteur des médias est toujours en gestation. A l'initiative de certains journalistes, un « collectif de journalistes » a été créé pour défendre leurs intérêts. Leurs salaires sont trop bas, variant entre 100 et 200 USD par mois ; les salaires des journalistes débutants se situent autour de 50 USD. Cette situation pousse les journalistes à avoir une deuxième activité (attaché de presse dans un ministère, poste de relation publique dans une structure publique, etc.).

Le problème principal des médias à Madagascar réside dans la mauvaise qualité de l'information présentée ainsi que dans l'incapacité de situer les événements dans leur contexte et de les analyser avec rigueur. Cela renvoie à la question de la formation des journalistes, des moyens mis à leur disposition, leurs faibles rémunérations et de l'absence d'un véritable système de régulation de l'ensemble des médias.

## 2.1.6 Gouvernance du secteur sécuritaire

Aujourd'hui, le secteur de la sécurité à Madagascar (armée, gendarmerie et police) est dominé par des structures toujours influencées par de l'état d'esprit des années 1972, marqué par un degré élevé de clientélisme au sein d'un club de dirigeants. La crise de 2002 a mis en exergue les clivages internes qui avaient été créés au sein des forces armées entre « loyalistes » de Ratsiraka et les « légitimistes » de Ravalomanana. Les militaires et les gendarmes sont insérés dans des structures minées par des conflits internes, d'esprit carriériste individuel et des intérêts économiques personnels. La crise de 2009 a reproduit ce même schéma, avec une différence de taille qui réside dans l'affirmation des forces de sécurité comme un acteur principal dans le jeu politique avec des alliances qui se font et se défont couramment selon les circonstances. Plusieurs dirigeants de l'armée ayant joué un rôle important dans l'ascension au pouvoir de Rajoelina ont alors été nommés au gouvernement de la HAT.

Certaines conclusions de l'étude PCIA ont montré que « la gendarmerie a toujours eu une grande influence sur la politique malgache, aux côtés de l'armée, et sa prise de position s'est montrée cruciale dans la conclusion d'une crise politique en un renversement de régime ou non ».

En revanche, la police nationale de Madagascar a toujours essayé de rester en retrait de la scène politique, bien que le directeur général de la police nationale (DGPN) soit sous les ordres de l'Etat-major mixte opérationnel national (EMMONAT). Les appuis des donateurs aux secteurs de la police et de la justice comme la France, les Etats-Unis, la Chine, l'Afrique du Sud et l'Union Européenne ont favorisé le développement d'un esprit républicain et citoyen.

Indépendamment du nombre de dirigeants de haut rang, de la corruption prévalent et des postes de fonctionnaires civils constamment occupés par du personnel militaire, le plus saisissant est que le secteur de la sécurité à Madagascar n'a pas eu de stratégie de prévention au niveau de ses forces sécuritaires sur le terrain. Il n'y a aucune initiative communautaire de maintien de l'ordre, ni de patrouille régulière de certains voisinages ou régions – les seules activités de cette sorte sont conduites par des sociétés privées de sécurité. Comme les employés de ces sociétés ne sont pas

armés à Madagascar, ils prennent souvent à bord quelques officiers de police ou gendarmes avec eux lors de patrouilles.

Les problèmes de sécurité à Madagascar résident principalement dans les lignes de fracture entre les zones urbaines et le monde rural sous-équipé et soumis à toutes les formes d'insécurité économique et physique. L'origine de ces problèmes tient d'une part à la non résolution des conflits politiques, remontant à la crise de 2002, et d'autre part à la division entre une élite principalement basée en zone urbaine et les régions rurales défavorisées.

Les principaux problèmes du secteur sécuritaire à Madagascar sont :

- D'être l'otage d'un système politique élitiste et citadin qui a du mal à avoir une vision des intérêts stratégiques du pays et concevoir un mode de gouvernance apaisée et inclusif ;
- Les enjeux géostratégiques et économiques qui influencent les différents positionnements des forces politiques et des organisations de la société civile ;
- L'affirmation des forces armées dans le jeu politique national, lesquelles constituent aujourd'hui à la fois le problème et la solution ;
- L'absence d'une véritable décentralisation qui a accentué la centralisation des problèmes et des solutions ;
- L'absence totale de toute stratégie de prévention se traduisant par l'inexistence de services spéciaux et de forces d'intervention ;
- L'absence totale de garde-côtes pour lutter contre la contrebande portant sur le bois de rose et les pierres précieuses.

## 2.1.7 Organisations de la société civile (OSC)

L'acte le plus important posé par les OSC a été la mise en place en 2005 de la plateforme nationale de la société civile et la charte commune de la société civile, au cours d'un atelier qui a réuni 450 délégués des 22 régions et 6 provinces de Madagascar. Depuis cette date, les OSC sont plus actives en s'impliquant dans les processus de formulation des politiques stratégiques (DSRP en 2006 et MAP en 2007) et la mise en œuvre de certaines composantes de projets de développement financés par le gouvernement et le PTF.

Cette dynamique constatée dans toutes les régions s'essouffle du fait des faibles capacités des OSC et de leur mode de gouvernance. Selon l'étude portant sur la « détermination de l'Indice de la Société Civile -ISC) », réalisée en novembre 2011 avec l'appui du PNUD, plus de la moitié des OSC sont dotées d'un conseil de direction. La gouvernance interne des OSC est faible du fait car ces conseils sont souvent non fonctionnels et se limitent à quelques personnes voire même à une seule personne. Les OSC sont fortement concentrées dans la capitale. En milieu rural, la plupart des petites organisations du milieu rural sont généralement informelles. La grande majorité des OSC malgaches dépendent fortement du bénévolat (en tant qu'équipe opérationnelle) du fait de leur manque de moyens. Les OSC sont également politisées et en 2009 elles n'ont pas été capables de jouer leurs rôles de contrepouvoir par rapport à la division de la classe politique pour trouver une solution consensuelle. Au contraire, leur unité de façade a éclaté au grand jour selon les divisions des forces politiques.

Les principaux atouts de la société civile malgache sont :

- La grande diversité des organisations : différents types d'organisations travaillant sur les différentes thématiques de développement sont visibles à Madagascar : associations, ONG, organisations paysannes, réseaux, plateformes, etc. ;

- L'existence reconnue de la société civile par l'Etat et les PTF comme acteurs clés dans le développement participatif : se traduisant par leur implication dans la mise en œuvre de plusieurs composantes de projets de développement ;
- La bonne relation avec les communautés de base, contribuant à renforcer les capacités de ces dernières ;
- L'existence des réseaux et plateformes facilitant la mutualisation des approches et des moyens ;
- La forte mobilisation des OSC dans le domaine social lié aux besoins des services sociaux de base.

Les principales faiblesses des OSC sont :

- L'inadaptation des textes en vigueur régissant les OSC et la faible connaissance ou même l'ignorance des OSC de ces textes et valeurs fondamentales ;
- La faiblesse de la mobilisation citoyenne et de l'engagement civique : les concepts de civisme et de citoyenneté sont pratiquement méconnus par la plupart des OSC et par la majorité de la population ;
- Le manque de collaboration entre l'Etat, la société civile et les autres acteurs de développement ;
- L'insuffisance organisationnelle et institutionnelle se traduisant par une très faible gouvernance et efficacité ;
- Le conflit de leadership favorisant l'effritement de l'unité des OSC ; cette situation a facilité la récupération politique de certaines d'entre elles ;
- Le manque de propositions faites en particulier à l'Etat, aux PTF ou du secteur privé ;
- L'insuffisance d'organisation et de leadership entraînant ainsi un manque de vision partagée et une absence de projet commun ;
- L'inexistence de loi régissant les concepts de « volontariat » et « bénévolat » ;
- L'existence d'un conflit interne lié aux stratégies de captation des financements et de clivages politiques ;
- L'insuffisance de centralisation et d'harmonisation des données sur les OSC ;
- L'enlèvement des syndicats des travailleurs dans les enjeux de positionnement des OSC et l'affaiblissement de l'image des syndicats et privation des travailleurs d'organisations syndicales pour défendre leurs intérêts.

Cette situation crée une mauvaise image des OSC et entache le climat de confiance entre les différents acteurs. La transparence et la redevabilité qui est très faible au niveau de réseaux des OSC devraient être encouragées pour créer un état d'esprit et une pratique à enraciner les OSC dans les actions de tous les jours.

Plusieurs actions sont encore nécessaires pour promouvoir le partenariat avec les OSC au niveau des activités opérationnelles de projets de développement et de plaidoyers sur les questions de gouvernance apaisée et de respect des droits humains :

- La mise à jour du dispositif juridique régissant la création, le fonctionnement et le financement des OSC ;
- Un cadre de partenariat clair entre l'Etat, le secteur privé et les OSC, à différents niveaux et dans tous les secteurs est à mettre en place ;



- Un programme national de renforcement des capacités des OSC est à mettre en place tout en portant attention sur les questions des droits humains, la protection des enfants et des femmes ;
- Le renforcement des capacités de veille, de vigilance et de défense des groupes vulnérables touchés par toutes les formes d'exploitation et de violence dans les sphères publiques et privées ;
- La mise en place de mécanismes de financement garantis sur des critères transparents et révisables tous les deux ans.

## 2.1.8 Analyse causale de la persistance de l'instabilité du mode de gouvernance

Les principaux problèmes relevés au niveau de la gouvernance sont les difficultés rencontrées par les acteurs politiques et la société civile à trouver des compromis politiques pour sortir de la crise politique qui secoue le pays depuis 2009. Les principaux facteurs analysés renvoient à l'accumulation des problèmes non résolus dans l'existence des pratiques de gouvernance apaisée, responsable et au service de l'augmentation des défis économiques et sociaux. Les causes profondes du blocage sont i) la fracture entre les élites politiques ; ii) l'interférence des enjeux économiques nationaux et internationaux dans les positionnements politiques, iii) l'affirmation des forces de sécurité dans le jeu politique et de captation des rentes économiques, iv) l'affaiblissement de l'autorité de l'Etat et la montée de l'insécurité, v) le fossé séparant les élites urbaines et le monde rural plongé dans un mode de vie de survie, l'échec de toutes les politiques de décentralisation qui n'ont pas permis aux régions de se développer et d'affirmer leurs pouvoirs face à une gouvernance nationale à très faible efficacité et vii) l'incapacité des médiations nationales et internationales à trouver une solution en raison des tergiversations et des agendas « cachés » de plusieurs acteurs impliqués.

Au niveau du système judiciaire, les principaux problèmes résident d'une part dans la faible indépendance du pouvoir judiciaire portant atteinte au droit de chaque citoyen d'avoir accès à une justice impartiale et indépendante et d'autre part aux difficultés d'accès à la justice. Les causes immédiates sont l'insuffisance des ressources (financières, techniques et humaines) du système judiciaire et l'intervention d'autres acteurs dans le fonctionnement interne de la justice. La cause profonde identifiée ici est la non priorisation au niveau des décideurs des initiatives relatives à la justice. Les causes sous-jacentes sont ainsi constituées par l'éloignement géographique des structures judiciaires qui est lui-même dû à l'insuffisance du nombre des juridictions par rapport au nombre des collectivités décentralisées et à la population. Cet éloignement géographique est également dû à l'insuffisance du personnel judiciaire.

En matière de droits humains, les groupements associatifs et la population ne jouissent pas pleinement de leurs libertés civiles (liberté de réunion, liberté d'expression). Plusieurs personnes sont victimes d'exécutions arbitraires et illégales. Les détenus dans les établissements pénitentiaires vivent dans des conditions inhumaines et dégradantes. Trop d'enfants sont victimes d'abus (violences et exploitations). Les enfants en conflit avec la loi ne jouissent pas de l'ensemble des garanties judiciaires. Une proportion importante de femmes subit des violences sexuelles et à caractère sexiste aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural.

Pour les enfants subissant les violences, les causes profondes résident dans la non prise en compte de l'intérêt de l'enfant au plan juridique, économique et éducatif. Cela se traduit par l'insertion de l'enfant dans les activités informelles dès son plus jeune âge, le développement de la prostitution et la considération de l'enfant comme une aide pour la survie de la famille, ainsi qu'au fait de confier les

enfants à des familles sans suivi. A cela s'ajoutent les nombreux enfants placés en centres fermés ou/et abandonnés/négligés par leurs parents.

Pour les femmes, les causes immédiates des problèmes identifiées sont le mariage forcé et le mariage précoce, les conflits intrafamiliaux et communautaires, la consommation d'alcool et de drogues, l'impunité des auteurs. Les causes sous-jacentes du mariage forcé sont le faible pouvoir de décision de la femme/de la fille et la persistance de pratiques traditionnelles néfastes à la promotion du genre.

## 2.2 Croissance économique et développement durable

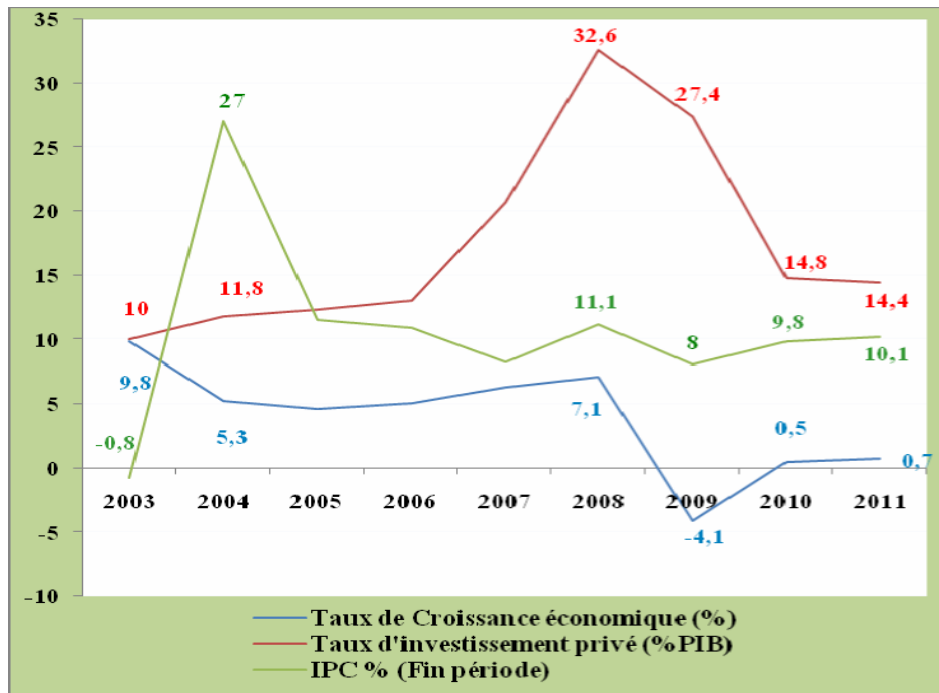
### 2.2.1 Croissance économique très insuffisante pour réduire la pauvreté

La dynamique de croissance économique amorcée dès 2004 a été interrompue avec la crise politique déclenchée en 2009. Entre 2004 et 2008, le taux de croissance économique moyen a été en moyenne de 5%, avec un taux de 7,1 % en 2008. Cette dynamique a permis de réduire la pauvreté, passant d'un pic de 80,7% en 2002 à 65,4% en 2008 soit un taux moyen de réduction de la pauvreté de 2% par an. A la même période, la baisse de la pauvreté a été plus forte variant entre 4% et 8% selon les pays considérés comme pauvre comme le Rwanda et le Burkina Faso. Mais la crise politique de 2009 intervenant dans un contexte de crise économique et financière internationale, le taux de croissance a chuté -4,1%. En 2010, une légère reprise a été notée avec un taux de croissance de 0,5% et en 2011 le taux enregistré n'a été que de 0,7% contre une prévision initiale de 2,8%. La reprise de 2011 s'explique par les investissements dans la branche des industries extractives, la relance des industries alimentaires et le dynamisme relatif du secteur touristique.

La suspension des aides extérieures, surtout pour les investissements, a eu des effets directs sur le rythme de croissance. La crise politique a conduit à l'annulation des progrès enregistrés en matière de pauvreté entre 2002 et 2007 ; mais paradoxalement, le taux d'inflation n'a pas connu une progression très importante puisque l'inflation est restée dans la tendance constatée depuis 2002, avec des taux oscillant entre 8 et 12 %.

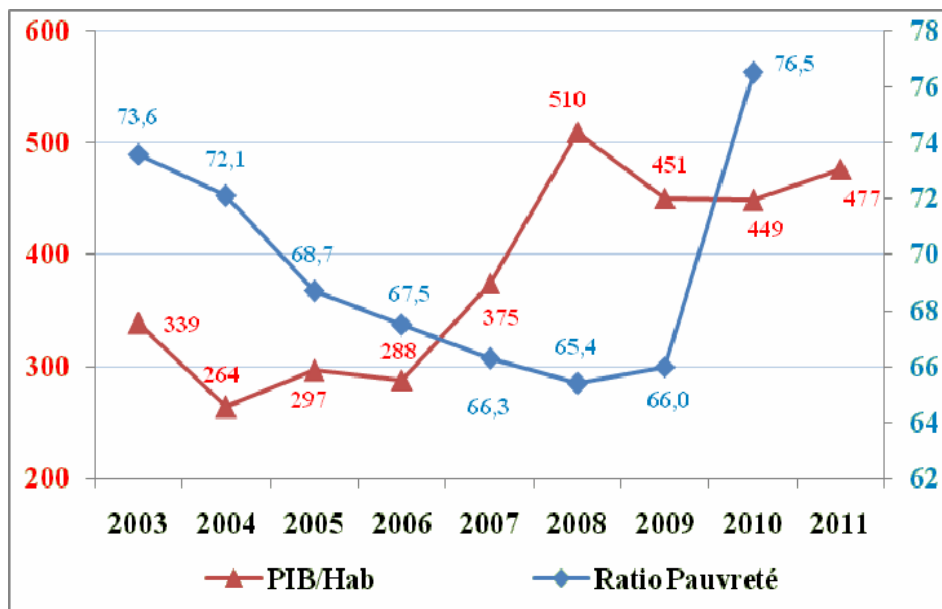
Au niveau des secteurs productifs, le secteur primaire a été le moins performant, avec un taux de croissance négatif de -2,3% en 2011 en raison des aléas climatiques (instabilité de la pluviométrie, cyclones, etc.). Les flux des IDE n'ont atteint que 438,7 millions DTS en 2011 contre 486,6 millions DTS en 2010. Le niveau des investissements bruts a diminué à 17,4% du PIB en 2011 contre 18,8% en 2010. Le taux de pression fiscale a été estimé à 10,9% du PIB sur un objectif de 11,5% du PIB en 2011. Le déficit s'est aggravé en 2011 pour atteindre 1,8% du PIB contre 1,1% du PIB en 2010. La balance commerciale a connu une amélioration avec un déficit de 577,4 millions DTS en 2011 contre 704,2 millions DTS en 2010.

**Graphique 3 : Evolution du taux de croissance économique, taux d'investissement et IPC (Fin de période) de 2003 à 2011**



Sources : INSTAT, DEME - VPEI

**Graphique 4 : Ratio de pauvreté et PIB per capita**



Sources : INSTAT, DEME - VPEI

Madagascar, avec une crise aussi longue (2009-2012) et risquant de se prolonger encore une ou deux années, se trouve aujourd'hui dans une trajectoire de marasme économique prolongé et un peu d'espoir de redressement de l'aggravation des déficits sociaux. Le pays n'atteindra pas, d'ici 2015, les OMD surtout en matière de pauvreté alors qu'il y a quatre ans, certains OMD étaient à sa portée. Les capacités de faire face aux chocs extérieurs (crise économique mondiale et cyclones principalement)

se sont encore affaiblies rendant l'économie malgache plus vulnérable. La crise politique a eu aussi des effets directs sur les capacités et l'autorité de l'Etat dans son rôle de conduite de politiques publiques ambitieuses et de régulation pour réduire l'impact de la crise sur les groupes les plus vulnérables. Au niveau des secteurs sociaux, surtout en matière d'éducation, la baisse des ressources d'investissement et de fonctionnement a eu pour conséquence la baisse du taux de fréquentation des élèves à l'école, augmentant le risque de sacrifice d'une génération en termes de formation.

Pour les prochaines années, la croissance économique qui n'a pas été très favorable pour les pauvres risque d'être de moins grande envergure, avec un taux tournant autour de 2% soit un taux nettement en dessous du taux de croissance démographique. Cette croissance n'aura pas d'effet sur la réduction de la pauvreté du fait que les sources de croissance seront limitées au secteur des industries minières et marginalement au tourisme. Les tensions budgétaires risquent de s'accroître, compte tenu des faibles potentialités de rentrées fiscales. Le mouvement de désinvestissement sur plusieurs années a eu des conséquences désastreuses sur les infrastructures énergétiques, routières et sociales. Pour inverser cette tendance, la sortie de crise politique devrait intervenir rapidement pour relancer la croissance économique et réduire la pauvreté. La crise politique de 2009 a montré clairement l'impact direct du mode de gouvernance prévalant depuis 2002 sur les systèmes productifs, la dynamique de l'économie nationale et la réduction de la pauvreté. En effet, le mode de gouvernance n'était pas suffisamment inclusif et le pouvoir des administrations a été un peu trop marginalisé pour une bonne conception de la gestion des affaires publiques.

## 2.2.2 Travail décent et emploi des jeunes

Il est important de relever que le principal problème de l'emploi a toujours été, et reste la non adoption d'une approche structurée pour son développement. Cette situation résulte notamment de la non effectivité de l'application de la politique nationale de l'emploi (PNE) et du programme national de soutien à l'emploi (PNSE), ainsi que des stratégies régionales de promotion de l'emploi (SRPE) existantes. L'élaboration respective de ces outils a été pourtant demandée par les mandants tripartites du BIT suite aux différents engagements internationaux pris par le pays pour faire de l'emploi le principal moyen de lutte contre la pauvreté et un outil de base pour le développement durable (à noter entre autres, le Sommet africain de septembre 2004 de Ouagadougou sur l'emploi et la pauvreté).

La situation alarmante du chômage et du sous-emploi, qui touche surtout les jeunes, ne peut pas être dissociée de la question de l'employabilité dont le renforcement effectif chez les publics concernés dépend de la pertinence des programmes de formation professionnelle, ce qui est loin d'être le cas. En effet, les programmes existants sont souvent déconnectés du marché du travail et conduisent à saturer l'offre sur un secteur donné, ou à passer à côté de l'évolution des pratiques nécessitant des compétences nouvelles. A Madagascar, plus de la moitié de la population a moins de 25 ans, seulement 4,4% ont plus de 60 ans et 80% résident en milieu rural. Les jeunes de moins de 25 ans représentent plus de 37% de la population active ; la qualification de ces jeunes est très faible, avec plus de 30% n'ayant pas fréquenté l'école.

Le niveau d'insertion des hommes (66%) dans la vie économique est plus important que celui des femmes (63%) ; en milieu urbain, le taux d'activité est de 60%. Les travailleurs indépendants, incluant les aides familiales, représentent 77% des actifs.

Les activités du secteur primaire accaparent plus de 80% des actifs, et 7% dans les activités commerciales. En milieu urbain le commerce touche plus de 17% des actifs, le secteur public 2,4%, les autres industries 2% et le BTP 1,2%. Le taux d'activité des 15-64 ans est passé de 88,1% (2005) à 90,2% (2010). Le sous-emploi surtout en milieu rural touche toutes les catégories de la population active. Le secteur informel est bien développé, surtout dans les villes. Plus du tiers du PIB est assuré

par les activités informelles. Le taux de chômage déclaré est 3,5% en 2010 contre 2,6% en 2005. Le milieu urbain est plus touché (7,6%) que le milieu rural (3%). Ce taux de chômage est de 14% pour les jeunes de 15 à 24 ans.

Le sous-emploi touche 36% de la population active en milieu urbain. Le taux de sous-emploi lié à la durée du travail concerne 26% de la population active, tandis que le taux de sous-emploi lié à un emploi inadéquat est de 42%. Le sous-emploi touche plus les femmes (35,1%) que les hommes (20,5%). Au niveau des rémunérations, 42% des actifs occupés perçoivent un salaire horaire inférieur au minimum légal (salaire minimal légal en vigueur, soit 348 USD annuel en 2010) et 25% travaillent moins de 35 heures/semaines contre leur gré. Les femmes gagnent en moyenne 66% des rémunérations procurées aux hommes du fait qu'elles sont plutôt insérées dans les emplois non qualifiés, la participation des femmes dans les postes de direction et dans les fonctions électives demeure faibles. Par ailleurs, 35% des actifs féminins sont touchés par le sous-emploi lié à la durée de travail.

Les jeunes commencent à travailler très tôt dans la vie, 28% des enfants âgés de 5 à 17 ans exercent des activités économiques à Madagascar. Le phénomène est plus marqué chez les garçons (29%) que chez les filles (27%). En 2010, la majorité des enfants travailleurs (56%) exercent dans le secteur primaire: essentiellement l'agriculture et la pêche. Il atteint 96% pour les enfants de moins de 10 ans, et 92% chez les moins de 15 ans. Les enfants en zones urbaines travaillent davantage dans le secteur manufacturier avec 14% des enfants économiquement actifs dans les villes. La majorité des enfants (98%) exercent leurs activités dans le secteur informel.

L'impact de la crise sur l'emploi qui dure depuis 2009 s'est traduit, selon certaines études du BIT, par la destruction de 336 000 emplois sur 1 250 716 emplois formels (soit 27%). Les industries, les services et les infrastructures (les branches bâtiments et travaux publics, les industries textiles et les zones franches industrielles ou ZFI) sont les secteurs qui ont le plus subi le chômage technique, ou la baisse du nombre d'heures de travail. Les provinces les plus touchées par ces pertes d'emploi sont Antananarivo (54,6%), et Mahajanga (29,1%). Près de 40% des entreprises ont procédé à une compression de personnel, 32% à la mise en chômage technique et la réduction du volume horaire de travail (réduction d'un tiers ou de moitié).

Pour la période 2008-2011, les emplois détruits atteignent près de 30% des emplois formels existants. Les femmes sont les plus touchées puisqu'elles représentent 70% (soit environ 235 000 femmes) dans les emplois perdus.

## 2.2.3 Dynamiques et facteurs entravant le développement du secteur privé

### A. Environnement du secteur privé et développement du secteur financier

Selon les résultats de l'enquête sur les entreprises réalisée en 2005 par l'INSTAT, le nombre des entreprises formelles malgaches est estimé à 211 318, tissu constitué en grande partie de moyennes entreprises (87,8%) suivies par les petites et moyennes entreprises (11,4%) ; les grandes entreprises représentent à peine 0,8%.

En ce qui concerne l'artisanat, le secteur occupe jusqu'à 2 800 000 personnes exerçant des activités saisonnières ou d'appoint, soit à peu près 10% de la population totale actuelle et génère un grand nombre d'emplois en amont et en aval de la transformation. La majorité des artisans (85%) évolue dans le secteur informel.

Le système productif est fragilisé par des approvisionnements onéreux et irréguliers, des financements inexistantes ou peu accessibles, et une formation professionnelle inadaptée. Ces

dernières années, l'approvisionnement en matière première devient critique et menace le développement du secteur. En effet, les coûts des matières premières sont sujets à des fluctuations importantes et rapides. Ceci est aggravé par des ruptures d'approvisionnement fréquentes liées notamment à l'insuffisance des fournisseurs et la présence d'acheteurs étrangers qui ont une grosse capacité d'achats.

La commercialisation des produits est pénalisée par le manque de fiabilité des systèmes de production, la faiblesse de l'innovation et la concurrence déloyale de la production asiatique. Enfin, les artisans sont faiblement organisés avec seulement 14% de taux moyen d'adhésion aux Chambres de métier et 10% aux coopératives. Seule une initiative sur le cluster peut améliorer la perception dans ce domaine. »

Différentes mesures ont été prises pour accompagner les entreprises, dont la mise en place de l'EDBM qui joue un rôle primordial dans la promotion des investissements étrangers et locaux, et la simplification des procédures administratives. Mais ces mesures sont considérées insuffisantes au niveau des régions et particulièrement en milieu rural.

Le climat des affaires est toujours marqué par le manque d'assouplissement de certaines procédures administratives. Le rapport « Doing Business », publié par la Banque Mondiale, place Madagascar au 137<sup>ème</sup> rang en 2012. Madagascar est classée parmi les pays ayant apporté des réformes dans la facilitation des affaires, par l'élimination de l'obligation d'un capital minimum versé, et par l'amélioration du système d'information sur le crédit en supprimant le seuil minimum, en obligeant les banques à partager leurs données sur les prêts avec le registre d'informations sur le crédit. Malgré l'incertitude politique et économique qui s'est installée durablement depuis 2009, Madagascar a enregistré des progrès notable, surtout en matière de création d'entreprises, raisons pour lesquelles le pays s'est classé au 20<sup>ème</sup> rang (contre le 70<sup>ème</sup> rang en 2011).

Les principaux facteurs plombant le mauvais classement de Madagascar sont :

- L'exécution des contrats ;
- La recherche des problèmes de l'insolvabilité ;
- Le transfert de propriété ;
- L'obtention des prêts.

Au niveau du secteur financier, le système malgache est constitué de 11 banques, 7 établissements financiers et 29 institutions de micro-finance dont 3 sont en attente de levée des mesures suspensives. Seules deux banques (Bank of Africa et BFV - Société Générale) sont relativement bien implantées à l'intérieur du pays.

Le secteur privé malagasy est caractérisé par une structure duale où quelques grandes entreprises, plusieurs petites et moyennes entreprises coexistent avec une multitude de micro/petites entreprises informelles. Si les grandes entreprises ont un accès plus facile au financement offert par les banques commerciales, et les micro-entreprises s'orientent vers les institutions de micro-finance, les PME restent les oubliées, car elles remplissent difficilement les conditions d'éligibilité des banques commerciales et leurs besoins dépassent largement les plafonds de crédit accordés par les institutions de micro-finance. Les PME se financent quasiment sur fonds propres et ont recours rarement au crédit bancaire. L'insuffisance de la culture de l'innovation se traduit par la difficulté de développer un tissu industriel compétitif et cohérent dans ses mécanismes de fonctionnement et de positionnement sur le marché mondial.

La crise politique et économique a affecté la qualité du portefeuille des banques. La proportion des prêts non performants et le niveau du capital à risque sont modérés mais en hausse. Le taux de bancarisation reste faible et ressort à environ 5% et le taux de pénétration des institutions de micro-finance (IMF) à 12%.

## B. Développement industriel

Le tissu industriel de Madagascar est très faiblement développé ; les valeurs ajoutées des industries existantes sont nettement en dessous des potentialités de transformation des produits locaux. Le secteur industriel ne contribue qu'à hauteur de 12% à 15% du PIB national selon les années. La contribution des produits industriels à l'amélioration de la balance de paiement est également très faible. Cette situation renvoie à plusieurs contraintes que rencontre le secteur industriel. Parmi ces contraintes, il y a les coûts élevés de plusieurs facteurs de production, les difficultés d'accès au financement, aux technologies et l'absence d'une politique industrielle ambitieuse et conséquente en termes de stratégies par filière et d'amélioration de la compétitivité de l'ensemble des filières.

Le changement fréquent de politique et de stratégie industrielle est le reflet d'une absence de continuité des politiques publiques. L'adoption des différentes stratégies de développement industriel à court terme, accompagnées de programmes d'actions privilégiant la prise de mesures ponctuelles, n'a pas permis aux opérateurs industriels d'avoir une vision à long terme de leurs activités et de s'inscrire dans une démarche de construction progressive des capacités industrielles nationales répondant à la fois à la demande intérieure et aux marchés extérieurs.

L'environnement juridique et institutionnel a joué un rôle important dans la montée en puissance du secteur industriel malgache. La sécurité des biens et des personnes constitue un sérieux problème pour la dynamique des activités industrielles. L'environnement social actuel, avec un taux d'insécurité élevé, n'encourage pas les opérateurs économiques à investir et se projeter dans une vision à moyen et long terme.

Les facteurs structurels jouent aussi dans le maintien d'un secteur industriel à très faibles valeurs ajoutées. Les relations entre certaines branches industrielles et la production surtout au niveau du secteur primaire sont très faibles. Cela se traduit par l'irrégularité, la qualité moyenne des produits et des coûts d'approvisionnement des matières premières locales. Cela renvoie aux contraintes multiples liées à l'organisation de la production en amont, sa collecte, son conditionnement, son transport et sa commercialisation. Par ailleurs, le coût élevé de l'électricité, l'irrégularité de sa fourniture, sa qualité et sa disponibilité sont autant de facteurs influant négativement sur la production et la compétitivité de la majorité des entreprises industrielles.

Le développement industriel à Madagascar se heurte à plusieurs obstacles :

- L'absence d'une véritable politique industrielle situant l'implantation et le développement des filières industrielles dans une vision temporelle plus longue autour des pôles régionaux de croissance ;
- Le faible pouvoir d'achat des consommateurs limite la consommation des produits locaux et l'accroissement des produits importés réduisant les opportunités de développement des industries locales ;
- Les coûts élevés des facteurs de production, surtout l'énergie et l'eau, avec l'irrégularité de l'approvisionnement en électricité ;
- La faible compétitivité des unités de production, du fait de la vétusté des matériels, équipements et de difficultés d'approvisionnement de certains produits importés ainsi que des faibles capacités des fournisseurs locaux ;
- Les difficultés d'accès au financement n'encouragent pas les entrepreneurs à se lancer dans des activités exigeant des investissements de démarrage ou de mise à niveau ;
- Les normes et les réglementations techniques malgaches n'ont pas beaucoup évoluées depuis la libéralisation des exportations contrairement aux avancées réalisées par d'autres pays. Par conséquent, certains produits n'arrivent pas à pénétrer les marchés extérieurs, bien que Madagascar ait signé des accords de libre-échange avec ces pays. Les exportateurs

malgaches se retrouvent en situation d'infériorité par rapport aux acheteurs qui, de plus en plus, imposent leurs exigences.

- L'absence de réglementation appropriée, le marché local se retrouve inondé par des produits importés vendus à des prix bradés mais dont la qualité pourrait ne pas être acceptée sur d'autres marchés d'exportation. Ces produits illicites font une concurrence déloyale à la production locale sans que des mesures régulatrices ne soient prises.
- La dépendance des intrants puisque que plus de 80% des intrants industriels sont importés ;
- Un système législatif peu propice à l'environnement des affaires, et notamment un régime douanier non adapté : paiement de droits et taxes sur les intrants industriels et certains équipements.

Pour les prochaines années, Madagascar a besoin d'une nouvelle politique industrielle notamment basée sur :

- o La valorisation des ressources locales ;
- o L'intensification des flux d'échanges intersectoriels ;
- o L'harmonisation des cadres réglementaire, juridique et institutionnel des activités industrielles.
- o Un meilleur approvisionnement en intrants locaux ;
- o La valorisation du capital humain, de la technologie et des normes ;
- o L'amélioration des facteurs de production, notamment l'énergie ;
- o L'amélioration du dispositif d'accompagnement financier à l'investissement local.

## 2.2.4 La question énergétique

Les principales sources d'énergie utilisées sont la biomasse, les produits dérivés du pétrole et de l'électricité. La consommation d'électricité a augmenté de l'ordre de (7,4%) en 2010 par rapport à l'année précédente. La consommation des moyennes et hautes tensions a augmenté de 6,4%, celle de la basse tension a été de 8,3%. En 2009 et 2010, l'exploitation minière, l'énergie et l'eau ont consommé 16,8% de la totalité des moyennes tensions, les industries textiles et de cuirs 13,5%, et les autres 69,7%. Le secteur domestique représente 59,7% de la consommation totale d'énergie finale tandis que le secteur industriel et celui des transports représentent respectivement 24,7% et 11,8%.

Le taux d'électrification nationale est d'environ 15%. Cependant, il existe une inégalité importante entre les zones rurales et urbaines, le taux d'électrification en zone rurale est de moins de 5% contre 46% dans les zones urbaines.

Le bois de chauffe et le charbon de bois constituent les principales sources d'énergie de cuisson, dont l'approvisionnement est assuré par les forêts : Près de 96% des ménages vulnérables économiquement utilisent le bois. Selon le ministère chargé des forêts, presque tous les ménages ruraux et environ 95% des ménages urbains utilisent des combustibles ligneux pour la cuisson et le chauffage. En effet, le bois est principalement utilisé à des fins énergétiques et transformé en charbon de bois (rarement utilisé en zone rurale), lequel consomme moins de bois pour la même valeur calorifique. La consommation annuelle de charbon de bois dans les zones urbaine serait de 1,75 m<sup>3</sup>/personne. Dans l'ensemble, le bois était responsable de la perte de 9,026 millions de m<sup>3</sup> de bois pour l'année 2005 et le charbon était responsable de la perte de 8,58 millions de m<sup>3</sup> de bois pour l'année 2005.



Par ailleurs, il est important de signaler parmi d'autres problèmes du secteur énergétique, il y a le faible accès à l'électricité dans le milieu rural, le potentiel hydroélectrique existant mais encore peu exploité et les problèmes rencontrés par la JIRAMA.

## 2.2.5 Développement rural

La place de **l'agriculture** dans l'économie nationale est prépondérante. La population active est très majoritairement agricole (82% en 2004) et il y a très peu d'emplois salariés. La structure du PIB est restée quasi inchangée depuis plusieurs années : le secteur primaire représente en moyenne 35% de la richesse du pays, le secteur secondaire 14% et le secteur tertiaire 51%.

Le **PIB agricole** est estimé à 27% du PIB global et la filière riz, qui constitue la première activité économique de Madagascar en terme de volume, y occupe une première place. Environ 2 000 000 de ménages (87%) pratiquent la riziculture irriguée sur quelque 1 200 000 ha (60%).

**L'élevage** contribue au revenu de 60% des ménages malgaches. Il constitue également un premier capital mobilisable pour les ménages ruraux ou périurbains, surtout en cas de difficultés. Une place croissante de l'élevage est à noter, notamment l'élevage laitier et l'aviculture urbaine. L'apiculture et la sériciculture prennent de l'importance dans certaines régions.

**La pêche et l'aquaculture** jouent un rôle social et économique important pour le pays, contribuant à concurrence de 24% en valeur dans l'exportation globale et procurant environ 500 000 emplois. C'est aussi un sous-secteur pourvoyeur de devises par l'exportation des produits halieutiques et source de recettes publiques par les redevances issues des ventes de licences de pêche.

**Les industries agro-alimentaires** ont représenté 36% du secteur secondaire en 2008. Elles sont surtout localisées autour de la capitale et dans quelques grands centres urbains, soit une industrie de première transformation des produits agricoles et soit des industries alimentaires.

Madagascar jouit de hautes potentialités géographiques exceptionnelles permettant une grande diversité de productions végétales, tropicales et tempérées. C'est un grand pays d'élevage favorable à une large gamme de productions animales de tout genre et disposant d'un secteur pêche industrielle et d'aquaculture très à la pointe. Le pays compte une superficie totale de 58 704 000 ha dont près de 8 millions d'hectares de terres cultivables. La superficie physique des exploitations agricoles, estimée à 2 083 590 ha, a connu une légère augmentation de 0,9% en 20 ans. La surface agricole potentielle pouvant se prêter aux grandes cultures, zones de pâturage et ranching ou autres grandes productions est estimée à plus de 35 millions d'hectares.

L'agriculture pratiquée est traditionnelle et peu intensive, d'où de faibles rendements. Les cultures vivrières, qui sont dominantes, sont en majorité autoconsommées, à l'exception du riz pour les moyens et les grands exploitants qui disposent d'un surplus de production. Les cultures de rentes et les cultures d'exportation, destinées à la commercialisation, sont en faible proportion. Les légumes et les fruits constituent des activités d'appoint, génératrices de revenus. Les exploitations sont de petites tailles (0,87 ha en moyenne) et se morcellent au gré des héritages. Certaines zones rurales connaissent une saturation foncière et font envisager des mouvements de migrations.

Dans le domaine des **politiques publiques**, compte tenu de l'importance du secteur agricole pour Madagascar, la part du programme d'investissement public (PIP) allouée au ministère de l'Agriculture, au ministère de l'Élevage et au ministère de la Pêche (ex-MAEP). Elle est destinée au financement du développement agricole et rural, a augmenté entre 2006 et 2009. Elle représentait entre 10 et 15% selon les années du total du programme des investissements publics. Ces investissements dépendent surtout des financements extérieurs. Néanmoins, ils restaient insuffisants et en même temps ont commencé à diminuer.

Les principaux obstacles au développement du secteur sont :

- ❖ **Insécurité foncière** : Les textes et la réglementation sont, dans certains cas, obsolètes et inadaptés avec les nouvelles orientations. Ainsi, le droit foncier est imprécis favorisant le développement des conflits fonciers. En 2011, 7 à 10% de la superficie ont des titres fonciers malgré la mise en œuvre du Programme National Foncier. Selon le rapport d'évaluation de la réforme foncière à Madagascar (2011), en un siècle, l'administration a établi 330 000 titres fonciers. Les causes sous-jacentes évoquées sont : (i) l'accès au foncier demeure toujours difficile, avec 550 000 demandes en souffrance au niveau de l'administration, (ii) l'insuffisance de guichets fonciers pour faciliter l'acquisition foncière, puisque seules 400 communes en sont desservies sur 1557 communes. Les causes structurelles ou profondes sont constituées par : (i) la mauvaise gouvernance (gestion, corruption...) au niveau de l'administration, (ii) et de la culture malgache qui néglige les femmes dans l'héritage, (iii) l'absence de synergie de la politique foncière malgache avec les autres politiques sectorielles.
- ❖ **Financement du monde rural** : les réseaux des institutions de micro-finance (IMF) qui ont progressé ces dernières années sont encore à couverture géographique insuffisante. La persistance des difficultés d'accès aux crédits empêche toute extension d'activités et/ou intensification de production. Les conditions d'accès aux services de micro finance sont jugées très sélectives et leurs produits ne sont pas adaptés aux besoins exprimés par la population rurale. Selon les données du ministère des Finances et du Budget, le secteur de la micro finance inclusive compte 31 IMF et 2 institutions bancaires travaillant dans le secteur. Le réseau dispose de 738 caisses/agences, réparties sur l'ensemble du territoire au profit de 838 791 membres. Les régions Analamanga (14 IMF), Vakinankaratra (11 IMF) et Boeny (9 IMF) bénéficient d'une forte présence d'IMF. Bien que la majorité des IMF existantes interviennent à un degré variable dans le milieu rural, seules quelques unes d'entre elles ont des vocations véritablement rurales. Il s'agit notamment des institutions suivantes : le réseau CECAM, la PMAF et le réseau TIAVO. Il faut également noter l'existence de différents programmes et projets intervenant dans le financement du monde rural. Ces projets et programmes apportent des appuis financiers et non financiers permettant d'une part l'accès des IMF au refinancement et d'autre part la structuration de la demande et la promotion de mécanismes de commercialisation de produits agricoles appropriés.
- ❖ **Augmentation de la production et amélioration de la productivité** : les résultats de la recherche sont faiblement exploités pour diverses raisons. Les acquis issus des programmes/projets de développement sont insuffisamment internalisés. Malgré le développement local de certaines techniques adaptées au contexte, l'application en reste limitée. Le caractère non durable de certaines techniques de production aggrave encore la situation. D'où une large majorité de paysans vivant en autosubsistance, ne mettant sur le marché que de petites quantités de produits, de qualité inadaptée au marché.
- ❖ **Insuffisance de la transformation** : La transformation des produits agricoles est presque inexistante en zone rurale pour améliorer et diversifier les revenus de la population rurale. Plusieurs zones rurales disposent de potentiels de transformation des produits agricoles (huile alimentaire d'arachide, farine de sorgho...), mais faute de compétences techniques, de matériels, d'investissement, et surtout d'énergie, il n'est pas exploité.
- ❖ **Insuffisance des relations d'affaire entre les producteurs dans les campagnes et les industriels en ville** : Les producteurs sont souvent découragés par le manque de débouchés pour écouler leurs produits. De leur côté, les industriels sont obligés d'importer la majeure partie de leurs intrants industriels par méconnaissance des opportunités locales existantes, d'une part, mais aussi par manque de confiance en la capacité de production locale pour satisfaire leurs besoins dans les quantités, les qualités et les délais souhaités.

- ❖ **Formation inadaptée** : le système de formation rurale, surtout post scolaire, constitue un maillon faible de la chaîne des filières. Les dispositifs sont inadaptés, inégalement répartis, et souffrent d'une insuffisance de ressources.
- ❖ **Diversification des activités insuffisantes** : Les agriculteurs pratiquent surtout les cultures vivrières destinées à l'autoconsommation. Les produits ne donnent lieu à aucune transformation, ni même conservation par rapport à l'abondance en période de récolte. Les filières sont peu organisées et notamment en aval, les entreprises agro alimentaires sont peu nombreuses.
- ❖ **La recrudescence des problèmes acridiens** : en 2011-2012, le ministère de l'Agriculture a estimé à 250 000 hectares de terrains infestés et 13 régions sur 22 sont considérées comme « aire d'invasion » des criquets. Des plans d'urgence ont été définis mais faute de moyens financiers l'impact de la lutte curative et palliative est très faible.

## 2.2.6 Etat des lieux de l'insécurité alimentaire

### A. Disponibilités alimentaires

L'alimentation à Madagascar est basée sur quatre types de céréales : le riz, le manioc, le maïs et la patate douce. Le riz riche en matière calorique est très consommé par les Malgaches qui sont les plus gros consommateurs au monde. Même si la production en céréales a progressé depuis plusieurs années, son offre reste insuffisante par rapport aux besoins de la population malgache notamment dans certaines régions comme le Sud.

L'insuffisance des capacités de production à répondre aux besoins alimentaires de la population trouve son explication dans plusieurs facteurs. Parmi ces facteurs, il y a i) les faibles productivités liées aux techniques traditionnelles, ii) le manque d'infrastructures de stockage des céréales pour se prémunir en cas de catastrophes naturelles mais aussi le problème en matière de coûts des transports, iii) les aléas climatiques qui sont difficilement maîtrisables et imprévisibles, mais il y a aussi l'enclavement et l'inexistence de marchés pour s'approvisionner et iv) le problème d'accès au marché avec une situation d'oligopole entre les différents acteurs du marché des céréales.

Les pouvoirs publics ont reconnu que la malnutrition est un problème de développement et que sa résolution demande des interventions multisectorielles, dans le cadre du plan national d'action de nutrition 2 (2012-2015) en agissant en synergie, en vue de (i) réduire la prévalence de la malnutrition chronique<sup>24</sup> chez les enfants de moins de 5 ans soit de 50,1% à 42,8% en 2015, (ii) contribuer à la réduction de la mortalité des enfants de moins de 5 ans de 72 pour 1000 naissances vivantes en 2008 à 56 en 2015.

Depuis 2005, plusieurs réformes ont été engagées visant à améliorer les infrastructures routières et les conditions de production pour soutenir l'efficacité de la production de céréales et résorber les déséquilibres entre les différentes régions de Madagascar.

Plusieurs études ont montré les nombreuses corrélations entre les différents marchés dans les différentes régions du pays. Les prix des marchés dans les villes d'Ambatondrazaka, Antananarivo, Fianarantsoa et Ambositra influencent les prix sur l'ensemble du territoire malgache et cela définit les conditions d'échange et de production de céréales à Madagascar.

La production du riz représente 70% de la production en céréales du pays. Le problème de la production de riz est qu'elle est concentrée dans quelques régions du pays (les plaines du Lac Alaotra et de Marovoay) ou alors elle provient d'importations commerciales. Cependant, la production

<sup>24</sup>taille/âge<-2ET

nationale de riz est en continuelle hausse depuis 2005 (hausse de 16% entre 2008 et 2009) avec un recours de moins en moins important à l'importation (10% de la production issue de l'importation).

Cette amélioration de la production de riz réalisée dans le cadre de l'initiative de 2008 « Révolution durable verte » peut s'expliquer par une série d'incitations notamment des aides financières pour les engrais et les semences et une aide à l'amélioration des techniques de production. Alors que la production de riz mais aussi de maïs (+22% entre 2008 et 2009) se sont améliorées, la production de céréale du pays reste fragile exposée aux inondations et aux tempêtes tropicales. En effet, l'amélioration de la production de céréales du pays cache de graves disparités entre les régions au Sud, les larges plaines agricoles et les régions les plus pauvres touchées par les catastrophes naturelles, la côte est et le Sud Ouest du pays.

Les périodes de sécheresse ont sévèrement touché Madagascar au cours des sept dernières années. La saison 2005/2006 et celles entre 2007/2008 et 2009/2010 ont été les périodes particulièrement difficiles. L'intensification des phénomènes climatiques réduit de moins en moins la résilience des populations sensibles, qui, n'ayant pas encore réuni toutes les conditions de relèvement par rapport aux aléas précédents, subissent déjà les suivants. Madagascar présente le double désavantage d'être à la fois pauvre et d'être exposé aux risques climatiques majeurs.

Alors que la production de riz augmente, la consommation de riz dans le même temps baisse. Cette situation est différente pour les autres cultures de céréales (maïs, manioc, pomme de terre douce) dont la consommation augmente. Malgré les efforts qui ont été réalisés pour améliorer les techniques de production, notamment concernant le manioc, l'augmentation de la consommation de ces céréales est imputable principalement à l'expansion des terres d'exploitation des cultures céréalières plutôt qu'à un relèvement du niveau de la productivité.

Dans l'ensemble du pays, 66% des dépenses des ménages, sont consacrés à l'alimentation notamment le riz cependant, avec des fortes disparités entre les différentes régions du pays entre le Sud et la côte est d'un côté et l'Ouest et le centre du pays de l'autre. L'évolution des prix, les préférences de consommation et le niveau de revenu influent sur la part consacrée par les ménages malgaches à l'alimentation.

Les Malgaches ont la perception que les dépenses en matière d'éducation et d'alimentation ont augmenté. Cela est dû pour l'éducation, à une réduction des subventions pour les droits scolaires alors que pour l'alimentation la perception, notamment dans les régions les plus en difficulté, d'une détérioration des dépenses est due à un problème lié aux conditions de production des ressources agricoles.

La majorité des produits utilisés par les Malgaches est réalisée par l'achat de nourriture (67%) et non pas par de l'autoproduction (27%) ce qui prouve que l'autoproduction seule ne peut remplir l'ensemble des besoins de la population. Le recours à l'achat de produits plutôt qu'à l'autoproduction par l'agriculture, plus particulièrement chez les Malgaches les plus pauvres, montre une certaine dépendance du pays au marché notamment en ce qui concerne la consommation de riz et de manioc.

Le problème est que la production agricole nationale dépend de la périodicité des récoltes, des aléas climatiques et de la volatilité des prix du marché des céréales. Globalement, la moitié (54%) des ménages cultivant le riz sont en déficit alors que 40% sont en surplus. Le plus grand nombre de ménages cultivant le riz en situation de déficit se trouve sur la côte est du pays (68%) alors que la région des larges plaines agricoles est la zone où le nombre de personnes en situation de surplus est le plus important (61%). En ce qui concerne le maïs et le manioc, les personnes les plus en difficulté se trouvent dans le Sud du pays.

Un enjeu important pour Madagascar est l'exploitation des terres cultivables, Madagascar est confronté à un problème de gestion des espaces agricoles disponibles. D'un côté de nombreuses terres dans le pays ne sont pas cultivées ce qui a une influence sur la productivité de l'agriculture malgache et sur la réalisation d'économie d'échelle, alors que dans certaines régions, il existe une

surexploitation des terres cultivables ce qui crée des problèmes environnementaux graves (déforestation, dégradation de l'écosystème, surexploitation des terres, etc.).

La majorité des agriculteurs pratiquent une agriculture de subsistance avec peu de ménages qui produisent des fruits, des cultures de rente ou d'autres légumes. Comme l'agriculture est peu diversifiée, elle est exposée aux variations climatiques, qu'elle soit prévisible (la période de soudure / sec) ou imprévisible (les cyclones, les inondations et les sécheresses (Source : CFSVA +N, 2010). Ceci a un impact sur le régime alimentaire malgache qui est basé sur le riz (la consommation moyenne est de 6,2 fois par semaine), les légumes (4,4 fois par semaine) et les tubercules (surtout le manioc, 3,9 fois). Les protéines végétales et animales sont rarement consommées (respectivement 1 et 2,3 fois). Au niveau national, près de la moitié (53%) des ménages ruraux soit 9,6 millions de personnes ont une consommation alimentaire très faible.

La majorité des paysans maintiennent les itinéraires techniques traditionnels, ce qui limite toujours le rendement et la production. Rien que pour le cas du riz, le système de riziculture intensif (SRI) permet de doubler ou tripler les rendements dans une majorité des situations locales, et de quadrupler le rendement quand ces cinq principes simples sont appliqués. En général, la production agricole, pour les récoltes essentielles (riz, manioc, maïs, patate douce), a pratiquement stagné en raison de la pratique de méthodes de culture traditionnelle, la résistance à l'utilisation de techniques améliorées et le manque d'outils de production.

Le problème d'accès à la terre amplifie la pratique de culture sur brûlis et l'extension incontrôlée des terres cultivées, lesquelles détruisent les forêts. En affectant l'équilibre hydrologique, la déforestation détruit les rizières rendant les ménages agricoles encore plus pauvres et plus vulnérables à l'insécurité alimentaire. Plus de la majorité des exploitants agricoles malgaches (52%) mettent en valeur une faible superficie (moins de 1ha) et environ 70% ont moins de 1,5 ha. L'absence de réforme sur la propriété foncière et le morcellement des terrains agricoles empêchent les petits propriétaires d'obtenir des surfaces plus vastes et de pouvoir faire une extension de leur exploitation, pour une économie d'échelle.

La transformation des produits agricoles est presque inexistante en zone rurale pour améliorer et diversifier les revenus de la population rurale. Plusieurs zones rurales disposent de potentiel de transformation de produits agricoles (huile alimentaire d'arachide, farine de sorgho...), mais faute de compétence technique, de matériels, d'investissement et surtout d'énergie, il n'est pas exploité.

## B. Insécurité alimentaire

Le CFSVA+N 2010 estime qu'un peu plus du tiers (35%) des ménages est classé en situation d'insécurité alimentaire. Près de la moitié des ménages (47,9%) est vulnérable à l'insécurité alimentaire. Dans les régions affectées par la sécheresse ou de cyclones pendant la campagne agricole, plus de 80% des ménages ont connu une baisse de leurs revenus et sont ainsi affectés par l'insécurité alimentaire en 2010. Près de 60% de ces ménages, soit 2 253 000 personnes sont frappées par l'insécurité alimentaire sévère. Également, dans les grandes zones rizicoles, environ 331 000 personnes sont touchées par l'insécurité alimentaire sévère. Les ménages dans la zone sud sont les plus concernés par l'insécurité alimentaire, avec un taux de prévalence de 68% des ménages. Viennent ensuite la zone ouest (44,7%), la côte est à haute fréquence cyclonique (42,8%) et la zone ouest/sud-ouest (41,1%). Ces mêmes sources d'enquêtes indiquent que la moitié des dépenses alimentaires qui sont de 62% des dépenses alimentaires des ménages est destinée à l'achat du riz et seuls 7% sont destinés à l'achat de la viande. En effet, ces ménages présentent le niveau le plus bas de dépenses mensuelles par habitant (11 298 Ariary/mois), et se trouvent dans la catégorie de quintile le plus pauvre avec 35% du total des ménages. Leur niveau de consommation alimentaire (25%) est le plus bas par rapport à la moyenne (28,5%) et ils ont recours à des mécanismes

d'adaptation néfastes pour accéder à la nourriture. La stratégie d'adaptation d'un peu plus de la moitié des ménages réduit « toujours ou souvent » sa ration journalière et fait appel à des aliments à plus faible valeur nutritionnelle comme le fruit de cactus dans le Sud, pour faire face aux déficits alimentaires. Dans le Sud où la situation d'insécurité alimentaire est la plus alarmante, plus de 70% des ménages réduisent leurs rations journalières et 67% réduisent le nombre de repas consommés (Source : PAM/FAO, 2011).

Les familles nombreuses (plus de 5,4 membres) et les ménages dirigés par les femmes et les personnes âgées (28% des ménages affectés par l'insécurité alimentaire et 19% des ménages vulnérables par l'insécurité alimentaire) sont les plus touchés par l'insécurité alimentaire. En considérant les catégories socioprofessionnelles, ce sont les agriculteurs et les travailleurs saisonniers (47%), ainsi que les travailleurs du secteur informel (59% des travailleurs informels) qui sont les plus concernés.

La superficie agricole détermine également l'exposition à l'insécurité alimentaire, car si la moyenne nationale est de 1,2 ha, les agriculteurs exploitant moins de 1 ha (en moyenne 0,96 ha) sont affectés par l'insécurité alimentaire. Plus de la moitié des ménages exploitent moins de 1 ha. Dans l'ensemble, près de la moitié des ménages agricoles cultivent quatre ou cinq cultures. En moyenne, les ménages en insécurité alimentaire ont tendance à cultiver une plus faible variété de cultures (3,1 variétés en moyenne) comparés à ceux en situation de sécurité alimentaire (3,4 variétés).

Une classification de l'insécurité alimentaire a été mise en place et basée sur quatre indicateurs : indice de santé, le score de consommation de nourriture, l'indice de stratégie d'adaptation et les dépenses mensuelles par capital. Les régions les plus touchées par l'insécurité alimentaire sont principalement le Sud (68% souffrent d'insécurité alimentaire) mais aussi l'Ouest (44,7%) et la côte est exposée au cyclone (42,8%). Ces régions sont plus touchées par l'insécurité alimentaire que les régions du centre du pays. Ces disparités au sein du pays peuvent s'expliquer par une insuffisance et une inégale répartition de l'aide alimentaire internationale.

Des différences significatives entre les régions sont constatées, avec un taux élevé de malnutrition dans le Sud (7,1 %), suivi par la zone est de la côte (6,2%) et la zone ouest (6,2%). Les forts taux de malnutrition sont dus principalement aux faibles productivités du secteur de l'agriculture et aux différents chocs climatiques. Les garçons sont plus touchés que les filles notamment dans les zones les plus pauvres du pays. Les enfants entre 6 mois et 23 mois sont plus touchés par la malnutrition au moment ils forment leur culture alimentaire et ils ont des besoins alimentaires de plus en plus importants.

Pour améliorer cette situation, plusieurs actions sont nécessaires en particulier :

- a) Amélioration de l'offre et de la demande alimentaire en i) mettant l'accent sur l'amélioration de moyens de production des ménages (engrais, foncier, crédit, etc.), ii) améliorant les infrastructures de transports, iii) développant un système de marché dynamique (circuits de commercialisation et système d'information sur les prix), iv) développant les capacités de stockage et de transformation pour pouvoir combler les périodes de soudure ;
- b) Développement de certaines filières prioritaires afin d'augmenter la diversification des sources de revenus ;
- c) Investissement dans le capital humain en réduisant le niveau d'extrême pauvreté, le renforcement de l'alphabétisation (notamment les femmes) et la mise en place de cantines scolaires pour les enfants dans les zones d'insécurité alimentaire ;
- d) Amélioration de l'efficacité des systèmes de résilience et des mécanismes de préparation et de réponse à l'insécurité alimentaire, avec un repositionnement des stocks alimentaires d'urgence et la mise à jour et la révision des plans d'urgence.
- e) Lutte contre la malnutrition aiguë ;

- f) Création et/ou réhabilitation des avoires communautaires de production (pistes, canaux d'irrigation, barrages de retenues d'eau, etc.) ;
- g) Renforcement des capacités des paysans en maîtrise d'eau et en stockage d'eau (création de mare, bassin de stockage, etc.

## 2.3 Environnement et réduction des catastrophes naturelles

### 2.3.1 Fragilisation des écosystèmes et fortes pressions sur les ressources naturelles

Madagascar regroupe 15 types d'écosystèmes terrestres et 6 écosystèmes marins et côtiers, renfermant une riche biodiversité dont 90% sont endémiques. En 2005, il a été estimé que 16% du pays sont couverts de forêts naturelles. Madagascar dispose aussi des richesses minières importantes comme l'or, les pierres précieuses (saphir, rubis, émeraude, etc.) et semi-précieuses (quartz et béryl, etc.), ainsi que des minerais industriels (fer, bauxite, chrome, nickel/cobalt, ilménite, etc.) et le charbon. Des gisements potentiels de pétrole sont également décelés.

La pression démographique, les activités économiques et le mode de production en particulier dans les zones rurales influencent directement le niveau de dégradation des ressources naturelles. Quant à la pêche, elle touche particulièrement la population des zones côtières et concerne 65% de la population totale. Dans la pratique agricole, le feu et la culture sur brûlis restent très dominants. Avec le potentiel de son sous-sol, les industries extractives ont commencé à gagner du terrain. En outre, aussi bien au niveau de chaque foyer qu'à l'échelle industrielle, le taux d'accès à l'électricité, est de l'ordre de 15% à 19%, avec une proportion comprise entre 5% et 7% en milieu rural, à laquelle s'ajoute la consommation annuelle de 21,73 millions de m<sup>3</sup>/an en bois et en charbon de bois pour la cuisson, ce qui traduit la problématique de la **fourniture d'énergie**. Madagascar, sujet aux **aléas climatiques**, subit cycliquement les sécheresses et les cyclones. Enfin, les **crises politiques** en 1991, 2002 et 2009, ont montré que le capital naturel de Madagascar est au centre de chaque événement politique, se retrouvant souvent en position de « victime », posant de façon urgente la question de la gouvernance du secteur de l'environnement.

Les principales forces motrices de pression sur les ressources naturelles sont la pression démographique, l'exploitation très faiblement contrôlée des forêts, les méthodes culturales et les exploitations minières. La pauvreté contraint les populations à recourir aux ressources naturelles de façon destructrice et accélérée, aux dépens d'une utilisation rationnelle et durable. Au cours de ces 20 dernières années, la perte de 50000 ha/an de forêt est due principalement à : (i) la conversion de la forêt en zones de cultures, (ii) les besoins en bois énergie, et (iii) les exploitations minières<sup>25</sup>. En outre, la transformation des plans d'eau et des marais ainsi que celle des mangroves en rizières, représentent une autre forme de pression. L'élevage reste encore au système extensif, les parties les plus concernées étant le Sud et l'Ouest. La divagation des bétails dans les forêts, lieux de pâturage intensif, est importante. Censés pallier à l'insécurité alimentaire et/ou pour satisfaire l'appât du gain, la chasse et le braconnage constituent également une menace majeure pour la faune, de même que la surpêche. D'un autre côté, Antananarivo est classée comme la deuxième ville la plus polluée au

<sup>25</sup> REEM, 2012

monde<sup>26</sup>, tandis qu'au niveau de chaque grande ville, l'amoncellement des déchets solides et des effluents liquides reflète une autre problématique environnementale. Le réchauffement climatique<sup>27</sup> a commencé quant à lui dès 1950 depuis la partie sud, et s'est étendu vers le Nord à partir des années 70. Enfin, si le nombre des cyclones par saison est resté presque invariable, leurs intensités se sont aggravées<sup>28</sup> depuis l'année 1994.

Ces multiples pressions se traduisent par :

- Une constance du taux de déforestation, 0,53% ; les forêts à moins de 800 m d'altitude sont les plus touchées, avec un taux autour de 1%/an dans la partie sud et du Sud-Ouest (écosystème des forêts sèches et d'épineux) ; pour tout Madagascar, entre les années 1990 et 2000, la majorité des 1 620 000 ha de forêts décimées a été convertie en terrain de culture, environ 30 tonnes/ha/an de terre seraient perdues ;
- Les fragmentations des forêts de ces dernières années seraient également le résultat des **activités minières**. A titre d'exemple, la mine d'Ambatovy (nickel, cobalt), imbriquée dans des forêts quasi-primaires, devrait défricher 600 ha de forêt et déplacer 360 millions de m<sup>3</sup> de terres après ses 29 années d'exploitation, tout en soutirant 23 millions de m<sup>3</sup>/an d'eau, dès la phase de production de boue de minerai ;
- Au niveau des espèces et écosystèmes, la chasse et le braconnage affectent la distribution des espèces (**lémuriens, crabiers blancs, etc.**) ; la perte d'un hectare de forêt, **habitat principal de la biodiversité** terrestre, est très significative par rapport à la menace sur la biodiversité qui se localise sur des espaces restreints. La biodiversité au niveau des lacs, marais, cours d'eau et rivières (zones humides), est menacée par les effets conjugués des actions anthropiques et des phénomènes climatiques accentuant l'envasement des plans d'eau ;
- L'impact sur l'environnement humain et socio-économique se traduit par un coût annuel lié à la dégradation de l'environnement estimé entre 457 et 495 millions USD (9 à 10% du PIB de 2005 selon une étude de la Banque Mondiale) ; 75% de ce coût proviendrait de la déforestation, 15% de la diminution de la productivité des terres, et environ 10% de l'augmentation des coûts opérationnels et de la diminution de la durée de vie des infrastructures ;
- L'impact des cyclones se traduit par des dommages estimés à 176 millions USD et des pertes économiques de 158 millions USD<sup>29</sup>, touchant l'habitat, l'agriculture, le commerce, le tourisme et le transport<sup>30</sup> ;
- Au plan sanitaire, environ 40% des infections respiratoires seraient imputables à la pollution de l'air à l'intérieur des maisons utilisant le bois de chauffe ou le charbon<sup>31</sup>.

---

<sup>26</sup>Centre d'échange d'information pour Madagascar, <http://mg.chm-cdb.net> (2008)

<sup>27</sup>Au mois de janvier 2011, Madagascar, a été classé par l'Institut Maplecroft au troisième rang des pays à risque en termes de vulnérabilité au changement climatique.

<sup>28</sup>Direction Générale de la Météorologie, *Le Changement Climatique à Madagascar, 2008*

<sup>29</sup>Une perte économique équivalente à 4 % du PIB

<sup>30</sup>Madagascar : Vers un agenda de relance économique, Banque Mondiale, 2010

<sup>31</sup>Madagascar : Vers un agenda de relance économique, Banque Mondiale, 2010



## 2.3.2 Réponses apportées par les politiques nationales

Madagascar fut le premier pays de l'Afrique australe à disposer d'un vaste programme national d'actions environnementales (PNAE), découlant d'une charte de l'environnement. La promulgation de cette charte de l'environnement (loi n° 90-033 du 21 décembre 1990, modifiée par les lois n°97-012 du 6 juin 1997 et n°2004-015 du 19 août 2004 ; *actuellement en cours de révision*) et constituant la base juridique du PNAE, est le reflet de l'intégration de l'environnement dans la politique du Gouvernement. Le PNAE s'est décliné en trois programmes environnementaux (PE1, PE2 et PE3), qui finalement, a duré presque vingt ans pour certaines composantes.

La mise en œuvre de ces trois programmes se caractérise par :

1. *Au cours du PE1 (1990- 1995/96)* : La mise en place des « Agences d'exécution » et la mise en œuvre des projets sur le terrain, marqués notamment par les projets de conservation et de développement intégrés (PCDI), ainsi que par la création des premiers parcs nationaux à visées éco-touristiques ;
2. *Au cours du PE2 (1996/97- 2004)* : L'élargissement des actions vers l'approche éco-régionale et l'intégration des préoccupations environnementales dans les politiques sectorielles et économiques ;
3. *Au cours du PE3 (2004- 2009/10)* : La poursuite des efforts au cours du PE2, avec une perspective de mise en place et en œuvre d'un mécanisme de pérennisation financière et d'intégration du réflexe environnemental dans les initiatives de développement à toute échelle (sites, paysages, régions).

La mise en œuvre du PNAE a permis le développement d'une vision et politique plurisectorielle et multidimensionnelle, dont : l'internalisation des questions environnementales au sein des ministères sectoriels ; la génération d'entités nationales œuvrant pour l'environnement comme l'Office national pour l'environnement, Madagascar National Parks, le Service d'appui à la gestion de l'environnement (SAGE), l'association nationale d'actions environnementales (ANAE), et des ONG nationales ; la production des tableaux de bord environnementaux régionaux et national ; l'émergence des différentes plateformes décentralisées et intersectorielles ; l'écotourisme ; l'intégration de la protection de l'environnement dans les cursus scolaires, ainsi que le développement et la vulgarisation des divers outils d'information/éducation/communication environnementales au niveau des communes et des écoles ; un début de mobilisation du secteur privé en faveur du développement durable ; la mise en place, avec l'appui du Gouvernement, des deux fondations : La Fondation Tany Meva<sup>32</sup> et la Fondation pour les aires protégées et la biodiversité de Madagascar<sup>33</sup> ; la création de l'Observatoire national pour l'environnement et le secteur forestier (ONESF).

En 2007, le « Madagascar Action Plan 2007-2012 (MAP) », a remplacé le traditionnel DSRP (Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté). L'élaboration du MAP s'est largement inspirée des OMD auxquels Madagascar a souscrit. Au même titre que les autres secteurs de développement, l'environnement a occupé une place significative dans ce document MAP.

Le PNAE qui, initialement, était tourné surtout vers la protection de la biodiversité et des écosystèmes, a vu également une considération incontournable face aux nouvelles problématiques, plus particulièrement, les exploitations minières, la destruction de l'environnement marin et côtier,

---

<sup>32</sup>Fondation Tany Meva : Pour la promotion de la gestion durable des ressources naturelles à vocation communautaire

<sup>33</sup>FAPBM : Pour assurer la durabilité du financement de la gestion des aires protégées et des actions de conservation de la biodiversité

les perturbations climatiques, la dégradation de l'environnement dans le Sud, ainsi que la difficulté par rapport à la fourniture et à l'accès à l'énergie durable et propre. Aussi, la prise en compte de ces nouvelles préoccupations s'est-elle faite progressivement, reflétée entre autres par la politique de gestion intégrée des zones côtières, un plan national d'actions pour la lutte contre la désertification qui est un document de référence pour la gestion durable des terres, des textes sur les activités minières, des actions de la direction du changement climatique nouvellement créée au sein du ministère en charge de l'environnement, ainsi que des projets de texte en cours sur les biocarburants et la politique énergétique.

Le PNAE a permis également à l'écotourisme de se promouvoir, à travers les visites au sein des parcs nationaux. Le tourisme en général, contribuant à 13% du PIB national, compte majoritairement les activités éco-touristiques : jusqu'en 2008, l'écotourisme était la 2ème source de devises, avec en moyenne, 150.000 visiteurs/an. Puis, après des baisses en 2009-2010 (crise politique), l'année 2011 a vu une reprise avec 225.055 touristes contre 196.052 en 2010, soit une hausse de 14.8 %<sup>34</sup>. Les parcs nationaux du Sud (Isalo et Ranomafana), ainsi que celui d'Andasibe-Mantadia, à l'Est, sont les plus visités.

Bien que considéré comme non grand émetteur de CO<sub>2</sub>, Madagascar n'est pas en marge des préoccupations relatives aux changements climatiques. D'une part, la Grande Ile fait partie des pays les moins avancés pour lesquels les enjeux de ces problématiques peuvent être transformés en opportunités économiques dans le cadre du marché carbone. Ainsi, le pays dispose-t-il de sa stratégie nationale pour le mécanisme de développement propre (SN MDP) et de sa liste NAMA (National Appropriate Mitigation Actions). Par ailleurs, Madagascar a élaboré son R-PP (Readiness Plan Proposal), document de préparation au mécanisme REDD (réduction des émissions de CO<sub>2</sub> dues aux déforestations et aux dégradations forestières), en vue d'une stratégie REDD pour Madagascar. D'autre part, le sujet qui concerne beaucoup plus les secteurs de la productivité dans le domaine du changement climatique, est l'adaptation. Aussi, dès 2006, le plan national d'action à l'adaptation (PANA) a été finalisé, considérant divers secteurs : agriculture, ressources en eau, élevage, pêche, infrastructures, météorologie. La mise en œuvre des projets identifiés dans le PANA est actuellement en quête de financement. A l'amont des politiques d'atténuation et d'adaptation, la politique nationale sur la lutte contre le changement climatique (PNLCC) a été adoptée en 2010. Le pilotage de l'ensemble est assumé par la direction du changement climatique, assisté du point focal changement climatique, de l'autorité nationale désignée et d'autres services techniques.

Des mesures afférentes aux activités illégales (exploitations, exportations) concernant la biodiversité existent. Dans ce contexte de crise sociopolitique, qui a vu l'exacerbation des exploitations illicites de bois précieux, ainsi que celles, plus diffuses, des requins, des concombres de mer et d'exportations d'espèces faunistiques endémiques, notamment les reptiles (caméléons, lézards, grenouilles) et les tortues, de nouveaux textes sont également appliqués, renforçant les dispositifs antérieurs déjà en place.

A titre d'exemple, l'Ordonnance 2011-001 du 8 août 2011 portant répression des infractions relatives au bois de rose et au bois d'ébène, avec des dispositions réglementaires spécifiques, comme l'arrêté interministériel n°10885/2007 du 3 juillet 2007, règlementant et prohibant l'exportation des bois de forêts naturelles toutes catégories confondues et suspendant l'exportation de bois de forêts naturelles. En août 2011, des mesures complémentaires ont été prises, telles que la saisine de tous les rondins coupés et l'inscription des bois de rose et d'ébène à l'annexe III de la Convention internationale sur le commerce des espèces en danger (CITES).

La ratification de 14 conventions internationales qui intéressent les spécificités du pays a également marqué la période du PNAE<sup>35</sup>, surtout les trois grandes conventions piliers du développement durable, issues de Rio (1992), à savoir la Convention sur la diversité biologique (CDB), la Convention

---

<sup>34</sup>Institut National de la Statistique, 2012

<sup>35</sup> Annexe 2

cadre des Nations Unies pour la lutte contre le changement climatique (CCNUCC) et la Convention des Nations Unies pour la lutte contre la désertification (CNU LCD). Depuis 2009, le quatrième rapport national sur les obligations relatives à la ratification de la CDB est disponible ; en 2011, la deuxième communication nationale sur la CCNUCC a été postée et la troisième est actuellement en cours de préparation, tandis que le quatrième rapport national sur la mise en œuvre de la CNU LCD a été validé en 2010. Enfin, l'élaboration du Plan stratégique sur la biodiversité pendant 2011-2020, en conformité avec la décennie des Nations Unies sur la biodiversité est en cours de préparation, ainsi que le Plan national d'action sur le programme des aires protégées.

Les partenaires techniques et financiers ont appuyé fortement les différents plans nationaux de protection de l'environnement. Toutefois, les projets et programmes environnementaux initiés ont eu du mal à se « décroiser ». Les résultats sur le terrain sont isolés, tandis que l'envergure de ces résultats a peu d'impact en termes d'amélioration durable des conditions de vie des communautés et celles de l'économie, en général. Au plan financier, la mise en œuvre du PNAE, assurée principalement par les PTF, a totalisé plus de 400 millions USD.

Face à la complexité de la situation sociopolitique qui a commencé depuis janvier 2009 à Madagascar, les autres partenaires techniques et financiers traditionnels ont, soit suspendu, soit limité leur assistance au pays, en se cantonnant au domaine de l'humanitaire et des aides d'urgence. Toutefois, certains partenaires, afin de contourner les questions institutionnelles, ont poursuivi leurs interventions, en développant de nouvelles approches auprès des organisations de la société civile (ONG, Associations, Fondation, etc.). Quant à la Banque Mondiale, au cours de l'année 2011 et considérant que la protection de la biodiversité de Madagascar constitue un bien mondial, ainsi qu'une urgence pour le bien-être de la population dont les conditions de vie dépendent de la bonne santé des écosystèmes, elle a consenti un financement additionnel de 52 millions de dollars au PE3.

### 2.3.3 Principaux problèmes et nouveaux enjeux

Madagascar fait face à de nouveaux défis, cumulativement aux anciens. Il y a vingt ans, son seul problème environnemental tangible était la déforestation liée au défrichement. Si le problème de la déforestation perdure (même s'il a ralenti), d'autres problèmes ont émergé ou se sont accentués : le faible accès et le développement limité de l'énergie propre et renouvelable, la stagnation de la pauvreté surtout en milieu rural où les activités génératrices de revenus n'arrivent pas à « s'équilibrer » avec des actions moins consommatrices de ressources naturelles, l'aggravation des impacts des événements climatiques, l'incapacité d'arrêter efficacement le pillage des espèces, l'implication limitée des populations dans la gestion des ressources naturelles, la non-effectivité de la politique de décentralisation dans la gestion de l'environnement, les risques sanitaires liés à l'environnement, les pollutions de diverses origines et mal gérées, faute d'infrastructures adéquates, le manque de vision élargie sur la gestion durable des terres, le financement durable de ce patrimoine que représente la biodiversité de Madagascar et la gestion des activités industrielles (mines, pétrole, textiles, etc.) impactant sur l'environnement. Par ailleurs, les ressources en eau ont été longtemps traitées à part, alors qu'elles sont intimement liées aux autres ressources naturelles.

De l'autre côté et à titre d'exemple, la contribution du Gouvernement pour la mise en place et la gestion des aires protégées, ne dépasse pas 10%. Par rapport au total des crédits de tous les ministères, les parts attribuées au ministère de l'environnement et des forêts sont de 0,80% et de 0,87%, respectivement en 2011 et 2012, selon les lois de finances relatives à ces années.<sup>36</sup> Il est à mentionner toutefois que certains ministères sectoriels (énergie, agriculture, santé, tourisme) attribuent une partie de leurs budgets aux activités liées à l'environnement.

---

<sup>36</sup>Site officiel du Gouvernement

Le PNAE n'a pas permis d'améliorer significativement les conditions de développement, en général. Les résultats obtenus ne sont pas à la mesure des aides financières reçues. Toutefois, Madagascar dispose d'une batterie d'outils juridiques et de politiques largement suffisante, pour la gestion de son environnement. Les efforts à déployer résident dans les synergies intersectorielles et surtout d'une volonté politique réelle afin de renverser la tendance de dégradation quasi-généralisée, pour transformer la protection de l'environnement en facteur de croissance. En outre, les entités nationales<sup>37</sup> (ONG, associations, structures communautaires ou villageoises), qui se sont formées dans le cadre du programme environnemental n'ont pas été assez valorisées ni renforcées malgré les expériences progressivement acquises, alors qu'il est évident que compétitivement, sans renforcement, elles ne peuvent s'aligner aux autres organisations internationales, bien qu'objectivement, elles soient plus proches des réalités nationales et locales.

Pour les prochaines années, Madagascar devra :

- **Au niveau politique et stratégique :**

- disposer de sa stratégie nationale de développement durable, en valorisant les leçons retenues du PNAE, en tenant compte de l'évolution du contexte des nouvelles problématiques émergentes et des différents documents issus des diverses réflexions sur le développement durable, notamment le Rapport national dans le cadre du Rio +20 (2012) ;
- Formuler (ou mettre à jour) certaines politiques sectorielles : énergie, ressources en eau et assainissement, agriculture, réduction des risques de catastrophes, risque d'accident radiologique, etc. ;
- Mettre en place la stratégie REDD+ sur la base du R-PP élaboré.

- **Au niveau de la Gouvernance :**

- Conduire une analyse de la politique publique dans le domaine de l'environnement pour appliquer les lois prévues ;
- Améliorer le cadre des coopérations à tous les niveaux et entre tous les acteurs (PTF et Gouvernement, Gouvernement et secteur privé, Gouvernement et société civile, etc.) ;
- Mettre des mécanismes, outils de gestion et de suivi efficaces ;
- Mettre en cohérence des différents textes et politiques existants pour la gestion des exploitations illicites ;
- Appuyer les sociétés civiles nationales, le savoir-faire et les vécus des communautés locales de base ;
- Renforcer les capacités du ministère en charge de l'environnement pour les suites à donner après les ratifications des conventions internationales, qui constituent des engagements.

- **Du point de vue économique, sectoriel et intersectoriel :**

- Renforcer et promouvoir l'« économie verte », notamment dans le domaine de l'écotourisme, de la pêche et du secteur minier/pétrolier (Etat, société, civile, secteur privé) ;
- Réaliser des études analytiques spécifiques pour le secteur Energie, étant donnés les enjeux environnementaux et socioéconomiques qui lui sont liés, ainsi que d'autres thématiques : environnement urbain, déchets, pollutions ;
- Renforcer les capacités en gestion intégrée des ressources en eau/ élaboration du plan hydraulique national.

---

<sup>37</sup> Estimé au nombre d'environ 1000 (Source : Alliance VoaharyGasy, 2012)

## 2.4 Accès aux services sociaux de base

### 2.4.1 Education

#### A. Constat et situation du Secteur Education

##### 1. Alphabétisation

Le taux d’alphabétisation des plus de 15 ans est passé de 59,2% en 2004 à 71,4% en 2010. En 2010, les populations des provinces d’Antananarivo et d’Antsiranana sont en moyenne les plus alphabétisées. Les régions qui accusent le plus de retard en matière d’alphabétisation sont : Melaky (48,7%), Atsimo Andrefana (50,4%), Anosy (35%), Androy (39%), Atsimo Atsinanana (42,5%).

L’écart des taux d’alphabétisation entre hommes et femmes est plus perceptible dans certaines régions : Anosy - hommes (42%)/femmes (28%) ; Androy - hommes (42%)/femmes (35%) ; Melaky - hommes (52%)/femmes (45%) ; Atsinanana - hommes (49%)/femmes (36%).

Le MEN (ministère de l’Education nationale) est particulièrement engagé dans le développement de l’alphabétisation, mais le budget consacré à ce secteur demeure toujours très insuffisant.

##### 2. Le préscolaire

Les effectifs du préscolaire sont passés de 164 000 (2007-2008) à 207 000 (2010-2011). En dix ans, l’effectif a quintuplé. Le taux net de scolarisation est de l’ordre de 0,2% en 2010. Cela veut dire que seulement deux enfants sur 1 000, parmi ceux âgés de 3 à 5 ans, fréquentent le préscolaire. Par contre, le taux brut pour ce cycle d’enseignement monte à 18,7%. Cela est dû au fait que beaucoup d’enfants hors de l’âge légal fréquentent le préscolaire. La scolarisation des enfants à ce niveau reste en majorité un phénomène urbain (le MAP avait fixé le taux de 20%).

En 2010/2011, le public ne dispose que de 1 033 écoles publiques avec un secteur préscolaire au bénéfice de 37 599 enfants dont 19 342 filles (51,4%). Tandis qu’on dénombre 3 117 écoles avec un secteur préscolaire pour le privé, bénéficiant à 169 358 enfants dont 85 298 filles. Le préscolaire public dispose de 1 174 enseignants dont 191 fonctionnaires, 901 FRAM et 82 autres, tandis que le privé en compte pour la même année 6 103 soit 84% des éducateurs préscolaires toutes catégories confondues. La part du privé atteint plus de 80% durant les 3 dernières années en termes d’effectif des élèves.

La généralisation des centres préscolaires – mentionnée dans le plan éducation pour tous – a été limitée tant par le manque de moyen (paiement des subventions des éducateurs, infrastructures d’accueil, mobilier adapté à l’âge des enfants) que par les difficultés pédagogiques : formations des éducateurs, manuels scolaires, et matériels didactiques et d’éveils etc.

##### 3. Le primaire

Pour l’année scolaire 2010-2011, les effectifs élèves représentaient près de 4,3 millions d’élèves. Au cours de la période décennale 2001-2011, cet accroissement s’est produit avec un taux moyen de 6,7%/an mais il est à noter que les effectifs sont décroissants depuis ces 3 dernières années. La part du privé ne cesse de baisser, contrairement à ce qui est prévu dans le plan EPT (Education pour tous). En effet, alors qu’il avait été stipulé que cette part serait maintenue à son niveau de 2001-02 (21%

d'élèves), elle a été en fait réduite à 18% en 2010. Le taux net de scolarisation est de 73,4% en 2010 ; le taux est à peu près le même chez les filles et les garçons.

On dénombre en 2010/2011, 21 837 écoles primaires publiques (EPP) et 5 882 écoles privées dans toute l'île pour 80 428 enseignants, dont 67,12% de non fonctionnaires (ENF).

Le taux d'achèvement estimé est de 63% en 2010/2011, invariable en 5 ans. Les objectifs fixés par l'EPT sont loin d'être atteints. Un accroissement du taux d'achèvement a été enregistré de 2002 à 2008 en passant de 30% en à 60,2%. Des efforts restent à faire pour atteindre le taux d'achèvement universel fixé.

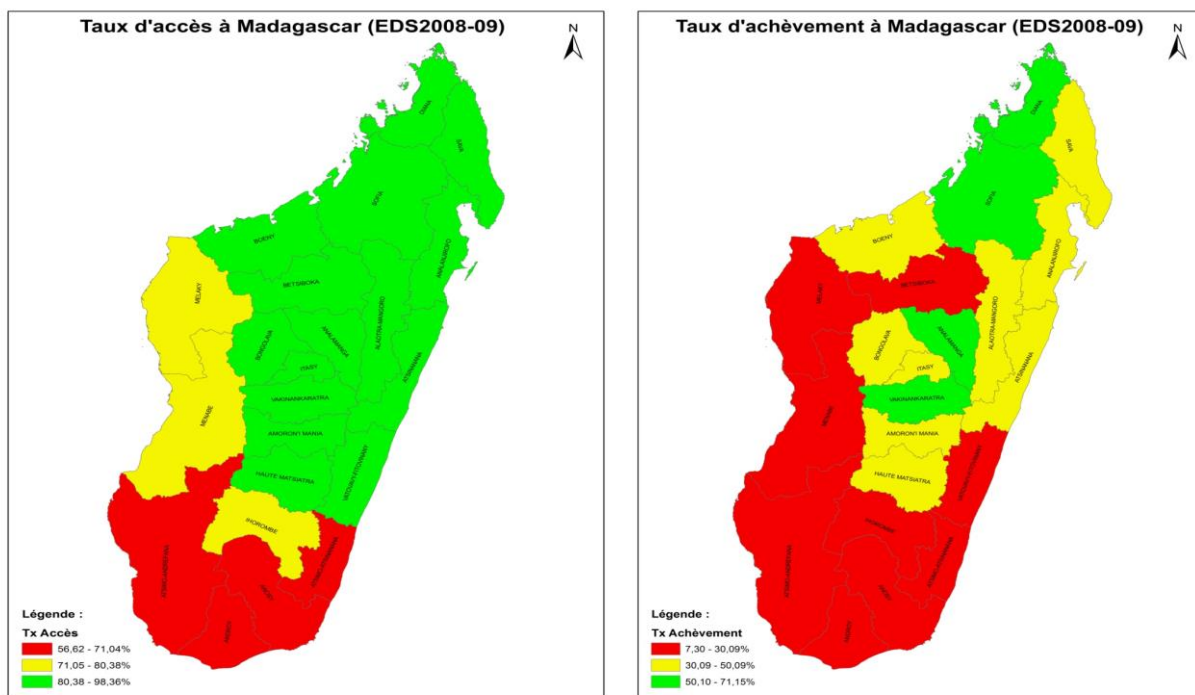
La proportion des redoublants est encore élevée, loin de l'objectif EPT (5%) en 2015. Entre les deux années scolaires 2009-2010 et 2010-2011, 19,3% d'élèves ont redoublé leur classe.

L'effectif pléthorique des classes, malgré une moyenne nationale de 44 pour le ratio élèves/maîtres (disparités régionales) entrave la bonne marche de l'apprentissage. Les méthodes pédagogiques mises à la disposition des enseignants ne sont pas adaptées à de telles situations. La gestion des classes multigrades a aussi sa limite. L'absence d'un mécanisme de suivi régulier des acquis des élèves rend difficile les diagnostics et par conséquent l'identification et la mise en œuvre de mesures correctives par rapport aux différentes stratégies d'amélioration de la qualité. L'utilisation de la pédagogie différenciée est soit méconnue, soit limitée par les effectifs pléthoriques des classes.

Par rapport aux différentes régions de Madagascar, en matière de scolarisation pour le niveau primaire, 7 régions dont : Bongolava, Atsimo Atsinanana, Boeny, Betsiboka, Melaky, Atsimo Andrefana, Androy, Anosy et Menabe sont encore en dessous de la moyenne nationale (73,4%). Les points communs pour ces régions sont l'éloignement et l'enclavement d'un certain nombre de Cisco (Midongy du Sud Befotaka, Besalampy, Ambatomainty, Fenoarivobe...), l'insécurité grandissante surtout dans les milieux ruraux, l'éparpillement des habitations par rapport aux écoles fonctionnelles, la faible densité de la population, le nomadisme pour certaines régions, et le nombre élevé de Fokontany sans école et d'écoles à cycles incomplets.... Par ailleurs, la différence est aussi palpable entre les régions rurales et urbaines en termes de taux de scolarisation au niveau du primaire qui affiche un écart de 20 points pour des régions telles que Atsimo Atsinanana, Boeny ou Anosy par rapport à la capitale. Ainsi, en 2010, un enfant sur quatre, parmi les 6 à 10 ans, ne fréquente pas l'école primaire.

Pour ce qui est du taux de décrochage scolaire, entre les deux années scolaires 2009-2010 et 2010-2011, 18,7% des élèves ont quitté l'école ; les taux étant les mêmes chez les garçons et les filles. Le taux de décrochage est en rapide augmentation depuis le début de la crise avec un accroissement de plus de 5 points depuis les années scolaires 2008-2008 et 2008-2009.

Le MEN a expérimenté une réforme de l'enseignement dans 6CISCO (Circonscription Scolaire) pilotes à partir de 2007 : cycle primaire de 7ans, collège 3 ans et lycée 2 ans. A ce jour, la poursuite de cette réforme est restée au niveau de ces 20 CISCO. Des difficultés subsistent dans la mise en œuvre de la réforme des programmes d'enseignement. Cette réforme est actuellement suspendue et devrait subir une évaluation pour statuer sur son devenir et c'est donc l'ancienne formule qui a généralement cours.



Carte : Disparités Régions Madagascar - niveau primaire - 2008-2009

#### 4. Le Collège

Les effectifs d'élèves passent de 759 000 en 2007-2008 à 1 050 en 2010-2011. Cet effectif a triplé en dix ans. Le taux net de scolarisation est estimé à 22,7% en 2010. La part du privé ne cesse de diminuer, passant de 43,6% en 2001 à 33% des effectifs globaux de ce niveau en 2011 contrairement à ce qui est prévu dans l'EPT.

Le taux d'achèvement est de 30% en 2010/2011, en augmentation en 5 ans (23% en 2007). Le taux de redoublement se situe à 12% en 2010-2011. Ce taux dépasse les 20% dans la région d'Atsimo Atsinanana.

Le taux de décrochage scolaire est estimé à 9,6% au même niveau chez les garçons que chez les filles. Ce taux dépasse les 10% dans les régions de Bongolava, Vatovavy Fitovinany, Ihorombe, Atsinanana, Analanjirofo, Alaotra Mangoro, Betsiboka, Anosy, Menabe, Diana, Sava. En général, le taux de décrochage scolaire diminue chez les ménages aisés chez qui les conditions financières sont moins contraignantes, notamment aux niveaux collège et lycée.

On compte en 2010/2011, 1 808 collèges d'enseignement général (CEG) et 2 070 collèges privés, pour 18 938 enseignants.

#### 5. Le lycée

Les effectifs des élèves du lycée passent de 153 000 en 2007-2008 à 239 000 en 2010-2011 soit un triplement de l'effectif en dix ans. Le taux net de scolarisation est de 6,3% en 2010. Il est presque égal entre les garçons et les filles. Les disparités régionales sont flagrantes, variant de 20% à Analamanga, à 0,6% à Betsiboka et à 0,7% à Atsimo Atsinanana Androy. Bien que les 48% des élèves étudient dans les établissements privés, ce taux est en régression. On dénombre en 2010/2011, 249 lycées publics pour 694 lycées privés. Au niveau du lycée, le taux de décrochage est de 12,7% et celui du redoublement à 15,9%.

Pour les enseignants, on dénombre pour le public 3 806 professeurs dont 2 507 fonctionnaires, 502 enseignants FRAM, 797 autres et 4 894 pour le privé.

Les lycées privés s'occupent des 47,9% de l'ensemble des élèves du second cycle du secondaire.

## 6. L'éducation non formelle

D'après les statistiques de l'UNICEF<sup>38</sup>, il y aurait 7 026 000 enfants âgés de 5 à 18 ans à Madagascar en 2010. Les statistiques du MEN nous apprennent que le système scolaire (public et privé) comptait 5 800 706 étudiants du préscolaire jusqu'au lycée. Ceci indiquerait donc que plus d'un million d'enfants malgaches au minimum sont exclus du système scolaire. Certaines études estiment jusqu'à 1,5 million le nombre d'enfants de 6 à 12 ans exclus du système scolaire. Il est important de souligner que le dernier recensement remontant à 1993, toutes les estimations utilisées actuellement par le gouvernement de Madagascar sont en fait des extrapolations sur la base de ces données vieilles de près de 20 ans et sont donc peu fiables. L'EPM 2010 indique que la plupart des exclus (soit 14,2% des 25% d'enfants âgés de 6 à 18 ans) sont des enfants n'ayant jamais fréquenté l'école. Dans certaines régions (Melaky et Androy), plus de 40% des mineurs n'ont jamais été scolarisés.

Les résultats de l'EPM 2010 fournissent les raisons de la non scolarisation et de la déscolarisation. On note sans ordre d'importance (i) le problème financier; (ii) le refus de l'enfant ou de ses parents de l'y envoyer; (iii) le travail. Ajoutons (iv) l'éloignement des écoles (ou leur fermeture); (v) l'inaccessibilité ou l'insécurité de la zone de localisation de l'école, (vi) l'insuffisance d'enseignants (et leur absentéisme).

Une stratégie nationale en faveur de l'éducation non formelle arrêtée en 2008 n'a pas été lancée en raison de la crise politique actuelle.

## B. Réponses apportées par les politiques publiques

Depuis 2003, Madagascar s'est engagé dans le programme Éducation pour tous (EPT). Plusieurs bailleurs de fonds se sont engagés à financer la réalisation de ce plan en contribuant au fonds catalytique de l'initiative de mise en œuvre accélérée de l'Éducation pour tous (IMOA-EPT). Madagascar avait été éligible pour ce FTI et le fonds avait été utilisé pour le paiement de la subvention des enseignants FRAM, l'appui aux cantines scolaires et la construction de salles de classes. Pour la période 2010-2012, le FTI a contribué à hauteur de 65 millions USD au plan d'action EPT Madagascar, soit 43% des ressources extérieures disponibles.

En ce qui concerne *le préscolaire*, au niveau du ministère de l'Éducation Nationale, un budget de fonctionnement a été attribué au préscolaire et l'éducation préscolaire a été intégrée dans la politique de développement de l'éducation. Il y a eu l'ouverture des centres préscolaires au niveau des EPP et des communautés (2 640 centres dans le public); la formation des formateurs d'éducateurs (74); la formation d'éducateurs (1 846 éducateurs en exercice dans le public actuellement) et la formation en gestion d'une bibliothèque pour le préscolaire accompagnant la distribution de contes spécifiques pour enfants (3 600 livres pour 360 centres). Néanmoins, ce sous-secteur reste le moins développé du système éducatif (moins de 10% de la tranche d'âge y accèdent).

Au niveau *des EPP*, un nombre relativement important de salles ont été créées ces 5 dernières années. Le ratio élèves/salle s'est amélioré passant de 58 élèves/salle en 2006 à 47/élèves/salle en 2010-2011. Toutefois, des problèmes persistent comme la vétusté des bâtiments, les ennuis relatifs aux toitures, aux murs d'enceinte, à l'exiguïté des infrastructures, au manque de tables et de bancs,

<sup>38</sup> State of the World's Children, UNICEF 2010



au manque de livres dans les bibliothèques, à la non inscription ou à l'absentéisme des élèves. Les efforts sur les cantines scolaires appuyés par les partenaires sont source de motivation pour les enfants et les parents. Le maintien et le développement de ce volet restent des défis majeurs, dans la mesure où une répartition équitable des ressources nécessaires entre le public, les partenaires et les familles s'impose.

Pour les niveaux collège et lycée, l'insuffisance des infrastructures d'accueil et d'enseignants constitue entre autres les causes de l'existence d'un goulot d'étranglement pour les transitions au collège et au lycée publics. Ce goulot d'étranglement se resserre beaucoup plus au niveau rural. En effet, seulement 249 lycées publics existent sur l'île, soit un pour 7 CEG (ou 84 EPP).

La décision du MEN de prioriser le niveau primaire a eu pour conséquence un système fonctionnant à deux vitesses, au détriment du secondaire, que ce soit au niveau de l'allocation de budget que du recrutement des enseignants qualifiés et des stratégies de construction. Par rapport aux indicateurs de rendement, on assiste donc à un niveau de décrochage scolaire plus élevé dans les zones rurales qu'urbaines.

Malgré le recours intensif aux enseignants non fonctionnaires à partir de 2006, s'il a permis d'améliorer de manière significative le ratio élève/maître (qui est passé de 1/52 en 2005, à 1/44 en 2010), il a eu pour conséquence une diminution très sensible de la qualité des enseignements.

En matière de financements de l'Etat, le budget total alloué à l'éducation n'avait pas beaucoup évolué et était resté aux environs de 18%. Il s'est situé en moyenne entre 20 et 25% du budget global au cours de la dernière décennie, avec une décroissance sensible de cette part du budget en 2010 et en 2011 par rapport à 2008.

En termes de qualité d'éducation, le Plan EPT 2008 s'est essentiellement concentré sur le niveau primaire, laissant les partenaires du MEN intervenir aux autres niveaux. La plupart des activités mise en place par UNICEF et ses partenaires sectoriels se focalisent donc sur l'amélioration de l'enseignement et de l'environnement scolaire dans les EPP. Les initiatives principales du Plan EPT visant à améliorer la qualité de l'enseignement au primaire se focalisaient sur deux axes : la formation continue des enseignants et une réforme du curriculum. Dans le cadre de la formation continue, l'UNICEF et l'AFD participent au développement des centres régionaux de l'Institut national de formation pédagogique (CRINFP) dans les 22 régions du pays. Ces centres et leurs effectifs aident à encadrer les équipes pédagogiques des CISCO et dispensent des formations lors des journées pédagogiques.

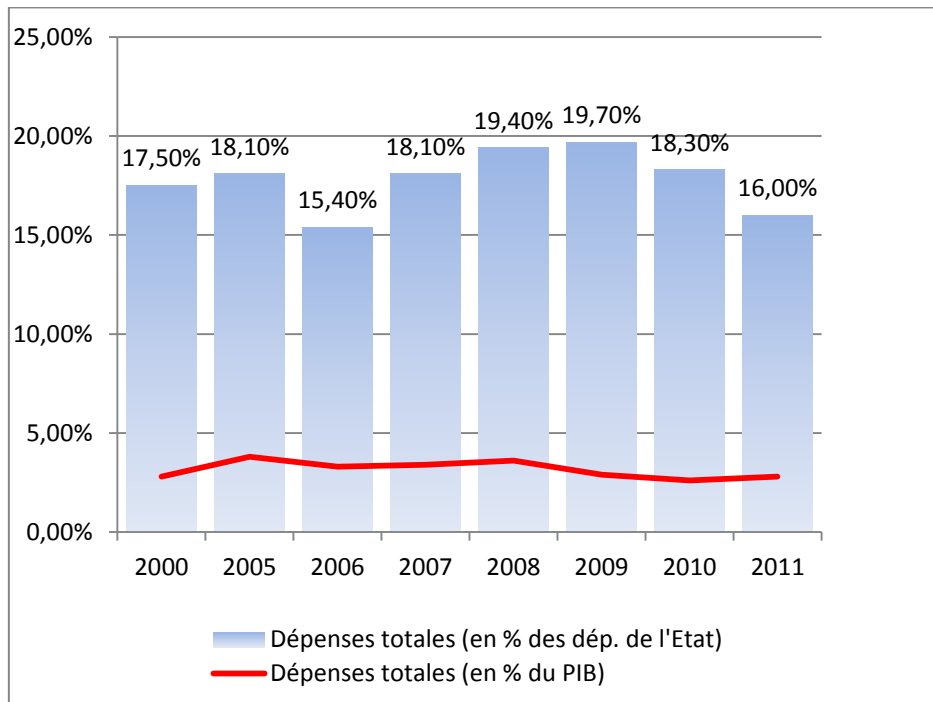
L'UNICEF, par le biais de la Norvège, soutient aussi le (re-)développement de réseaux d'enseignants et de Centres de Ressources Pédagogiques (CRP) à travers le pays. Ces réseaux, dont 700 devraient être (re-)activés en 2012 permettent aux instituteurs travaillant dans des endroits reculés de bénéficier de formation continue et d'accéder à du matériel pédagogique sans quitter leurs zones scolaires.

Les partenaires ont aussi appuyé le MEN à appliquer la réforme des 20 CISCO en soutenant le développement et la distribution de manuels basés sur l'approche APS, ainsi que d'outils facilitant l'enseignement en malagasy. Malheureusement, depuis le début de la crise politique, un flou existe autour de la mise en place de ces réformes et du manque d'informations existantes sur le nombre d'écoles qui les pratiquent.

Enfin, pour améliorer l'environnement scolaire de manière holistique, deux initiatives conjointes sont actuellement en place dans 7 régions de Madagascar, le Contrat pour la réussite scolaire (CPRS) et l'École amie des enfants (CFS ou « Child Friendly School »). Le CPRS vise à encourager la participation de la communauté dans le développement de plans d'action cherchant à adresser les besoins de la communauté scolaire locale et encourager l'inclusion scolaire. Des projets pouvant comprendre l'achat de fournitures scolaires, la formation d'enseignants ou la réhabilitation de bâtiments sont donc élaborés localement avec le soutien d'ONG locales et financés par des bailleurs de l'UNICEF avec l'appui technique des structures décentralisées du MEN. Le CFS cherche à généraliser les

bonnes pratiques dans la construction et la gestion des écoles pour les rendre les plus hospitalières et sûres possible à l'égard des enfants.

**Graphique 5 : dépenses de l'éducation**



Source : Draft du Plan Intérimaire pour l'Education, 2012

La crise de 2009 a engendré *la suspension des aides extérieures*. Le fonds catalytique ou FastTrack Initiative (FTI) a été suspendu en 2009. Toutefois, les partenaires de l'éducation à Madagascar se sont mobilisés pour qu'une partie des fonds catalytiques (15 millions USD) soit à titre exceptionnel transférée à l'UNICEF afin d'assurer quelques activités urgentes du plan EPT, y compris le paiement des subventions des 38 585 enseignants FRAM pour la période limitée de janvier à avril 2010. Il s'agit des enseignants FRAM qui sont normalement subventionnés par le ministère de l'Éducation Nationale (MEN), suivant la répartition définie par ce même ministère.

Avec la crise sociopolitique, la mise en place du *préscolaire* a été fortement ralentie voire arrêtée. On constate également une diminution constante de la part des *enseignants* fonctionnaires et la croissance très rapide des ENF dont une proportion toujours plus faible d'ENF subventionnés. La petite enfance a cependant des droits en éducation. L'application de la *gratuité de l'enseignement primaire* reste au niveau de la loi, mais l'effectivité est encore à démontrer malgré l'effort vers les allocations des caisses d'école, la subvention des enseignants FRAM, la dotation de kits scolaires qui n'est pas régulière.

Par ailleurs, Face aux contributions croissantes des ménages envers les frais de fonctionnement du système éducatif, et particulièrement du primaire, le MEN et le groupe des partenaires en éducation (GPE) collaborent depuis 2009 pour essayer d'enrayer la montée des frais scolaires en subventionnant le paiement de près de 46 000 enseignants communautaires (FRAM), l'envoi de fonds catalytiques locaux à toutes les écoles du pays et la distribution de plus de 3.700.000 kits scolaires aux EPP.

La crise politique a engendré une *grande mobilité du personnel* au sein de l'administration. Le changement fréquent à la tête des services techniques déconcentrés (STD) du MEN et même au niveau central, à chaque changement de chef d'institution et qui sont en général d'ordre politique

(changement de ministre et de dirigeants), détériore la passation de service pour une meilleure continuité des affaires de l'Etat.

### **Enseignement technique et formation professionnelle**

La formation technique et professionnelle est partagée entre plusieurs ministères : ministères de l'Enseignement technique et la formation professionnelle, de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur, du Travail, de l'Agriculture, de l'élevage et de la pêche, du Tourisme, de la Population, de la Jeunesse. Une telle situation rend difficile l'harmonisation et la bonne gouvernance du système.

Le ministère de l'Enseignement technique et de la formation professionnelle érigé en ministère à part entière en 2011, détient cependant sous sa tutelle la majorité des établissements d'EFTP. On note une prépondérance du secteur privé car on compte actuellement plus de 350 établissements privés contre 75 publics (lycées techniques, centres de formation professionnelle et centres spécialisés). On enregistre plus de 50 000 élèves inscrits, tous secteurs confondus.

Les principales difficultés listées ci-dessous ont des répercussions sur la formation des apprenants, leur employabilité et leur insertion professionnelle :

- Une capacité d'accueil faible, des infrastructures souvent mal équipées notamment celles du secteur public. L'accès et l'accessibilité présentent des disparités significatives au détriment des jeunes ruraux ;
- L'offre de qualification/formation est en qualité et en quantité insuffisantes face à la demande ; les filières sont peu pertinentes par rapport aux besoins du marché de l'emploi ;
- Une faible articulation entre les différents niveaux et types d'éducation ;
- Une faiblesse de la gouvernance, de la planification du développement de l'EFTP, du contrôle de qualité face aux exigences du marché de l'emploi ;
- Un financement très limité car les ressources étatiques de l'EFTP ne représentent que 3 à 4% du budget de l'éducation, alors que les financements des autres secteurs pour développer l'EFTP ne sont pas du toujours organisés.

## **2.4.2 Santé et nutrition**

### **A. Profil sanitaire**

#### **1. La mortalité**

L'espérance de vie est estimée à 59,4 ans en 2010, en nette amélioration par rapport à 2005 qui était de 56 ans. La mortalité néonatale a baissé de 32 à 24 pour 1000 naissances vivantes de 2004 à 2009, ce qui ne semble pas assez rapide pour atteindre l'objectif du pays fixé à 17 pour 1000 d'ici 2015. Les causes directes des décès néonataux sont la prématurité (32%), l'asphyxie (26%) et l'infection (23%).

Le taux de mortalité des enfants de moins de 1 an est de 48 ‰ naissances vivantes en 2009. Des avancées remarquables sont constatées dans ce domaine : 96‰ en 1997 et 58‰ en 2003. Par rapport à l'Objectif n°4 des OMD, Cible 4.A « Réduire de 2/3 entre 1990 et 2015 le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans », Madagascar est en mesure d'atteindre potentiellement cet objectif.

Quant au taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans, il est estimé à 72‰ naissances vivantes en 2009. Les principales causes évoquées restent la diarrhée (17%), la pneumonie (21%), le paludisme (20% en 2007 et 15,4% en 2011). Madagascar enregistre une régression notable de cet indicateur -

159‰ (1997) et 92 ‰ en 2003. Cet OMD fixé à 56‰ pourrait être atteint en 2015. Néanmoins, les résultats selon les régions font apparaître des écarts très importants: la région de Vatovavy Fitovinany se caractérise par les niveaux de mortalité les plus élevés dont le risque de décéder entre la naissance et l'âge de 5 ans est estimé à 188‰ contre un minimum de 41‰ dans la région de Bongolava. Par ailleurs, il faut noter que près de 35% des décès des moins de 5 ans sont liés à la malnutrition.

*La mortalité maternelle, selon les enquêtes EDS, s'est aggravée entre 1997 et 2008, passant de 488/100 000 naissances vivantes à 498/100 000. Autrement dit, 10 femmes meurent chaque jour suite aux complications de la grossesse ou de l'accouchement. Cette situation reflète les mauvaises conditions d'accouchement des femmes, 64% des accouchements se font à domicile. Près de 34% des décès maternels surviennent dans la tranche d'âge des 15 à 19 ans. Les principales causes de décès maternels enregistrés au niveau des formations Sanitaires sont principalement l'hémorragie (20%), complications d'avortement (16%), l'éclampsie (13%) et la rupture utérine (8%). Ces causes sont liées principalement aux retards de décision de consulter les services de santé (niveau communautaire), dans la décision de transfert (niveau transport), et la prise en charge appropriée au niveau du centre de soins (niveau formation sanitaire). Par rapport à l'OMD n°5 relatif à l'amélioration de la santé maternelle, l'objectif fixé à 127/100 000 naissances vivantes de 2015 pourrait ne pas être atteint à Madagascar.*

La maladie cancéreuse est un véritable problème de santé publique. Madagascar n'a qu'un seul centre de radiothérapie dans la capitale (qui d'ailleurs n'est plus opérationnel depuis 2009) pour environ 14000 nouveaux cas de patients cancéreux par an (estimation OMS). Parmi ces patients, 70% ont besoin d'une radiothérapie exclusive ou palliative et plus de 50% sont des femmes piliers de famille nombreuse. Une étude de faisabilité de la décentralisation des moyens de lutte contre le cancer en province est nécessaire.

## **2. La morbidité en général**

L'incidence des maladies selon l'EPM 2005 et EPM 2010 pour l'ensemble du pays est respectivement de 7,2% et de 12,4%. Chez le quintile le plus pauvre elle a augmenté de 6,5% à 13,2%. Concernant toujours ce groupe si on se réfère à quelques régions, ce taux est passé de 0,7% à 14,5% à Analamanga, 8,4% à 20,1% à Analanjirofo, 6,2% à 20,9% à Androy et 7,1% à 16,3% à Vakinankaratra. Ces informations reflètent une recrudescence des maladies qui traduisent une vulnérabilité croissante de la population.

## **3. Le paludisme**

A Madagascar, le paludisme demeure un problème majeur de santé publique. En 2008, il occupe le 5ème rang parmi les 10 maladies dominantes vues en consultation externe au niveau des centres de santé de base. La cible 6C des OMD est en bonne voie. Le taux d'incidence du paludisme est passé de 9,28% à 1,54% de 2000 à 2009, soit une diminution de plus de 75%. Pour le taux de mortalité hospitalière, une diminution de près de 50% est observée (taux de mortalité de 14,69% en 2000 et 8,17% en 2009). Cette situation est le reflet de l'amélioration du diagnostic du paludisme tant au niveau des centres de santé de base qu'au niveau des centres hospitaliers et ce, par la généralisation de l'utilisation du test de diagnostic rapide à partir de 2007 et de l'introduction de l'Artemisinin Combined Therapy (ACT), la combinaison thérapeutique à base d'artémisinine dans le traitement du paludisme simple.

De 2007 à 2009, la distribution gratuite des moustiquaires d'imprégnation durable aux femmes enceintes et aux enfants de moins de 5 ans et couplée à la semaine de la santé de la mère et de l'enfant ou SSME à partir du mois d'octobre 2006, a permis de cibler près de 5 millions de

bénéficiaires. Ces interventions ont entraîné une hausse significative de la proportion d'enfants de moins de 5 ans dormant sous des moustiquaires imprégnées d'insecticide.

Au plan géographique, le taux d'incidence reste élevé dans les provinces où le paludisme sévit de manière permanente (Antsiranana à 1,2% et Toamasina à 2%). De 2006 à 2009, le taux d'incidence diminue plus rapidement, particulièrement dans les zones subdésertiques (à 1,3%), où la période de transmission est très courte et conditionnée par la pluie. C'est dans les zones à faciès équatorial (à l'Est du pays) que le taux d'incidence du paludisme reste élevé à 2,9% en 2009. Il en est de même pour les régions de Betsiboka (1,6% en 2011). Dans les régions d'Analamanga, de Haute Matsiatra et d'Amoron'i Mania, le paludisme ne figure pas parmi les 10 maladies dominantes vues en consultation externes des CSB en 2009.

La réduction très significative des taux d'incidence du paludisme et de la mortalité hospitalière due à cette maladie au cours des dernières années a été le fruit d'actions combinées des mesures préventives et curatives, d'un financement soutenu des partenaires (Global Fund, PMI/ USD, UNICEF, OMS, Monaco) et d'une coordination très efficace dans la gestion des programmes (Roll Back Malaria et Country Coordination Mechanism ou CCM).

Toutefois, l'avènement d'une épidémie dans le Sud et le Sud-est de Madagascar en 2012 traduit une sonnette d'alarme pour la lutte contre le paludisme dans tout le pays. En effet, les causes retenues pour cette épidémie sont (i) l'utilisation incorrecte et la diminution de la durée de vie des moustiquaires imprégnées d'insecticides (MID) ; (ii) la baisse de la prémunité suite à l'utilisation des MID (iii) la rupture de stock RDT/ACT ainsi que (iv) le retard de traitement causé entre autres par des agents communautaires non fonctionnels et par absence prolongée du personnel de santé au sein du CSB.

#### **4. La tuberculose**

En 2010, la prévalence de la tuberculose est estimée à 489/100 000 et l'incidence à 266/100 000 ; il y a eu 24 432 nouveaux cas. Quant au taux de mortalité, il est de 53/100 000, et l'incidence tuberculose - VIH+ atteint 8,8/100000. En 2008, il a été noté des disparités régionales au niveau de la détection et de traitement/guérison de la tuberculose ainsi que de la fréquence des décès causés par la maladie. C'est dans la région de Boeny que la maladie est le mieux détectée (259 cas de maladie détectés pour 100 000 habitants en 2008) alors que celle de l'Itasy peine à la détecter (39 cas de maladie détectés pour 100 000 habitants également en 2008).

La question de l'accès des pauvres aux centres de santé et la prise en charge des tousseurs chroniques au niveau des Centres de Santé de Base (CSB) et des Centres de Traitement (CT) se pose avec plus d'insistance, surtout dans les zones enclavées. Ainsi, le taux de réussite du traitement de 82 % en 2011 qui est inférieur à 90% cible à atteindre en 2015 (Mos Stop Partnership). Par contre, le taux de détection est faible, sur 50 000 nouveaux cas TB estimés en 2011, seuls 55% ont été dépistés par le programme national de tuberculose. L'assistance alimentaire aux patients tuberculeux et aux ménages vulnérables améliore le taux de réussite, et encourage les tousseurs chroniques à se faire dépister.

#### **5. La santé de la reproduction et le planning familial**

En référence aux OMD, pour la cible 5B qui est à atteindre d'ici 2015, l'accès universel à la santé de la reproduction, des résultats sont, le taux de prévalence contraceptive – objectif 5.3 se chiffre à 29% en 2009 contre 9% en 1997. L'objectif 5.6 ayant trait aux besoins non satisfaits en matière de planification familiale, est passé de 25,6% (1997) et 18,9% (2009), encore trop haut. Pour ce qui est du taux de natalité parmi les adolescentes de 15-19 ans pour 1000 femmes, à l'objectif 5.4, on a enregistré une baisse significative passant de 180 en 1997 à 148 en 2009, mais encore trop haut.

L'objectif 5.5 intitulé « Pourcentage de femmes ayant reçu des soins prénatals au moins une fois » est passé de 39,7% (1997) à 91% (2009). Quant au pourcentage de femmes ayant reçu quatre fois et plus de soins prénatals pendant leur grossesse, estimé à 81,9% (1997), il est passé à 49,3% (2009), donc une forte détérioration.

L'évaluation des besoins en soins obstétricaux et néonataux d'urgence (SONU) effectuée en 2010 révèle : un problème de disponibilité (seuls 17 districts sur 111 soit 15% disposent d'une formation sanitaire SONU), et une insuffisance d'utilisation des services (le taux d'accouchements dans les FS est de 18,4% et opération césarienne (OC) 1,5%).

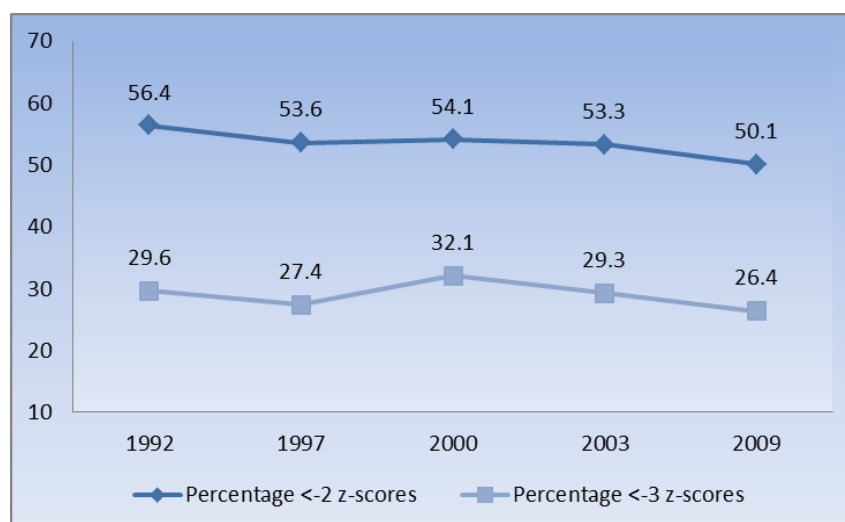
Par ailleurs, de 2009 à 2012, le nombre de centres de santé pouvant offrir des services de SONUB est passé de 19 à 157 tandis que les centres SONUC de 3 à 36, une forte amélioration qui devrait avoir dans les prochaines années un impact sur la baisse de fréquence des morts maternelles dans le pays.

La santé des adolescents et des jeunes est surtout menacée par des phénomènes persistants ou croissants tels que les grossesses précoces, les IST et le VIH, les avortements clandestins, la consommation de tabac et de drogues, qui sont souvent liés aux pratiques socio culturelles préjudiciables. Plus de 17% des filles dans la tranche d'âge des 15-19 ans ont eu leurs premiers rapports à l'âge de 15 ans. Près de 40% des filles sont mères avant l'âge de 18 ans. La loi sur l'âge minimum de mariage à 18 ans existe mais son application n'est pas effective. L'atteinte de l'accès universel en 2015 reste improbable.

## 6. La Nutrition

A Madagascar, la proportion d'enfants de moins de 5 ans présentant une insuffisance pondérale est passée de 39%(1992) à 28% (2010), l'objectif étant de 19% en 2015. La proportion d'enfants de moins de 5 ans souffrant d'un retard de croissance, est passée de 54% en 1992 à 50% en 2009, avec 24 % sous la forme modérée et 26 % sous la forme sévère.

**Graphique 6 : Pourcentage des enfants de moins de 5 ans souffrant d'un retard de croissance entre 1992 et 2009**



Source : EDS 2008-2009, INSTAT

Selon EDS 2008-2009, le taux de malnutrition chronique est de plus de 50%, ce qui constitue un problème de santé publique grave. Madagascar est le 6<sup>ème</sup> pays dans le monde en termes de prévalence de la malnutrition chronique. Cette situation soulève d'inquiétantes questions sur l'inefficacité des programmes de lutte contre la malnutrition chronique à Madagascar. La prévalence de la malnutrition aigüe est basse, à 5,3% et elle peut varier de 10% à 20% dans les régions les plus



vulnérables. Les priorités d'intervention n'ont pas mis l'accent sur la période de « 1000 jours »<sup>39</sup>, période déterminante sur les conséquences dans le domaine cognitif.

Par ailleurs, il faut noter que 50% des enfants de 6-59 mois sont atteints d'anémie en 2008, enregistrant une baisse par rapport à 1997 (-67%). On constate que la prévalence de l'anémie est plus élevée chez les femmes enceintes (38%) et chez celles qui allaitent (39%). Chez les hommes, la prévalence de l'anémie varie avec l'âge : elle est plus élevée chez les jeunes de 15-19 ans (40%) et chez ceux de 50-59 ans (41%) que chez ceux de 20-49 ans.

La nutrition maternelle se montre aussi préoccupante, avec 7% des femmes en âge de procréation en 2008 qui sont de petite taille, inférieure à 145 centimètres, considérée ici comme seuil critique. 27% sont émaciées, ayant un IMC (Indice de Masse Corporelle), inférieur à 18,5 ; ce qui dénote un état de déficience énergétique, et 35% sont anémiques.

Face à ces défis, le plan national d'action pour la nutrition 2 (2012-2015) a défini cinq axes d'interventions prioritaires et reconnaît que la malnutrition est un problème de développement et que sa résolution demande des interventions multisectorielles agissant en synergie, en vue d'atteindre les objectifs fixés.

En somme, les indicateurs disponibles et le profil sanitaire à Madagascar montrent une mortalité élevée et invariable des mères liées à la grossesse, à l'accouchement et à l'allaitement. Ce qui remet en cause l'efficacité des politiques mises en œuvre depuis une dizaine d'années à Madagascar. Il en est de même de la malnutrition des enfants liée notamment au retard de croissance qui ne s'est pas améliorée malgré les réponses prises par le secteur. Les problèmes sanitaires relatifs aux jeunes méritent également une attention particulière : santé de la reproduction, grossesse, avortement, IST et SIDA. Ce dernier volet exige une continuité des efforts, notamment concernant les groupes vulnérables. Il en est de même pour les maladies transmissibles comme la tuberculose et le paludisme, ou d'autres maladies non transmissibles comme l'hypertension artérielle ou l'épilepsie.

La mortalité maternelle et la malnutrition chronique des enfants de moins de 5 ans constituent des cibles non résolues des OMD à Madagascar. La tuberculose mérite également des efforts particuliers. Bien que le VIH/SIDA, la mortalité infanto-juvénile et le paludisme ont enregistré des résultats encourageants, le maintien des acquis et la connaissance des domaines problématiques de ces volets restent des défis majeurs à relever. Un système de santé performant est la base indispensable de l'obtention d'une amélioration durable de la santé de la population ; et Madagascar a encore des besoins importants d'appui des partenaires dans ce sens.

## B. Le système de santé

### 1. Les cadres de référence

La *politique nationale de santé* date de 2005, et le MAP de 2008 servait de référence pour le *plan de développement du secteur santé* (PDSS) 2007-2011 et pour le *cadre des dépenses à moyen terme* (CDMT) ainsi que pour le développement d'un draft du *plan de développement des ressources humaines*. Depuis septembre 2007, le ministère de la Santé et de la Planification familiale (ministère de la Santé) a commencé à organiser des revues conjointes biennuelles avec la participation de toutes les parties prenantes (représentants de la société civile, du secteur privé, des ministères pertinents et des partenaires au développement), fournissant l'occasion d'évaluer l'avancement du programme national et d'assurer l'harmonisation des actions dans le secteur.

Madagascar a également signé la convention mondiale du « *Partenariat International de Santé +* » (IHP+) en mai 2008, qui aligne les partenaires au développement sur une seule stratégie nationale budgétisée, un cadre de suivi et évaluation (S&E) et un processus de revue conjointe pour améliorer

<sup>39</sup> Période qui va de la conception à l'âge de deux ans de l'enfant

l'harmonisation, et met l'accent sur les résultats et la redevabilité mutuelle pour réaliser les OMD liés à la santé. Une autre avancée avait été la signature en décembre 2008 par le ministère de la Santé et 22 partenaires au développement des principes directeurs du SWAp (Sector Wide Approach) pour une approche sectorielle intégrée (SWAp) afin de relever les défis dans le secteur de la santé.

Suite à la crise politique de 2009 et à la réticence des partenaires techniques et financiers (PTF) à poursuivre leur financement, le PDSS a arrêté sa mise en œuvre à partir de 2009. Depuis, aucun document cadre de développement du secteur santé n'a pas été mis à jour, bien que des politiques sous-sectorielles (santé de la reproduction, paludisme, VIH/SIDA) existent.

Actuellement, tous les PTF travaillent de concert avec le secteur santé pour l'élaboration d'un *plan intérimaire 2012-2013* précédant le *plan stratégique de développement sanitaire* (PSDS) 2014-2018 ainsi que le plan stratégique de la santé de la mère et de l'enfant.

Des systèmes de coordination existent notamment dans la gestion des fonds et des interventions du Fonds mondial (comme le CCM ou Country Coordination Mechanism) et le RSS GAVI. Un audit de ce dernier volet a été mené en 2011 mettant en exergue l'inefficacité du système de coordination et la nécessité du jumelage CCIA-CCSS (Comité de coordination inter-agence - Comité de coordination du secteur santé).

Dans le souci d'accélérer l'atteinte des OMD 4 et 5, Madagascar a signé en mars 2011, son adhésion à la stratégie globale du Secrétaire général des Nations Unies pour la santé de la femme et de l'enfant. Le ministère de la Santé publique avec l'appui des partenaires au développement a élaboré ce plan opérationnel pluriannuel pour transformer ces engagements en actions concrètes en vue d'améliorer la santé de la femme et de l'enfant et ainsi accélérer l'atteinte des OMD 4 et 5.

Des initiatives dispersées dans des projets en matière de redevabilité sociale existent. Les informations et données sur sa mise en place et la stratégie manquent pour sa généralisation.

Par ailleurs, si nous étudions les autres documents politiques existants, la *politique de contractualisation* est en cours de révision. Pour la *politique nationale de santé communautaire*, elle est déjà effective, et le guide d'opérationnalisation reste à être finalisé. Notons par ailleurs que la *politique de formation*, et le *plan d'approvisionnement intégré des intrants de santé (PAIS)* attendent d'être mis à jour.

La volonté du pays pour l'amélioration de la santé de la femme s'est exprimée par l'existence de plusieurs documents de politique et de stratégie comme la *Politique nationale de santé de la reproduction*, la *Stratégie de repositionnement de la PF*, le *Document stratégique de lutte contre la syphilis congénitale*, la *Politique nationale de dépistage du VIH à Madagascar*, la *Politique de prévention de la transmission du VIH de la mère à l'enfant (PTME)*, le *Plan stratégique national de réponse au VIH à Madagascar* et la *Politique nationale de lutte contre le cancer*.

L'engagement du pays pour l'amélioration de la santé des jeunes est également concrétisé par la *politique nationale de la jeunesse* qui stipule dans l'un de ses objectifs d'insérer/engager les jeunes dans les actions gouvernementales de sensibilisation en matière de lutte contre le VIH/Sida, les maladies endémiques, aux luttes contre les drogues ainsi qu'à la politique nationale sur la santé des jeunes et des adolescents. La santé de la reproduction des adolescents (SRA) est intégrée dans plus d'une trentaine de centres pour jeunes, et dans les programmes existants des ONG. Des activités de plaidoyer, de mobilisation sociale, de production et de reproduction de supports IEC, de formation de prestataires de service et de pairs éducateurs ont été également entreprises.

Toutefois, la non mise à jour de la *politique nationale de santé* pour les années à venir englobant tous les sous-secteurs de la santé, handicape le leadership du ministère de la Santé et l'alignement des actions des sous-secteurs sanitaires pour une meilleure coordination des interventions à tous les niveaux et en collaboration avec les partenaires.



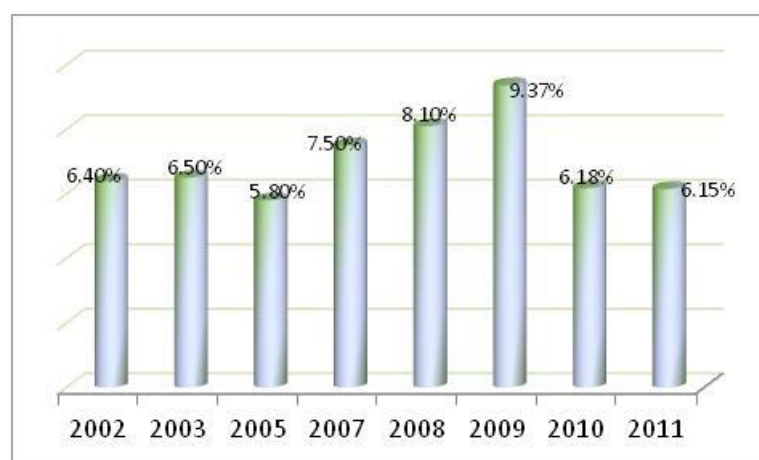
## 2. Système de financement et accès financier aux soins

Les dépenses publiques de santé par rapport aux dépenses publiques de l'Etat ont chuté ces dernières années : 8,10% (2008) ; 9,37% (2009) ; 6,18% (2010) et 6,15% (2011).

La structure du financement de la santé a manifestement changé de 2007 à 2010. La part du financement extérieur ne cesse d'augmenter en proportion (plus de 50% en 2010 contre 25,78% en 2007) et en montant (173,78 millions USD en 2010 contre 42,57 millions USD en 2007).

Le financement per capita de la santé est passé de 8,91 USD en 2007, de 13,34 USD en 2009 à 15,87 USD en 2010. Les financements extérieurs ont augmenté considérablement en 2009, 5,1 USD/habitant et 8,63 USD/habitant en 2010 contre 2,3 USD/habitant en 2007.

**Graphique 7 : Evolution des % dépenses publiques de santé par rapport au dépenses publiques de l'Etat**



Sources : Revue des dépenses publiques 2007; MFB; OGT; MEI

Les paiements directs des ménages ont également augmenté de 4,53 USD/habitant en 2009 contre 3,24 USD/habitant en 2007. Le financement per capita de l'Etat a chuté sur 4 ans : 3,38 USD (en 2007), 3,71 USD (en 2009) et 2,79 USD (en 2010). En plus, le taux maximum d'engagement des dépenses publiques de santé (solde compris) n'est que de 75,4% au cours des 5 dernières années ; mais le taux de satisfaction des ordonnances servies au niveau des CSB publics n'est que de 59,2% en 2010.

Une partie du financement extérieur n'a pas transité par le PIP, (75,63 millions USD en 2008 ; 74,63 millions USD en 2009 ; 171,26 millions USD en 2010 et 102,47 millions USD en 2011), mais a été géré par les partenaires extérieurs eux-mêmes et/ou a été directement affectée au niveau périphérique.

Pour le paiement des actes, notons que le coût moyen des consultations et médicaments a augmenté de 6 193 à 17 800 Ariary (soit 287,4%) de 2005 à 2010. Les recettes du FANOME (Fonds d'approvisionnement non stop des médicaments) ont connu une baisse de 29,7% de 2008 à 2011. Le pourcentage du nombre de bénéficiaires du Fonds d'équité (FE), Fonds prélevé à partir des recettes du FANOME pour la gratuité des médicaments livrés aux démunis, est de 0,37% alors que l'objectif de taux d'identification des démunis est de 1% pour le pays. Le coût moyen de prise en charge par patient bénéficiaire est de 1 213 MGA (0,7 USD) et le taux d'utilisation du FE par rapport au fonds annuel approvisionnant le système est de 43,7%. La principale cause du faible taux de couverture du système de FE est la difficulté de l'identification des démunis.

La prise en charge universelle des soins d'urgence obstétricaux et pédiatriques par le système tiers payant<sup>40</sup> a été mise à l'essai pendant un an et demi au niveau de quelques hôpitaux (04) du pays pour fournir des soins obstétricaux et néonataux d'urgence gratuits. 80% du financement ont été financés par les bailleurs de fonds, 7% par le budget de l'Etat et les 13% restants par le financement du FANOME. Bien que le début de l'expérience ait montré une augmentation de l'utilisation des SONU, le système s'est révélé trop cher pour être soutenable. Néanmoins, le ministère de la Santé avec l'appui de certains partenaires techniques et financiers continue à mettre en œuvre la politique de la gratuité de l'accouchement dans les formations sanitaires publiques.

### 3. Offre de soins et utilisation des services

En 2011, 55 sur les quelque 2500 centres de santé de base sont fermés. L'inexistence de politique et de stratégie nationales de gestion des ressources humaines aggrave la situation entraînant une fermeture des formations sanitaires en zones rurales et enclavées. Moins de 65% de la population sont situées dans un rayon de 5 km d'une structure de soins.

Pour l'offre de services, la prise en charge intégrée des maladies de l'enfant (PCIME) existe au niveau de 52% des CSB et l'existence de centres de récupération nutritionnelle intensive (CRENI) existe au niveau de 38% des districts et celles de centres de récupération nutritionnelle ambulatoire (CRENA) au niveau de 24% des districts. La chaîne de froid est assurée pour 82% des CSB, et les matériels anthropométriques dans 38% des formations sanitaires.

Le respect et le suivi des procédures de qualité manquent également, mais des initiatives locales existent, comme le 5 S - Humanisation des soins, sécurisation des soins, et patients du projet JICA à Mahajanga et l'approche qualité du projet SantéNet dans les communes championnes.

*L'utilisation des services de santé* est très faible ; seulement 31,2 % de la population font des consultations externes dans les CSB. Le taux d'accouchement institutionnel est de 35%, autrement dit 65% des nouveau-nés naissent à domicile et 44% des femmes reçoivent l'assistance d'un professionnel de santé qualifié. La faible utilisation des centres hospitaliers de référence est entre autre liée à la mauvaise qualité de service notamment au niveau de l'accueil des malades. La faiblesse de l'accès influe également sur l'utilisation des services. Malgré la gratuité de certains produits, l'accès financier reste un grand défi à cause de la très faible couverture du système d'assurance médicale.

Les institutions privées à but non lucratif (ONG confessionnelles ou organisations de la société civile en général) interviennent sans synergie avec le secteur public. Bien qu'hétérogènes et parfois en parallèle avec le système public, les institutions prestataires du secteur privé à but non lucratif (cliniques privées, praticiens libéraux..) ont un avantage comparatif considérable en milieu rural (prestations de vaccination, de consultation prénatale et accouchement), type ONG Santé Sud, et méritent une attention particulière en vue d'une coordination d'une meilleure couverture sanitaire.

La couverture vaccinale en DTC3 est de 72,8% en 2008 ; elle régresse de 67% en 2010. La vaccination complète des enfants avant l'âge de 12 mois n'est que de 55%. La proportion d'enfants de 1 an vaccinés contre la rougeole se chiffre à 72,9% en 1999, et à 70% en 2008-2009 ; elle arrive à 74,8% en 2010. Le financement des Semaines biennuelles de Santé de la Mère et de l'Enfant (SSME) à partir de 2006, et la disponibilité de fonds GAVI ont permis l'amélioration des résultats des campagnes de vaccination. Les statistiques 2010 du service de la vaccination ont montré un taux d'abandon supérieur à 12%, avec 13% d'enfants non vaccinés. Toutefois, le système n'arrive pas encore à maintenir un taux de plus de 80% avec l'appui des activités de routine.

La mise en œuvre de la politique nationale de santé communautaire est effective mais insuffisamment coordonnée, car la crise a multiplié le nombre des agences qui travaillent

---

<sup>40</sup> Le problème du système tiers payant expérimenté dans les environs de Toliary est le très faible engagement des communautés dans la gestion du système et leur faible participation financière.

directement au niveau communautaire et chacune à leur façon ; par ailleurs, les composantes essentielles de cette politique attendent des mises au point importantes, notamment le COSAN (comité de santé au niveau périphérique), et l'harmonisation des conditions de travail des agents de santé. Le COSAN et les agents de santé communautaires sont opérationnels dans 72% des communes.

En somme, la couverture sanitaire de 60% de la population diminue avec la fermeture de certaines formations sanitaires de 2008 à 2012. L'offre de service est limitée, ne possédant pas toujours le plateau technique exigé c'est-à-dire disposant i) des compétences techniques requises pour offrir les soins de qualité et ii) des équipements et matériels médicaux adéquats permettant d'offrir les services. La stimulation de la demande requiert le déploiement d'efforts importants pour une utilisation satisfaisante des services. Les indicateurs sur la vaccination témoignent d'une stimulation de la demande insuffisante et d'un système de santé non performant, n'arrivant pas à maintenir un taux de plus de 80% malgré une campagne SSME biannuelle.

#### **4. Les ressources humaines du secteur de la Santé**

Les problèmes majeurs auxquels le système fait face consistent en une insuffisance en ressources humaines et à la difficulté à les maintenir dans les zones rurales éloignées (avec de nombreux médecins et paramédicaux disponibles sur le marché).

Rappelons que suite au gel des effectifs dans l'application du programme d'ajustement structurel (PAS) dans les années 80, il n'y a eu de recrutement de nouveaux médecins et de formation des paramédicaux que plusieurs années après. Actuellement, le ministère de la Santé doit résoudre à très court terme le problème d'effectif des agents de santé (40-50% des agents vont partir à la retraite). L'appui à une politique de décentralisation n'est pas effectif. La répartition inéquitable entre milieu urbain et milieu rural reste un grand défi suite à la coordination inadéquate en matière de déploiement et redéploiement du personnel de santé. Il faut dire que l'âge moyen des personnels de santé atteint plus de 50 ans, expliquant en partie l'impossibilité pour la plupart d'assumer des responsabilités de chef de poste dans les endroits reculés qui exigent une disponibilité permanente. La plupart s'agglutinent dans les grandes villes, notamment à Antananarivo, étant donné par ailleurs que leurs enfants ne sont plus en bas âge et terminent leurs études au niveau universitaire dans les centres urbains.

La politique nationale de développement des ressources humaines (PNDRH) n'a pas été élaborée. Un premier document méthodologique du plan de développement des ressources humaines a été réalisé mais le processus est en cours avec l'appui de l'AFD. Pour pallier à l'insuffisance de ressources humaines l'UNICEF, l'UNFPA, le GAVI et Santé Sud ont procédé à des recrutements temporaires de personnels de santé.

#### **5. Système d'approvisionnement en intrants de santé et en médicaments**

Actuellement, en matière d'approvisionnement en intrants de santé, deux types de systèmes coexistent : le système national d'approvisionnement en médicaments essentiels et génériques assuré par la centrale d'achats SALAMA (sur lequel est appliqué le recouvrement des coûts FANOME) et les systèmes parallèles d'approvisionnement des programmes verticaux pour leurs produits spécifiques. Ces systèmes d'approvisionnement sont opérationnels au niveau national et la plupart des médicaments essentiels sont importés. La contribution du Gouvernement pour l'acquisition des contraceptifs ne fait que décroître d'une année à l'autre depuis 2009. A ce jour, la contribution de l'Etat pour l'approvisionnement des produits contraceptifs est estimée à moins de 1% des dépenses totales pour l'achat des produits contraceptifs.

Les principaux problèmes qui découlent de l'existence de plusieurs systèmes parallèles d'approvisionnement sont : i) une gestion difficile au niveau périphérique à cause de la multiplicité et

la variabilité du système logistique des programmes verticaux ; ii) un risque de surstockage et/ou de rupture dû au Système « push » ou approvisionnement non planifié pour les intrants des programmes verticaux ; iii) une utilisation non rationnelle des ressources : matérielles, financières, et humaines ; (iv) une absence de synergie, de complémentarité, et de coordination en matière d'entreposage, d'acheminement, de stockage et de distribution des médicaments au niveau des formations sanitaires et (v) une faiblesse du suivi, supervision et contrôle (vol des médicaments et/ou détournement des fonds).

En réponse à ces problèmes, le Gouvernement et ses partenaires ont élaboré en 2008 le Programme d'action pour l'intégration des intrants de santé (PAIS) couvrant la période 2008-2012. Cependant, à cause de la crise sociopolitique qui a commencé en 2009, la plupart des partenaires se sont retirés de la mise en œuvre du PAIS. Seulement 30% des programmes verticaux ont intégré leurs produits dans le système de la centrale d'achats SALAMA. Le processus d'actualisation du PAIS est en cours et devra être terminé en 2013.

Toutefois, ce double système rend la gestion des intrants difficiles à cause de la multiplicité et la variabilité des systèmes logistiques. Les principaux problèmes soulevés sont : i) une gestion difficile au niveau périphérique à cause de la multiplicité et la variabilité du système logistique des programmes verticaux ; ii) un risque de surstockage et/ou de rupture dû au système « push » ou approvisionnement non planifié pour les intrants des programmes verticaux ; iii) une utilisation non rationnelle des ressources : matérielles, financières, et humaines ; (iv) une absence de synergie, de complémentarité, et de coordination en matière d'entreposage, d'acheminement, de stockage et de distribution des médicaments au niveau des formations sanitaires ; et v) une faiblesse du suivi, de supervision et de contrôle (vols des médicaments et/ou de détournements de fonds).

## **6. Système d'information de gestion logistique (SIGL)**

Dans le cadre de la mise en œuvre du PAIS, l'UNFPA a soutenu le ministère de la Santé publique à dans l'introduction du logiciel Channel en 2008 dans le SIGL. Channel est un programme informatique développé par l'UNFPA pour la gestion des intrants de santé à tous les niveaux du système sanitaire. L'UNFPA a doté les 112 districts et les 22 régions sanitaires en matériels informatiques de qualité pour la gestion des intrants de santé. Channel a été adopté en 2009 par le ministère de la Santé publique comme seul logiciel de gestion des intrants de santé, contribuant ainsi à l'intégration des données logistiques à tous les niveaux.

## **C. Réponses apportées par les politiques publiques**

Pour accélérer l'atteinte des OMD relatifs à la santé, le pays a opté pour la stratégie intégrée sur la santé de la femme, du nouveau-né, de l'enfant et de l'adolescent. Par ailleurs, les interventions mises à échelle concernent la maternité sans risque (MSR), la planification familiale, la santé de l'enfant et des adolescents, la prévention et la lutte contre les IST/VIH et les cancers gynécologiques. Le Gouvernement s'est engagé sur la gratuité des intrants de programmes prioritaires (Kit OC, PF) et le ministère de la Santé publique a augmenté de 3% à 13,3% le budget de l'Etat alloué au programme de survie de la mère et de l'enfant entre 2009 et 2011.

Des interventions ont été menées pour réduire la mortalité maternelle par la formation a une très large échelle pour le dépistage et la prise en charge de la malnutrition ainsi que la mise en place du système du tiers payant des urgences obstétricales et urgence enfant 0-6mois (2008-2009). L'accès aux soins et l'organisation des références au niveau communautaire restent très ponctuels et au stade de pilotage.

Il existe un environnement favorable à la santé de l'enfant. L'engagement politique est exprimé par la disponibilité en documents de politiques et de stratégies de survie de l'enfant y compris la nutrition, la PCIME, la vaccination et la santé communautaire. S'agissant de leur mise en œuvre, la couverture est caractérisée par le renforcement des capacités des prestataires de soins, par l'offre de services de vaccination dans tous les centres de santé de base, la disponibilité des médicaments et des intrants essentiels au niveau de 80% de ces CSB, la prise en charge intégrée des maladies de l'enfant (PCIME) au niveau de 52% des CSB, l'existence des centres de récupération nutritionnelle intensive (CRENI) au niveau de 38% des districts et de centres de récupération nutritionnelle ambulatoire (CRENA) au niveau de 24% des districts, l'existence de COSAN et d'agents de santé communautaires opérationnels dans 46% des communes et 50% des districts.

Des efforts ont été par ailleurs entrepris pour l'amélioration des équipements et des matériels, comme la chaîne de froid assurée pour 82% des CSB, les matériels anthropométriques dans 38% des formations sanitaires, des unités de pharmacie et intrants nutritionnels.

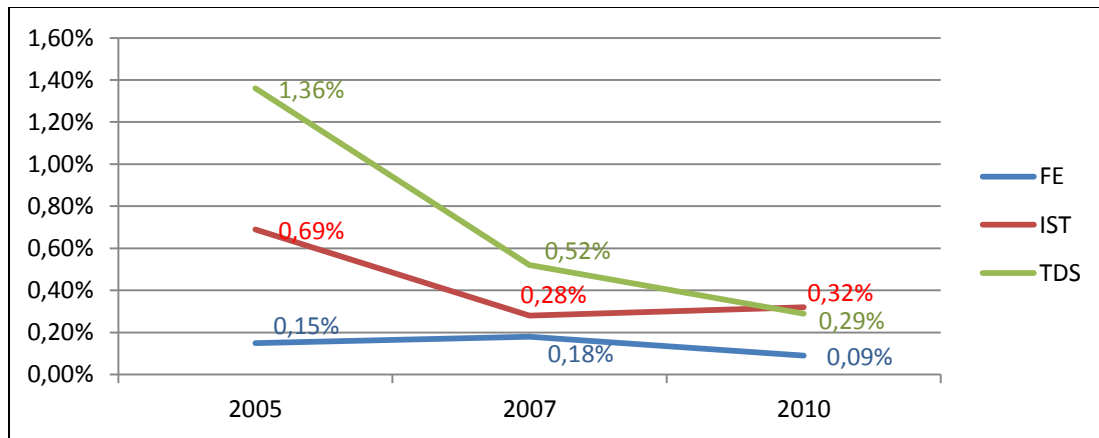
La volonté du pays pour l'amélioration de la santé de la femme s'est exprimée par l'existence de plusieurs documents de politique et de stratégie comme la politique nationale de santé de la reproduction, la stratégie de repositionnement de la PF, le document stratégique de lutte contre la syphilis congénitale, la politique nationale de dépistage du VIH à Madagascar, la politique de prévention de la transmission du VIH de la mère à l'enfant (PTME), le plan stratégique national de réponse au VIH à Madagascar, le plan opérationnel pour la mise en œuvre de l'engagement de Madagascar à la stratégie global du Secrétaire général des Nations Unies pour la santé de la femme et de l'enfant et la politique nationale de lutte contre le cancer.

Afin de pallier les problèmes de ressources humaines et à la fermeture des centres de santé, le ministère de la Santé, avec l'appui des partenaires techniques et financiers a commencé le recrutement de plus de 200 sages-femmes et de 40 médecins ainsi que la rénovation de 45 CSB. Près de 200 agents de santé ont été formés en SONU utilisant un nouveau curriculum de formation introduit depuis 2010 à l'aide des mannequins, améliorant ainsi la qualité de la pratique. Suite à l'évaluation des besoins en SONU conduite en 2010, suivie de l'élaboration du plan opérationnel et des plans régionaux pour la mise en œuvre des recommandations de l'enquête, plus de 150 formations sanitaires ont été transformées en centre de SONU de base.

### 2.4.3 VIH/sida

Concernant la cible 6A, il s'agit d'ici 2015 d'avoir stoppé la propagation du VIH/sida et commencé à inverser la tendance. Avec une prévalence estimée à 0,33% chez la population adulte de 15-49 ans selon la projection du spectrum pour 2012, le VIH/sida demeure le domaine le plus évident pour lequel les OMD seront désormais atteints à Madagascar. La prévalence du VIH dans la population adulte a été estimée à 0,02% en 1989, à 0,13% en 2007 et à 0,37% en 2010.

**Graphique 8 : Evolution de la prévalence du VIH chez les femmes enceintes, les patients IST et les TDS de 2005 à 2010**



Source : ESB 2005, 2007, 2010

En une décennie environ, le profil de l'épidémie à VIH est passé de l'épidémie naissante à l'épidémie peu active voire concentrée dans certaines régions de l'île et au niveau de certains groupes de population : hommes ayant des rapports sexuels avec les hommes (HSH), les utilisateurs de drogues injectables (UDI). L'enquête comportementale et biologique de base effectuée en 2010 donne un niveau de prévalence à 14,7% chez les hommes ayant des rapports sexuels avec les hommes (HSH) avec des variations régionales, 0% à Toliara, 9% à Mahajanga, 10% à Antsiranana, 16% à Toliara et 17,6% à Antananarivo. Par ailleurs, la prévalence du VIH auprès des UDI est de 7,1% dans trois villes de Madagascar. Un autre fait marquant concerne les jeunes ; en effet, 50% des femmes séropositives sont âgées de 15 à 24 ans. Par ailleurs, 85% des filles de 15 -19 ans ont entendu parler du VIH/SIDA mais 94% des adolescents et 91% des filles n'ont jamais effectué le test de VIH. De plus, 7,3% des jeunes âgés de 15-19 ans ont déclaré avoir utilisé un préservatif au cours des derniers rapports sexuels mais 39,7% des adolescentes n'ont pas accès aux médias (écrit, radio, télévision).

L'âge moyen au premier rapport sexuel demeure de plus en plus précoce. De plus en plus de jeunes s'adonnent au rapport sexuel monnayé. Chez les travailleuses du sexe, la prévalence du VIH est passée de 0,5% en 2007 à 0,29% en 2010 tandis que chez les patients IST, la prévalence du VIH est passée de 0,28% en 2007 à 0,32% en 2010.

Notons que la compilation des dossiers de PVVIH identifiés de 2002 à 2010 a montré que les activités sexuelles représentent le mode de contamination habituel (80,9%) dont 68,2% d'origine hétérosexuelle et 12,7% d'origine homosexuelle; la transmission mère-enfant est estimée à 3,4%.

Signalons enfin la persistance de facteurs de vulnérabilité multiples, tels la licence sexuelle, la précocité des rapports sexuels, le multi partenariat sexuel, la fréquence des transactions sexuelles monnayées ou non, la non utilisation de préservatifs lors des rapports sexuels à risque, qui favorisent encore plus l'expansion du virus au sein de la population générale. Par ailleurs, il faut signaler que les IST qui sont élevés, constituent des facteurs de risque à prendre en compte.

Dans l'ensemble, la population générale de Madagascar continue de jouir d'une très faible prévalence du VIH avec une épidémie concentrée à l'intérieur des groupes de populations clé les plus exposés au risque et entre ceux-ci : HSH, UDI, jeunes et dans certaines régions où le nombre de cas de PVVIH dépistés augmente au fil des ans. Le dépistage des 41 000 Malgaches vivant avec le VIH reste le plus grand défi, ayant comme enjeu la maîtrise complète de l'épidémie. Dans le cadre de la prise en charge médicale du VIH, la résistance aux antirétroviraux mérite plus d'attention dorénavant.

## 2.4.4 Eau, assainissement et hygiène

### A. Constat et situation au niveau des progrès enregistrés

#### 1. L'eau potable

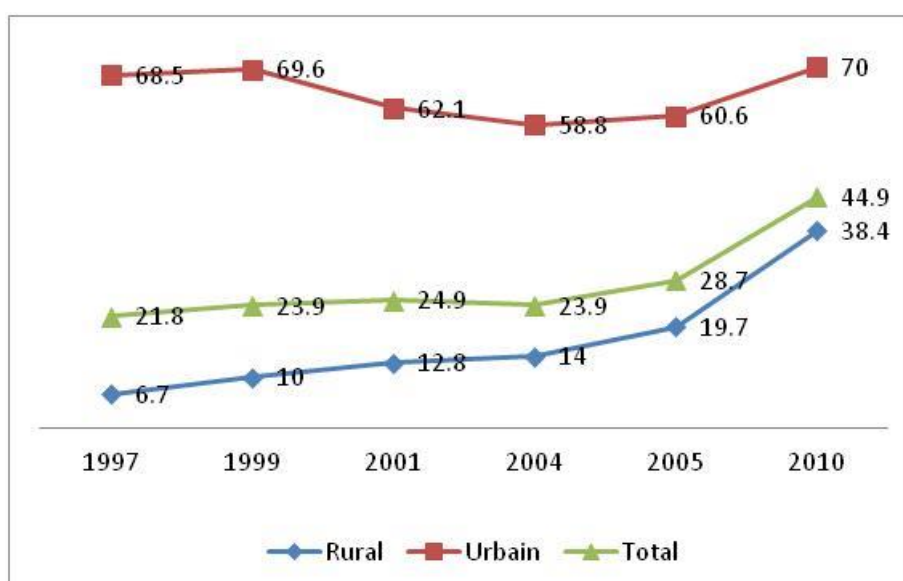
L'eau potable est définie comme eau provenant d'une source d'approvisionnement en eau dite améliorée quand l'eau est protégée depuis son point de captage jusqu'à sa sortie. En 2011, le taux d'accès à l'eau potable n'est que de 43% pour l'ensemble du pays, 39% en milieu rural contre 59% pour le milieu urbain. Cette situation ne diffère pas tellement des données de l'EPM 2010 situant le taux d'accès à l'eau à 44,9%. Une amélioration de l'accès est notée ces dernières années : 35% en 2003 et 43% en 2011, sauf en milieu urbain qui a connu une baisse, 63% en 2005 contre 59% en 2011.

L'approvisionnement en eau auprès des robinets publics concerne seulement 11,5% de la population. Autour de 28,2% de la population utilisent les forages ou puits comme source d'eau. Les inégalités persistent entre les régions à Madagascar. En 2011, le taux d'accès à l'eau potable varie de 9% dans la région de Melaky à 87% dans la région de Diana. Et cette inégalité est flagrante selon les milieux : pour l'urbain, le taux varie de 13% à Androy contre 92% à Analamanga pour la même année 2011. Et pour le rural, les taux varient de 4% à Melaky contre 93% à Itasy.

Rappelons que le taux de desserte se définit comme le rapport du nombre de population ayant accès au point d'eau (PDO) sur le nombre de la population totale. Selon les données du ministère de l'Eau, le taux de desserte en eau potable était de 42,63% en 2010 au niveau national. Il varie de 55,68% en milieu urbain et de 38,95% en milieu rural.

Au niveau des écoles, seulement 18,09% des écoles publiques disposent des sources d'eau potable. Quant aux centres de santé de base publics (CSB), en 2009, les données issues du ministère de la Santé montrent que 26,4% des 2142 CSB existants n'ont pas accès à l'eau, tandis que 30% s'approvisionnent auprès des sources d'eau et des rivières et 25% auprès des puits. Une installation de réseau d'eau interne existe dans 21,6% de ces formations sanitaires.

Graphique 9 : Evolution des taux d'accès à l'eau



Source : EPM, INSTAT



## 2. Les latrines

En ce qui concerne l'assainissement de base (les latrines), l'annuaire du ministère de l'Eau note une baisse du taux d'accès : 46% en 2011 contre 53% en 2004. L'inégalité est toujours frappante entre milieu urbain (61%) et milieu rural (41%) en 2011. L'EPM 2010 indique que l'utilisation de latrines, ou d'un type de toilettes meilleur, touche davantage les plus riches que les pauvres. En effet, si 63,5% des plus riches utilisent des latrines, ils ne sont que 21,0% chez les plus pauvres. Cependant, si 74,5% des pauvres ne possèdent pas de toilette, ce taux est de 26,7% chez les plus riches.

Les différentes enquêtes périodiques auprès des ménages (EPM) confirment cette détérioration de la situation d'accès aux toilettes à Madagascar. Environ 12 millions de Malgaches utilisent des latrines insalubres ou partagées. Presque 6,6 millions n'ont pas de latrines du tout et font leurs besoins en plein air. Le quintile le plus pauvre est 12 fois plus susceptible de pratiquer la défécation en plein air que le plus riche.

Le pourcentage de la population malgache qui défèque à l'air libre était passé de 48,9% en 2001 à 51,2% en 2010. Néanmoins, le nombre des personnes qui ont accès aux latrines améliorées a sensiblement augmenté de 2005 à 2010. Au niveau des régions, celle d'Itasy présente le taux le plus élevé quant à l'accès aux latrines améliorées. En effet, 82,3% de la population de cette région ont accès à l'assainissement de type amélioré. Les régions d'Analamanga (79,1%) et de Vakinankaratra (75,4%) se trouvent respectivement en deuxième et troisième position. Cependant, dans six régions de Madagascar, à peine 10% seulement de leur population respective ont accès aux latrines améliorées, à savoir Atsimo Atsinanana (5,1%), Androy (5,2%), Melaky (7,7%), Anosy (8,6%), Vatovavy Fitovinany (9,8%), et Atsimo Andrefana (10,3%).

Une étude sur les impacts économiques d'un mauvais assainissement en Afrique a montré (i) les pertes en temps d'accès chaque année à trouver un endroit isolé pour déféquer ; (ii) les morts prématurées de quelque 10 400 Malgaches, (iii) la perte de productivité pendant la maladie ou l'accès aux soins ; (iv) le poids économique d'un mauvais assainissement qui pèse plus sur les pauvres ; et (v) la défécation en plein air coûte plus cher qu'une toilette fixe. Madagascar perd 201 milliards Ariary chaque année, ce qui est équivalent à 103 millions USD ; selon une étude documentaire faite par le programme eau et assainissement, cette somme est équivalente à 5 USD par personne à Madagascar et par an, ou 1% du PIB national.

## 3. Les maladies liées à l'EHA

Les maladies diarrhéiques représentent 17% de la mortalité des enfants de moins de 5 ans. Environ 10.400 Malgaches, notamment 6.900 enfants de moins de 5 ans, meurent chaque année de diarrhée. Ces décès sont à presque 90% directement attribués à l'impureté de l'eau et au manque d'assainissement et d'hygiène. En outre, le mauvais assainissement est un facteur contributif, de par son impact sur les taux de malnutrition, aux autres causes principales de mortalité infantile, notamment le paludisme, les maladies respiratoires graves et la rougeole.

Chaque année près de 3,5 millions d'enfants s'absentent des écoles à cause des maladies diarrhéiques.

Les faiblesses des taux de couverture en eau potable et en assainissement induisent des conséquences perceptibles au niveau de la santé publique car 70% des maladies à Madagascar proviennent de la consommation d'eau impropre et du manque d'hygiène. Environ 2,5 millions de Malgaches sont touchés par la bilharziose et 4,5 millions y sont exposés. Par ailleurs, un mauvais assainissement, la non potabilité de l'eau et un environnement insalubre entraînent près de 60% des décès infanto-juvéniles. La récente étude de la Banque Mondiale montre que Madagascar perd 174 millions USD à cause de l'absence de services d'assainissement adéquat.



## B. Réponses apportées par les politiques publiques

Depuis 2008, le Gouvernement a fait du secteur eau et assainissement une priorité, en créant un ministère de l'Eau pour la coordination de ce secteur, en définissant une politique de l'assainissement et en mettant en place un comité interministériel pour l'assainissement.

Le ministère a pu mettre en place, dans le cadre du PNAEPA, une politique basée sur 5 axes stratégiques qui sont centrés sur le développement de l'accès à l'eau potable, le développement de l'accès à l'assainissement sain, le développement du partenariat public privé, le renforcement des capacités du secteur et la gestion intégrée des ressources en eau.

En milieu rural, la gestion des infrastructures simplifiées est d'une manière générale assurée par les communautés à travers les comités de gestion de l'eau ou comité de point d'eau (CPE). Mais d'autres systèmes sont en place comme l'affermage, les associations et les systèmes communaux.

Les ressources financières allouées au secteur eau potable et assainissement n'ont pas cessé de s'accroître de 2000 à 2012. En moyenne, 60% de ce budget proviennent des financements extérieurs. Selon les lois de finances, le budget affecté au ministère chargé de l'eau est passé de 7.2 milliards Ariary à 35,13 milliards Ariary au cours de cette période. L'étude des coûts nécessaires à la réalisation des OMD indique des besoins de financement de 131 millions USD par an pour atteindre les OMD d'ici 2015, 131 millions USD par an d'investissement pour l'eau potable, et 14 millions USD par an pour l'assainissement.

Sur un autre plan, et compte tenu de l'intensité de l'activité minière dans l'économie du pays, il est urgent de procéder au renforcement du cadre législatif et réglementaire de la radioprotection et de mettre en place les services chargés d'assurer la surveillance des travailleurs exposés à des rayonnements et de la contamination radioactive dans l'environnement. Il conviendrait d'intégrer au plus tôt, dans tout schéma d'exploitation de gisement (à potentiel uranifère) la mise en place d'un programme de surveillance radiologique de l'environnement, la gestion des déchets radioactifs et la réhabilitation des zones qui ont été ou seront affectées par les exploitations minières. Pour cela, il conviendra avant le démarrage des travaux d'exploitation, de procéder à une description de l'état radiologique initial de l'environnement et, avant la fin des exploitations, d'identifier une méthode efficace de gestion des déchets et de caractériser les zones à réhabiliter, afin de préparer et d'estimer un plan de réaménagement.

## 2.4.5 Protection sociale et groupes vulnérables

### A. La protection sociale

Le secteur de la protection sociale est handicapé par l'absence d'une politique nationale en la matière, à l'origine de la confusion actuelle qui se situe à plusieurs niveaux (niveaux du concept, des rôles et responsabilités des différents acteurs, etc.). C'est cette politique qui détermine la vision nationale censée influencer sur les orientations à donner aux stratégies et programmes à mettre en œuvre pour le développement du secteur. Convaincu de la logique de cette démarche, le Gouvernement (de l'époque) avait demandé en novembre 2006 l'appui technique de l'UNICEF pour l'élaboration d'une politique nationale de protection sociale. Malheureusement, pour des raisons que l'on ignore, le processus n'a pas abouti.

En 2010, 76,5% de la population<sup>41</sup> vivaient au-dessous du seuil de pauvreté et une proportion importante n'avait pas accès aux services essentiels (santé, éducation, eau et assainissement, ..). En outre, les chocs climatiques récurrents affectent régulièrement une grande partie de la population<sup>42</sup> : plus de 25% de celle-ci vit dans des régions affectées par des cyclones, des inondations et des périodes de sécheresse. A cela s'ajoutent les risques liés aux bouleversements économiques.

Face à de telles situations, seules existent des initiatives de protection sociale ponctuelles, limitées géographiquement et dans le temps. Sur le plan budgétaire, la part des ressources allouées par le Gouvernement à la protection sociale a sensiblement diminué et notamment pendant la crise. Si en 2008, la part des dépenses pour la protection sociale dans le budget général du Gouvernement était de 1,9% ; en 2010, elle était de 1,1%<sup>43</sup>.

Par ailleurs, le processus d'adoption de la stratégie de gestion des risques et de la protection sociale a été interrompu par la crise en 2009.

Sur le plan institutionnel, seules trois entités fournissent une couverture de sécurité sociale dont la Caisse nationale de la prévoyance sociale (CNaPS) pour les employés du secteur privé, la Caisse de retraite civile et militaire (CRCM) pour les fonctionnaires et les militaires et la Caisse de prévoyance de retraite (CPR) pour le personnel auxiliaire du secteur public.

## B. La protection des groupes vulnérables

### 1. Protection des personnes âgées et des personnes vivant avec des handicaps

En 2009 à Madagascar, les personnes âgées de 65 ans et plus représentaient 3% de la population<sup>44</sup> et les personnes âgées de 60 ans et plus représentaient 9% de cette même population.

Dans un contexte de pauvreté grandissante, les personnes âgées font partie des groupes de population les plus vulnérables de Madagascar. Si les personnes retraitées de la fonction publique et du secteur privé peuvent compter sur une prise en charge médicale ou le remboursement des frais médicaux, la situation est fort différente pour les personnes âgées des zones rurales qui sont majoritairement livrées à elles-mêmes. Sans une aide de leur famille, elles n'ont quasiment aucune possibilité de vivre décemment : ni ressources, ni pensions de retraite, ni prise en charge médicale. Si les services des centres de santé de base sont gratuits, les soins et traitements relatifs aux troubles de santé importants (nécessitant des opérations chirurgicales, etc.) dépassent les possibilités financières des personnes âgées en milieu rural. La « carte verte », censée permettre l'accès gratuit ou à des tarifs réduits des personnes âgées aux soins de santé ainsi qu'à certains services basiques comme le transport, n'est guère d'une grande utilité dans de telles circonstances.

Concernant l'inclusion sociale des personnes vivant avec un handicap et la promotion de leurs droits, la situation a sensiblement progressé, notamment avec l'adoption des mesures législatives et réglementaires affirmant officiellement leurs droits. D'autres moyens sont également assurés comme les cantines scolaires et les vivres contre travail.

---

<sup>41</sup> INSTAT/EPM. 2010

<sup>42</sup> En 2008, les cyclones ont entraîné des pertes économiques de l'ordre de 4% du PIB (Banque Mondiale, Protection sociale : aider les ménages vulnérables à gérer les risques et à protéger leurs biens, 2012).

<sup>43</sup> Banque Mondiale. Madagascar : Three years into the crisis : an assessment of vulnerability and Social policies and Prospects for the future. 2012

<sup>44</sup> INSTAT/EDS. 2008-2009

## 2. La protection des groupes de population exposés aux abus et aux violences

La situation s'est améliorée sensiblement dans les domaines de l'enregistrement des naissances. Dans les autres domaines, l'incidence de la pauvreté, la recrudescence de la violence et l'insécurité croissante influent négativement sur la situation de l'enfant.

**La maltraitance.** La maltraitance est en recrudescence dans tous les milieux et dans tous les types de structures familiales. Il a été observé un parallélisme entre l'augmentation du nombre des enfants à risque et l'augmentation de la précarité des conditions de vies des familles. Les résultats du McRAM<sup>45</sup> sur la ville d'Antananarivo de 2010 et de 2011 rapportent que la violence à l'égard des enfants est une réalité et se présente sous diverses formes. En mai 2010, 6% des ménages ont rapporté qu'un de leurs enfants a effectivement subi une agression ou fait l'objet de violence physique, psychologique ou sexuelle depuis janvier 2010. Les agressions verbales/insultes et les châtiments corporels (36%) sont les deux principales formes d'agression et de violence déclarées par les ménages. Ensuite viennent les abandons par les parents (8,1%) et les privations fréquentes (4,9%).

Pour toute l'année 2011, sur 1211 affaires reçues, les détournements de mineurs, les attentats à la pudeur et les viols représentaient 361 cas (29,8%) ; les coups et blessures volontaires 345 cas (28,4%), les mauvais traitements et les violences et voies de fait représentaient 112 cas (9,24%). N

**L'exploitation sexuelle à des fins commerciales.** Le phénomène se développe de plus en plus, surtout sur les axes routiers comme Antananarivo – Antsiranana, Antananarivo – Toamasina – Sainte-Marie, Antananarivo – Morondava – Toliary – Taolagnaro (Fort-Dauphin). Des études réalisées par une ONG<sup>46</sup> sur la prostitution des mineures à Antananarivo, Nosy Be et Mahajanga permettent de dégager des tendances mais aussi le profil des enfants impliqués dans ce phénomène. Il ressort des enquêtes que 40% des premières relations sexuelles des jeunes filles enquêtées à Nosy Be ont lieu dans le milieu de la prostitution ; ce pourcentage est de 16% à Mahajanga. La pauvreté et les difficultés d'ordre familial sont les principaux facteurs amenant les jeunes filles à se prostituer. Toujours d'après cette enquête, les jeunes filles, entrent en moyenne dans la prostitution entre 14 et 16 ans. La majorité des personnes impliquées dans la prostitution sont célibataires mais elles seraient plus nombreuses chez les mineures (69%) que les majeures (37%).

**Le travail des enfants :** En 2007<sup>47</sup>, le taux de participation aux activités économiques des enfants âgés de 5 à 17 ans au cours des 7 derniers jours était de 28%, soit 1 873 135 enfants travailleurs. En se référant aux 12 derniers mois, il atteint 36%, soit 2 424 687 enfants. Le taux de participation aux activités économiques est légèrement plus élevé chez les garçons que chez les filles. Pour l'ensemble des deux sexes, il varie de 13% chez les 5 à 9 ans à 55% chez les 15 à 17 ans. Rapportée à l'effectif total, la proportion d'enfants travailleurs est plus élevée en milieu rural qu'en milieu urbain. En 2010<sup>48</sup>, l'insertion des enfants dans le marché du travail demeure importante. Cette constatation est valable particulièrement en milieu rural, où un enfant de 5 à 10 ans sur dix et près de 30% des enfants de 10 à 14 ans, sont économiquement actifs. De plus, la proportion des enfants de 5 à 17 ans, qui ont exercé une activité économique, a atteint plus de 24,7% : 26,2% chez les garçons et 23,2% chez les filles.

**La traite :** Madagascar a été classé dans le rapport mondial pour 2012 sur la traite des personnes, dans la catégorie des pays qui ne respectent pas les normes minimales en matière de prévention et de répression de la traite des personnes et qui ne fournissent pas les efforts nécessaires pour se conformer à ces normes<sup>49</sup>. Les analyses fondées sur l'enquête nationale sur le travail des enfants ainsi que les études comparatives ont mis en évidence que 4,5% des enfants de 5 à 17 ans peuvent être

<sup>45</sup> UN Enquête McRAM. Antananarivo 2010

<sup>46</sup> ONG Groupe Développement.

<sup>47</sup> Enquête nationale sur le travail des enfants - ENTE 2007.

<sup>48</sup> INSTAT/EPM 2010.

<sup>49</sup> Selon le rapport mondial sur la traite des personnes publié par le département d'état américain (2012).

considérés comme faisant l'objet d'une forme de traite. La proportion d'enfants victimes augmente en fonction de l'âge. Ainsi pour les enfants de moins de 9 ans, la traite touche 2% des enfants, pour les 10-14 ans, 5,6% sont touchés par ce phénomène et 9,5% des enfants âgés entre 15 et 17 ans sont victimes de ce fléau. Par ailleurs, l'enquête indique que 70,16% des enfants ne reçoivent rien en contrepartie de leur travail ; 5% reçoivent de l'argent, 3% reçoivent des biens en nature et 5% reçoivent les deux. En outre, 13,63% des enfants disent ne pas savoir s'ils sont payés en contrepartie de leur travail. Par ailleurs, il est important de noter les cas des femmes et hommes travaillant à l'étranger victimes de violence et sans protection sociale.

**L'enregistrement des naissances** : Dans l'ensemble, l'on assiste à une baisse du taux de non-enregistrement des naissances bien que la situation soit différente d'une région à l'autre ou que l'on considère les zones rurales ou urbaines. Si la législation en vigueur prévoit l'obligation de déclarer la naissance d'un enfant dans les douze jours suivant celle-ci<sup>50</sup>, dans la réalité, on enregistre un nombre élevé d'enfants non inscrits sur les registres d'état-civil. Ce qui les prive d'un certain nombre de droits dont le droit à une identité, le droit à l'éducation et l'accès à d'autres services sociaux de base. En 2000, on estimait le nombre d'enfants de moins de 18 ans non enregistrés à la naissance à 2 500 000 enfants<sup>51</sup>. En 2004, la proportion des enfants de moins de 5 ans non enregistrés à la naissance est estimée à 25% mais la situation serait plus alarmante en milieu rural<sup>52</sup>. En 2009, le taux de non-enregistrement des naissances des enfants de moins de 5 ans était de 20%<sup>53</sup>. Et en 2010, celui des enfants de 6-17 ans était de 15%.

Avec la ratification des principaux instruments juridiques internationaux<sup>54</sup>, l'adoption de mesures législatives et réglementaires ainsi que l'élaboration de politiques et programmes d'actions au niveau national<sup>55</sup>, la **protection de l'enfant** bénéficie d'un cadre juridique, institutionnel et programmatique cohérent permettant de progresser dans la réalisation des droits de l'enfant.

Dans le cadre du programme EKA, lancé en 2004, il a été développé en collaboration avec le Gouvernement, une approche basée sur l'équité et permettant aux enfants exclus de ce droit à l'enregistrement de jouir enfin de ce dernier droit. En effet, bien que des améliorations dans les déclarations des nouvelles naissances aient été constatées suite à la mise en œuvre du programme dès 2004, le pourcentage d'enfants non enregistrés à la naissance en 2010 demeurait élevé, soit 15% des enfants de 6-17 ans qui n'étaient pas enregistrés<sup>56</sup>. Une des difficultés résidait dans le fait que seuls les magistrats des tribunaux de première instance étaient légalement habilités à faire des jugements supplétifs pour l'enregistrement rétroactif des naissances ; cela entraînait la lenteur du processus puisqu'il n'y a que 40 tribunaux de première instance pour couvrir les 1558 communes du pays. La modification de la législation sur la délivrance des jugements supplétifs de naissance<sup>57</sup> habilitant les autorités administratives du district à délivrer ces jugements, a permis de surmonter les difficultés.

Enfin, l'adoption en 2011 d'une nouvelle stratégie fondée sur l'équité a permis d'identifier les régions où les taux de non-déclaration sont les plus élevés et de réajuster l'approche d'intervention en conséquence. Ainsi, les régions Atsimo Andrefana (49%), Androy (40%) et Anosy (68%) affichent les taux les plus élevés. La région Atsimo Atsinanana affiche un taux de 37%.

---

<sup>50</sup>Loi n° 61-025 du 9-10-61 relatives aux actes de l'état civil

<sup>51</sup> Enquête MICS 2000.

<sup>52</sup> INSTAT/EDS 2003-2004.

<sup>53</sup> INSTAT/EDS 2008-2009.

<sup>54</sup> Annexe.

<sup>55</sup>Programme national d'enregistrement des naissances (EKA), Plan national de lutte contre le travail des enfants, Plan national « éducation pour tous », Plan national d'action pour l'éducation des filles, etc.

<sup>56</sup>Cf Enquête périodique auprès des ménages (EPM), INSTAT, 2010

<sup>57</sup> A travers l'adoption de la loi n°2007-040 relative à la délivrance des jugements supplétifs de naissance.

Dans le domaine du travail des enfants, la ratification par Madagascar des principaux instruments internationaux<sup>58</sup> en matière de prévention et de lutte contre le travail des enfants s'est traduite par l'adoption de mesures législatives et réglementaires nouvelles ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre du plan national de lutte contre le travail des enfants et la création d'un comité national de lutte contre le travail des enfants.

En dépit de ces dispositions pour prévenir et lutter contre le travail des enfants, *l'ampleur de ce phénomène reste préoccupante dans le pays et de nombreux enfants sont victimes des pires formes du travail telles que le travail dans les mines et salines, le travail domestique, l'exploitation sexuelle à des fins commerciales et la traite*. Les difficultés viennent du fait que les problématiques du travail des enfants sont étroitement liées à son environnement immédiat (caractéristiques socioéconomiques du chef de ménage, niveau de vie du ménage, situation vis-à-vis de l'école) et à l'environnement socioéconomique dans lequel il se trouve (milieu rural ou urbain, régions agricoles ou non). Ainsi, la situation *de pauvreté dans laquelle se trouve une grande partie de la population malgache constitue une contrainte certaine* pour l'atteinte des objectifs définis dans les différentes initiatives prises par le pays.

## 2.4.6 Analyse causale des principaux problèmes

### A. Santé

Pour le système de santé à Madagascar, la faible utilisation des services constitue la *manifestation du problème*. Les *causes immédiates* évoquées ont trait aux faibles accès (i) géographique et (ii) financier; (iii) la qualité de service figure également parmi les causes ainsi que (iv) les obstacles socioculturels. Comme *causes sous-jacentes* figurent les raisons liées aux (a) centres de santé : mauvaise répartition d'implantation, fermeture, non fonctionnalité des sites communautaires ainsi que l'inefficacité des stratégies avancées intégrées. Trop souvent, les critères retenus pour l'implantation des CSB ne sont pas toujours retenus par mauvaise gouvernance. En outre la fermeture des centres relève du manque de personnel, d'une sécurité incertaine de la localité ou des conditions de fonctionnalité physique du centre qui ne sont pas remplies (toit non réparé suite à des cyclones, transformation en cours..). (b) La faible participation communautaire freine la couverture et l'offre des services.

D'autres *causes sous-jacentes* relatives aux risques financiers sont soulevées. En effet, les systèmes de partage des risques financiers dans la prise en charge médico-sanitaire sont sous utilisés. Les Fonds d'équité réservés à payer les ordonnances des démunis existent au niveau des centres de santé, mais ne sont pas utilisés comme il se doit. Quelques mutuelles de santé existent, mais elles n'arrivent pas à pallier l'accessibilité financière des usagers, vu leur faible performance et leur limitation géographique.

Les *causes sous-jacentes* concernant la qualité de service constituent des sources d'inquiétude en évolution surtout lors de la crise politique actuelle. Au niveau des formations sanitaires, les structures de service ne respectent guère les normes établies. Les ressources humaines qui sont déjà insuffisantes accusent une répartition inégale, entre régions et entre milieu urbain et rural. Les équipements manquent et les infrastructures ne sont pas toujours construites dans les normes. Par ailleurs, les intrants de santé ne sont pas toujours disponibles et gérés de façon satisfaisante. Au niveau périphérique, la faiblesse de la qualité des soins est particulièrement liée à l'insuffisance de capacités de l'équipe de management du district à assurer un encadrement efficace des prestations et une bonne organisation pour impliquer les médecins chefs des hôpitaux de districts dans la

<sup>58</sup> OIT. Les conventions 138 et 182 de l'Organisation internationale du travail.

supervision. Au niveau intermédiaire, la faiblesse se traduit par l'incapacité de mettre en place des projets de réformes hospitalières pour améliorer la qualité des soins.

Les autres *causes sous-jacentes* liées au comportement des usagers. L'analphabétisme au sein de la population, notamment des femmes qui ne décident pas leur choix de consultation et de prise en charge constitue un frein notable pour tout effort de changement de comportement. Les habitudes à consulter les tradipraticiens et les accoucheuses traditionnelles sont de règle, et les rumeurs renforcées par des croyances erronées et dénigrant souvent l'utilisation du système de prévention, de promotion et de traitement de type moderne affluent de toutes parts.

Les *causes profondes* relevées ont trait actuellement à l'absence de cadre politique stratégique unique tenant compte des engagements internationaux et des OMD. Un pilotage à vue des différents volets du secteur santé limite actuellement une mise en œuvre efficace et une coordination synergique de toutes les parties prenantes. Par conséquent, l'ensemble des volets sous-sectoriels nécessite des stratégies cohérentes, complémentaires et effectives de tout le secteur. La décentralisation/déconcentration insuffisante des ressources et des compétences aggrave toute la situation du secteur santé actuel. Une gouvernance effective du système pour offrir des soins de qualité à une population menacée par une pauvreté galopante fait défaut. A cela s'ajoute tout le climat d'instabilité lié aux crises politiques répétitives accompagnées de changement permanent de responsables et de déperdition de compétences.

Les obligataires et ayant droits inventoriés concernent (i) la population, (ii) l'agent communautaire/comité de santé/comité de gestion, (iii) la commune, (iv) le centre de santé de base/centre hospitalier, (v) le service de santé de district, (vi) la direction régionale de santé publique, (vii) la centrale d'achat SALAMA, (viii) le ministère de la Santé au niveau central, (ix) le Gouvernement, (x) le Parlement, (xi) les partenaires techniques et financiers avec les organisations non gouvernementales ainsi que (xii) le secteur privé de la santé.

## B. Education

La *principale conséquence de ce problème* est le grand nombre d'abandon scolaire à Madagascar. De plus, les exclus du système éducatif ne sont pas pris en charge. Il est estimé que 34% des enfants entre 6 - 19 ans exclus du système éducatif ne sont pas pris en charge. Il est estimé en 2010 que pour les 100 élèves qui intègrent l'école, entre 50 et 60 terminent le cycle primaire, 25 à 30 terminent le collège, 15 parviennent en terminale, seulement 5 à 6 ont l'espérance d'avoir le baccalauréat, et un « survécu » entrera à l'université (pour le cas d'Antananarivo). La plupart des 99% des entrants exclus du système sont laissés sans aucun encadrement. L'insécurité alimentaire réduit aussi le taux de fréquentation scolaire et augmente le taux d'abandon surtout pendant les périodes de soudure.

Comme *causes immédiates* à ce phénomène, les grossesses précoces, l'extrême pauvreté et certaines pratiques coutumières constituent des obstacles à l'accès des filles à l'éducation et à la poursuite de leur scolarité. Les autorités sont conscientes mais non motivées à s'impliquer davantage. En tous cas, ils n'en font pas une priorité ; par ailleurs, les structures de formation technique et professionnelle pour accueillir et encadrer les exclus sont insuffisantes voire inexistantes, et difficilement accessibles, dans plusieurs localités.

Pour les *causes sous-jacentes*, l'Etat a une faible capacité prospective et de planification et le contenu de la formation ne prépare pas suffisamment les enfants à bien s'intégrer et à faire face dans la vie (compétences de vie courante). Le secteur éducation est plutôt bien apprécié de par le contenu des lois existantes, mais les réalités sur terrain et les écrits affichent une différence flagrante surtout après la crise politique. L'insuffisance de budget est souvent avancée ; budget mal réparti la plupart du temps. Pour faire face au phénomène, il manque un mécanisme de concertation/coordination

entre les acteurs clés du secteur (partenaires techniques et financiers, secteur public, secteur privé et société civile).

En ce qui concerne les *causes profondes*, signalons le fait que les ministères responsables ont une politique peu claire, aggravée par la défaillance de la coordination entre les parties prenantes. De plus, l'instabilité politique entraîne un changement des acteurs clés et les nouveaux venus ne jouissent guère du renforcement de capacité. Notons également que les PTF ne s'intéressent pas toujours aux problèmes des exclus et la pauvreté ambiante due au manque de revenus, de capacités et d'éducation vient aggraver la situation.

Les *ayant droits* identifiés sont les enfants, les jeunes exclus, les parents et la communauté, le Gouvernement et les ministères, ainsi que la société civile.

Les *obligataires* qui ont été listés, outre les parents, sont : la communauté, le Gouvernement (structures centralisée et décentralisées), les structures de formation, le ministère, la société civile, le secteur privé ainsi que les partenaires techniques et financiers. Les *parents* ont l'obligation de contribuer aux dépenses liées à l'éducation des enfants. Le *Gouvernement* a le devoir de prendre ses responsabilités/obligations au regard des engagements nationaux et internationaux, et d'investir d'une manière substantielle dans le secteur de l'éducation envers la population. Les *structures de formation* à l'attention des exclus du système éducatif doivent tenir compte des réalités, des besoins et des attentes des enfants et des jeunes.

### C. Eau et hygiène

L'accès à l'eau potable est insuffisant, inefficace et inéquitable à Madagascar. Les premières causes *immédiates* renvoient aux ressources et à l'accès à l'eau potable. Les autres séries de *causes immédiates* sont liées à (ii) l'enclavement des zones, (iii) l'insuffisance des infrastructures aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural, (iv) la non fonctionnalité des points d'eau, (v) le coût d'exploitation élevé, ainsi que (vi) l'implication insuffisante du secteur privé dans le domaine. Comme *causes sous-jacentes* liées aux ressources en eau, citons la gestion irrationnelle des ressources en eau, le non respect des normes d'accessibilité, la non application du cadre légal existant et le problème foncier. Les *causes profondes* se trouvent dans la non effectivité des programmes d'IEC/CCC liée à l'absence d'une stratégie de communication appropriée, le manque de logique dans la planification, la sous-utilisation des institutions existantes, notamment au niveau intermédiaire et périphérique liée à une non effectivité de la décentralisation et du pouvoir décisionnel.

Les obligataires et les ayant droits en matière d'eau sont :

- La *population qui* est tenue de participer aux apports des bénéficiaires pour tous travaux liés à l'eau.
- Les *usagers* qui assurent la collecte et la mise à disposition des données au Fokontany (FKT) et aux communes
- Les *gestionnaires (comité de l'eau communautaire et/ou gestionnaire privé)* qui assurent vis-à-vis de la population, des usagers et du FKT/Commune la continuité, la quantité et la qualité des services.
- Les *Fokontany et les communes* qui ont l'obligation d'élaborer le PDU (Plan de Développement Urbain) et l'effectivité des STEA (Service Technique Eau et assainissement)
- Le *ministère et les organismes rattachés* qui sont tenus d'assurer vis-à-vis de la population, des usagers, et des gestionnaires, (i) la péréquation nationale sur la tarification de l'eau, et (ii) le développement des technologies nouvelles et des recherches,

En matière d'hygiène, les *causes immédiates* identifiées sont liées au manque de civisme de base, au manque d'éducation au niveau des parents, à la non appropriation de la gestion liée à l'HA et à une insuffisance de coordination des acteurs et des activités. Les *causes sous-jacentes* ont trait d'une part à des approches IEC non adaptées aux us et coutumes de la population locale depuis l'élaboration, la conception, les outils, les stratégies, la définition des indicateurs, le suivi/contrôle/évaluation..), et d'autre part à des structures et des capacités existantes non opérationnelles ainsi qu'à une disparité spatiale des interventions.

## 2.5 Thèmes transversaux

### 2.5.1 Genre

**La violence faite aux femmes** : A Madagascar, la violence basée sur le genre n'épargne aucun groupe social mais la forme, l'intensité et la prévalence de cette violence peuvent varier selon les caractéristiques des groupes sociaux et des personnes qui les composent, des catégories professionnelles de celles-ci, des normes sociales et culturelles qui les régissent ainsi qu'en fonction de l'environnement économique et politique. Parmi les différentes formes de violence, celles physiques sont les plus répandues quelles que soient les régions. Selon l'enquête ELVICA en 2007 menée à Antananarivo sur la violence conjugale, 35% des femmes affirment avoir été victimes de violence conjugale au cours des 12 derniers mois précédant l'étude. La violence physique est la forme la plus fréquente (37,1% des femmes victimes)<sup>59</sup>. Le rapport McRAM 2010 montre que 72,5% des ménages enquêtés rapportent que la violence conjugale est la forme la plus courante de la violence faite aux femmes ; elle est suivie par le harcèlement psychologique (38%) et les viols (18%)<sup>60</sup>. En 2011, la division de la police des mœurs et de la protection des mineurs a reçu 396 plaintes pour coups et blessures volontaires (32,7%) sur un total de 1 211 affaires traitées. Les violences physiques entre mari et femme sont le plus souvent évoquées, suivies des violences entre employeurs et employés (femmes de ménages) et des violences à l'égard des enfants. Les viols (viols, viols incestes) occupent également une part non négligeable (85 plaintes reçues représentant 7% des affaires traitées).

Plusieurs facteurs aggravant sont identifiés : Le facteur socioculturel qui fait qu'une partie de la communauté admet que le mari peut battre sa femme dans certaines situations. Paradoxalement à ce que l'on pense, le pourcentage des femmes qui admettent qu'un mari puisse battre sa femme est passé de 28% en 2002/2003<sup>61</sup> à 33,2% en 2008/2009<sup>62</sup> ; le pourcentage des hommes qui admettent qu'un mari batte sa femme est passé de 8,1% en 2002/2003 à 29,1% en 2008/2009. Au plan socioculturel, la consommation d'alcool ou de drogues, certaines pratiques familiales et communautaires ainsi que l'implication des us et coutumes constituent des facteurs aggravant pour la violence faite aux femmes<sup>63</sup>. Enfin, des facteurs économiques, juridiques et politiques influent également sur le phénomène : l'incidence de la pauvreté et l'application limitée des règles juridiques en vigueur entre autres.

Un document de cadre d'intervention conjointe de prévention et de réponse aux violences à caractère sexiste a été développé en 2011. Ce document met la priorité sur 3 axes d'intervention à

<sup>59</sup> ENDA OI/IRD. Etude ELVICA – juillet 2007.

<sup>60</sup> SNU. Enquête McRAM. juin 2010

<sup>61</sup> INSTAT/EDS 2002-2003.

<sup>62</sup> INSTAT/EDS 2008-2009.

<sup>63</sup> UNFPA. Evaluation du mécanisme de suivi et de réduction de la violence basée sur le genre à Madagascar. Novembre 2010



savoir (i) la prévention par la création d'un environnement protecteur, (ii) la prise en charge et la sécurité sociale des survivantes, (iii) la réhabilitation et la réinsertion dans la vie économique et sociale des survivantes. Il est également développé dans ce document le mécanisme institutionnel de mise en œuvre. L'adoption officielle de ce document en tant que plan d'action nationale n'est pas encore réalisée vu le contexte politique actuel. Il est ainsi difficile de mobiliser les ressources nationales et des partenaires pour sa mise en œuvre. Néanmoins, ce document constitue le document de référence de la lutte contre les violences à l'égard des femmes. Certaines régions de Madagascar (comme la région Sofia) sont dotées de cinq TPI tandis que d'autres n'en sont dotées que d'un seul (régions Melaky, Boeny, Betsiboka, etc.).

**Les discriminations à l'égard de la femme** : De 2005 à 2010, le niveau d'inégalité entre les femmes et les hommes est resté le même dans le domaine de l'alphabétisation et de l'instruction. Les inégalités ont été sensiblement réduites concernant les revenus et elles ont légèrement diminué en matière de participation dans les instances de prise de décision.

Dans le domaine de **l'alphabétisation** des personnes âgées de plus de 15 ans, la proportion des femmes alphabétisées est de 59,3% et celle des hommes était de 66,8% en 2005. En 2010, elle était respectivement de 68,0% et de 74,9%<sup>64</sup>.

En matière de **revenus salariaux**, la situation s'est nettement améliorée sur le plan de la réduction de l'inégalité entre homme et femme. La rémunération moyenne des femmes reste toujours inférieure à celle des hommes mais l'écart s'est réduit de façon significative entre 2005 et 2010. En 2005, le salaire moyen des femmes représentait 65% du salaire moyen des hommes ; en 2010, le rapport est de 84%<sup>65</sup>.

Concernant le **contrôle du revenu des femmes** dans les ménages (indicateur du statut de la femme), la situation reste inchangée de 2005 à 2009<sup>66</sup> : 32% des femmes en union décident seules de l'utilisation de leurs gains et dans 57% des cas, elles décident conjointement avec leur mari.

Quant à la participation des femmes dans les **instances de prise de décision**, la situation a évolué négativement au niveau des collectivités décentralisées et positivement dans les institutions parlementaires : le pourcentage des femmes maires n'a pas changé du fait de l'inexistence d'élections au niveau local (moins de 5%) et le nombre des femmes chefs de région a chuté de 4 (en 2008) à 0 (en 2011). La proportion des femmes parlementaires est de 10% dans la dernière législature, elle est de 15% en 2012 (63 femmes sur les 365 membres du Congrès de la transition et 17 femmes sur les 163 membres du Conseil supérieur de la transition)<sup>67</sup>.

Sur le **plan juridique**, quelques dispositions juridiques « anciennes » maintiennent encore des inégalités entre les hommes et les femmes notamment en matière d'accès à la **propriété foncière**, **d'héritage** et de **nationalité**. Néanmoins, des projets de réformes en cours prévoient déjà la révision de ces dispositions juridiques.

Plusieurs avancées sont à souligner en matière d'égalité des genres notamment en matière institutionnel avec la mise en place d'une politique nationale de promotion de la femme, une politique d'éducation pour tous ainsi qu'une politique nationale et des documents de lutte contre la pauvreté intégrant la notion de genre. Il est important de développer des mesures visant à faciliter la scolarisation des filles (suppression des frais de scolarité, octroi de bourses, construction d'installations éducatives, programme de lutte contre la déscolarisation, etc.), à améliorer la participation des femmes dans la vie économique et politique (campagnes de sensibilisation, élaboration de plans d'action pour la participation des femmes, formation des femmes leaders), à mettre en place des politiques de lutte contre la violence faite aux femmes (sensibilisation de l'opinion publique, gratuité des soins, écoute et conseils apportés aux victimes).

<sup>64</sup> INSTAT/EPM. 2010

<sup>65</sup> INSTAT/EPM. 2010

<sup>66</sup> INSTAT/EDS. 2008-2009

<sup>67</sup> Source : Congrès de la transition (CT), Conseil supérieur de la transition (CST).

Malgré les progrès effectués, l'égalité des sexes n'est pas une condition suffisante pour assurer l'autonomisation des femmes ; celles-ci exigent autant pour les filles que pour les mères qu'elles puissent être protégées contre tous formes de violence, participer aux institutions, avoir accès aux ressources productives et aux services sociaux. Les récentes crises économiques et politiques risquent de réduire les progrès réalisés durant ces dernières années. Les principaux défis à relever sont la parité des sexes dans l'enseignement primaire, secondaire et supérieur tout en renforçant l'accès des femmes à l'emploi et aux responsabilités politiques.

Dans le domaine de la **protection de la femme**, la ratification de la CEDEF et d'autres instruments internationaux<sup>68</sup> ainsi que l'adoption de la politique nationale de la promotion de la femme en 2000 ont servi de cadre à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan d'action national genre et développement (PANAGED) pour la période 2004-2008. Ainsi, différentes mesures, d'ordre juridique et institutionnel, ont été adoptées dont (a) les dispositions assurant l'égalité entre les hommes et les femmes, en particulier dans le contexte des droits matrimoniaux et patrimoniaux, (b) l'inclusion dans le code pénal de dispositions interdisant toute forme de violence à l'égard des femmes, (c) un projet de réforme du code de la nationalité visant à l'expurger de ses dispositions discriminatoires à l'égard des femmes.

Mais l'absence de mise à jour du PANAGED après 2008, ainsi que l'absence d'une stratégie globale visant à éliminer les pratiques culturelles et les stéréotypes discriminatoires à l'égard des femmes constituent une contrainte par rapport à la pérennisation des acquis.

## 2.5.2 Renforcement des capacités

Selon les résultats de plusieurs enquêtes réalisées en 2008 et en 2011, la qualité des services rendus par l'administration est globalement jugée insatisfaisante par les usagers. L'ensemble des services publics ne satisfait, en moyenne, qu'à peine 40% des usagers. Et la très faible satisfaction des usagers de l'administration en général (17%) est révélatrice d'une condition favorable à la pratique de la corruption. Cela se manifeste par le manquement à l'obligation de ponctualité, à l'assiduité et au manque de moyens de l'administration d'une façon générale. Cette défaillance de l'administration est surtout due à la conjonction de plusieurs facteurs. Avant tout, il y a i) l'insuffisance de motivation et le déficit d'éthique des agents de l'Etat, ii) l'inéquitable répartition des effectifs, des emplois et des compétences (plus de la moitié des postes de travail sont détenus par des agents qui possèdent un diplôme inférieur à celui requis par ledit poste), iii) une répartition inégale des agents (la moyenne nationale est de 30 fonctionnaires pour 10 000 habitants à Madagascar, alors que le ratio est de 164/10 000 dans la région d'Analamanga et de seulement 19/10 000 dans celle d'Androy) et iv) le vieillissement du personnel de la fonction publique malgache (la moitié des agents de l'Etat est âgé de 46 à 55 ans). Plusieurs actions ont déjà été entreprises pour mieux cerner les problèmes en vue d'une réforme en profondeur, en particulier la vaste opération de recensement physique des agents de l'Etat en 2004 et l'introduction en 2006 d'une série de manuels (de procédures de traitement des dossiers administratifs des agents de l'Etat, manuel de description normative des postes, logiciel SIGRHE, introduction du « Rapid Results Initiatives » (RRI), pour le traitement des dossiers des fonctionnaires en souffrance, etc. ).

Pour apporter une réponse globale et ciblée selon les spécificités des problèmes de chaque acteur, le Gouvernement devait engager en 2008 une étude approfondie sur le renforcement des capacités et de formuler un programme national de renforcement des capacités suivi par un plan d'actions de trois ans. Cette étude n'a jamais vu le jour. La crise a aggravé la situation des administrations publiques où la question de la relève des générations et des compétences se pose avec acuité dans

---

<sup>68</sup> A l'exemple de la Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui.

tous les ministères, surtout au niveau des ministères sociaux et ceux qui ont en charge les questions de gestion du développement. Selon les ministères, entre 40% et 60% du personnel partiront à la retraite d'ici 2015-2020.

La question du renforcement des capacités au niveau des administrations publiques est critique, celle du secteur privé, de la société civile et des collectivités locales appellent des réponses rapides et adaptées. Pour les administrations publiques, la problématique résidera, avant tout, dans le développement de mécanismes et de procédures efficaces pour la fourniture de services de qualité aux citoyens et aux entreprises. Pour les ministères, la question sera posée en termes de ressources humaines renouvelées et suffisantes ainsi que leur dotation d'outils et de compétences techniques requises pour appuyer les efforts de développement du secteur privé et des populations locales. Pour les collectivités locales, l'enjeu sera la dynamisation des économies locales et l'existence d'un système local de provision des services de base. En ce qui concerne les organisations de la société civile, la dimension de renforcement des capacités devra être abordée à deux niveaux : i) la coordination et la redevabilité envers les organisations membres de différents réseaux de la société civile, ii) le développement des capacités des organisations à la base dans le processus de planification et de gestion du développement local. Enfin, le développement du secteur privé est encore tributaire des capacités techniques et financières suffisantes pour le développement d'un secteur agricole diversifié et d'un secteur industriel compétitif au niveau national et sur les marchés extérieurs.



## III. Partenariats de développement

### 3.1 Situation et perspectives de l'aide publique au développement

Depuis 2008, le Gouvernement a adopté un système national intégré de suivi et évaluation (SNISE) pour renseigner sur l'état d'avancement des indicateurs de développement. La mise en œuvre de ce système est assurée par la vice primature en charge de l'économie et de l'industrie, et bénéficie de l'appui du système des Nations Unies. Bien que le SNISE constitue un moyen de rassemblement des différents secteurs de développement au niveau du pays et fournisse régulièrement des informations sur l'état des indicateurs sectoriels, il n'est pas encore vu comme un outil indispensable pour le développement du pays. Aucune évidence ne pourrait montrer que les informations par ce système répondent aux standards de qualité exigée, à part les données fournies par l'INSTAT dont celles provenant des enquêtes nationales. En effet, les données proviennent généralement des statistiques de routine des ministères sectoriels et de leurs services déconcentrés et ne font pas l'objet d'un contrôle de qualité approprié.

Par ailleurs, les informations fournies par le SNISE ne servent pas encore suffisamment à aider à la prise de décision et au processus de programmation dans le pays. Ceci pourrait être dû au fait que ces informations ne font pas suffisamment l'objet d'une large diffusion. Une autre raison possible de la sous-utilisation de ces informations est que leur nature ou leur qualité ne répond pas aux besoins des utilisateurs.

Le Système des Nations Unies, avec les autres partenaires financiers, devrait revoir son appui à ce système pour mettre l'accent sur l'assurance qualité, surtout pour les données collectées au niveau des régions à travers l'enregistrement de routine. En outre, après déjà cinq ans de mise en œuvre, une rapide évaluation pourrait être utile pour examiner si le SNISE dans sa forme actuelle, répond aux besoins des utilisateurs de données dans le pays.

En matière de gestion de l'aide publique au développement, la situation était marquée par la dispersion des données liées aux financements extérieurs et les chevauchements de missions entre plusieurs directions et services ministériels. A cela s'ajoutent les difficultés de coordination entre les ministères ouvrant le champ à des négociations directes entre les ministères techniques et les partenaires techniques et financiers.

Suite à ces constats et aux travaux de recommandations de la table ronde des partenaires techniques et financiers, organisée en juin 2008, il y a eu la création d'un secrétariat technique permanent pour la coordination de l'aide (STP-CA). Les principales missions de ce STP-CA sont :

- Centraliser les données sur l'aide, administrer les bases de données nationales sur l'aide et assurer sa mise à jour régulière ainsi que la circulation des données avec les acteurs concernés;
- Servir de point focal pour la formation des cadres de l'administration concernée par la gestion de l'aide, au niveau central et décentralisé
- Fournir des recommandations techniques au Gouvernement concernant les politiques et procédures nationales relatives à la gestion de l'aide publique au développement ;

- Assurer le secrétariat des réunions de la plateforme de concertation Gouvernement – PTF sur la gestion de l'aide et assurer le suivi de la mise à œuvre des résolutions prises lors de ces réunions ;
- Suivre et piloter la mise en œuvre des engagements de Madagascar dans le cadre des accords et principes internationaux comme la déclaration de Paris ;

Pour faciliter l'échange des données entre les acteurs, le Gouvernement a adopté la mise en place d'une base de données sur l'aide gérée directement sur un progiciel (application informatique) accessible à distance via Internet. A partir de 2008 et avec l'appui technique et financier du PNUD et de la Banque Mondiale, le Gouvernement a mis en place une plateforme de gestion de l'aide (AMP) qui est accessible par Internet depuis 2009.

Les flux financiers au titre de l'aide publique au développement ont accusé une baisse notable passant de 600,7 millions USD en 2008 à 399,5 millions USD en 2011 soit une baisse de 33,4% en l'espace de trois ans. En 2011, cette aide est constituée par 36% d'aide bilatérale et 64% d'aide multilatérale. Une trentaine de pays contribuent au financement de 546 projets dont 341 sont financés par des partenaires multilatéraux.

En 2011, pendant que les aides baissaient pour la majorité des partenaires, les flux provenant du Système des Nations Unies (SNU), de la France et du Japon ont augmenté, respectivement à 98,8 millions USD, 43 millions USD et 9,1 millions USD. Les PTF qui ont réduit leurs contributions entre 2010 et 2011 sont principalement la Banque Mondiale (-46%), les Etats-Unis (-17%), l'Union Européenne (-8%) et le Fonds Mondial –GFATM (-62%). La baisse des flux du Fonds mondial a eu des effets directs sur les services sociaux. La part de financements extérieurs dans le budget de l'Etat malgache au titre de l'année 2011, a représenté 18% des ressources totales ; les ressources intérieures ont représenté 82%.

**Tableau 3 : Aide publique au développement 2009-2011 (en millions USD)**

Partenaires financiers	2009	2010	2011	Variation 2011/2010 en %
<b>Bilatéraux</b>	<b>168,8</b>	<b>156,2</b>	<b>145,0</b>	<b>-8,0</b>
États-Unis	34,7	69,5	57,1	-22,0
France	51,0	43,6	43,8	0,0
Japon	18,2	7,5	9,1	17,0
Norvège	9,4	13,2	11,9	-11,0
Allemagne	12,2	8,3	7,8	-7,0
Inde	24,4	0,0	0,0	0,0
Chine	13,5	1,7	3,9	57,0
Suisse	3,7	2,6	8,8	70,0
Koweït	1,3	9,5	2,1	-362,0
Corée du Sud	0,5	0,2	0,5	66,0
<b>Multilatéraux</b>	<b>229,7</b>	<b>313,0</b>	<b>254,5</b>	<b>-23,0</b>
Nations Unies	72,4	83,4	98,8	16,0
Banque Mondiale	35,3	96,1	51,9	-85,0
Union Européenne	55,6	36,4	33,5	-9,0
Fonds mondial (GFATM)	17,1	61,6	23,4	-164,0
BAD	34,6	17,7	23,7	25,0
OPEP	5,1	7,4	14,1	48,0
GAVI	5,4	9,4	7,5	-25,0
BADEA	4,3	0,9	1,6	43,0
<b>ENSEMBLE</b>	<b>398,4</b>	<b>469,1</b>	<b>399,5</b>	<b>-17,0</b>

Sources : AMP – Madagascar, Primature

Les ressources reçues en 2011 étaient constituées par 70% de subventions allouées à la mise en œuvre de 438 projets et par 24,7% de fonds d'emprunt pour le financement de 53 projets d'investissements, et de 5,3% pour le volet assistance technique.

L'APD est orientée principalement vers les secteurs de la santé (32%), l'éducation (14,5%), le développement rural (14,6%), les infrastructures (13,4%), la gouvernance (7,1%) et l'environnement (3%). Les secteurs qui ont subi des baisses ces dernières années sont la santé, l'éducation et les infrastructures. Par contre les secteurs développement rural et gouvernance ont connu une hausse de leurs allocations surtout en 2011.

## 3.2 Les avantages comparatifs du SNU

Madagascar traverse une crise profonde du fait de son mode de gouvernance peu efficace à fort impacts négatifs au niveau des populations prévalant depuis 2002 et qui s'est aggravée en 2008 avec la crise de légitimité de ses institutions nationales et locales, avec le départ forcé du Président légitimement élu. Les instabilités institutionnelles provoquées, l'accentuation de la pauvreté surtout la pauvreté extrême et l'aggravation de l'insécurité dans les villes et dans les zones rurales conduisent à constater que Madagascar commence à réunir plusieurs éléments d'un Etat fragile avec (i) l'affaiblissement de l'autorité de l'Etat et le fonctionnement difficile des institutions nationales et locales faute de moyens budgétaires conséquents ; (ii) un déficit croissant (en quantité et qualité) d'une masse critique des ressources humaines, conduisant à la dévalorisation des services publics et surtout la baisse du niveau d'accès aux services sociaux de base ; et (iii) des difficultés de gouvernance sécuritaire se traduisant par l'insécurité et la violation des droits humains. La quête d'une part d'un mode de gouvernance apaisée, inclusive et efficace et d'autre part les déficits en capacités identifiés deviennent ainsi les manifestations, les causes et les conséquences de l'aggravation de la pauvreté et de l'aggravation de la vulnérabilité des situations des populations pauvres qui représentent près de 80% de la population totale en 2010. Cette situation limite grandement les types de réponse pour relever les défis d'atteinte des OMD et résoudre les problèmes principaux de développement. Aujourd'hui, Madagascar n'a plus de référentiel de développement actualisé permettant au Gouvernement d'inscrire ses actions de développement dans une vision stratégique à court et moyen terme.

L'analyse documentaire et les interviews avec les responsables du secteur public, de la société civile et du secteur privé font ressortir un certain nombre de déficits et de problèmes de développement qui sont :

1. L'absence de mécanismes efficaces de dialogue politique et d'institutions élues démocratiquement réduisant la portée des politiques publiques et la légitimité démocratiques des dirigeants ;
2. Les impacts socio-économiques négatifs de la crise de 2009 sur le niveau de vie des populations et l'autorité de l'Etat renvoyant au nécessaire renouveau du mode de gouvernance nationale qui est fortement dominé par la polarisation des forces politiques et des forces sécuritaires sur les enjeux de pouvoir et de captation de rentes financières ;
3. L'absence de toute stratégie et programme ambitieux basés sur une croissance pro pauvres pour réduire la pauvreté et la vulnérabilité économique des groupes les plus vulnérables ;
4. L'affaiblissement des capacités techniques de pilotage de l'économie et des politiques sectorielles (analyse, coordination, supervision, mise en œuvre, suivi) ;

5. L'impact négatif du mouvement de désinvestissement qui dure depuis plus de trois ans sur l'état des infrastructures économiques (routes et agriculture) et sociales (santé et éducation principalement) ;
6. L'aggravation des situations d'insécurité alimentaire, de la malnutrition et des violences sous toutes les formes contre les femmes et les enfants ;
7. L'inexistence d'un système de protection sociale efficace protégeant les groupes vulnérables soumis à la précarité économique et à l'insécurité alimentaire ;
8. L'absence de toute stratégie de renforcement des ressources humaines des administrations publiques en prévision des départs massifs de plusieurs catégories de personnels au niveau de plusieurs ministères, d'ici cinq ans.

Grâce à sa connaissance approfondie des réalités malgaches et à sa solide expérience de développement à la base et grâce à la synergie entre agences du SNU qui ont des outils et mécanismes de coordination stratégique bien éprouvés sur la base des déficits de développement constatés par l'exercice du bilan diagnostique élaboré par le CCA, le SNU à Madagascar a des avantages comparatifs dans les domaines suivants :

### **1. Promotion de la bonne gouvernance et renforcement de l'état de droit**

- Renforcement de l'état de droit et du respect des droits humains ;
- Décentralisation et développement local ;
- Renforcement des capacités de la société civile et des communautés de base ;
- Analyse et utilisation des données de la population et des statistiques sociales pour la planification, le suivi et l'évaluation des politiques publiques ;
- Renforcement des capacités des médias ;
- Renforcement des capacités de gestion de l'aide publique au développement.

### **2. Création d'emplois et réduction de la pauvreté**

- Appui à l'élaboration du nouveau référentiel de développement de Madagascar et de certaines politiques sectorielles (industrie, PMI/PME, protection sociale, etc.) ;
- Amélioration de la compétitivité des PME basée sur le transfert de savoir faire, de technologie et des normes de qualité ;
- Soutien au développement du secteur privé ;
- Analyse de la vulnérabilité et mise en place d'un dispositif national de réponses adaptées aux besoins des catégories de population les plus vulnérables ;
- Développement d'opportunités d'emplois et de revenus pour les populations pauvres ;
- Développement des outils et des réseaux de la micro-finance inclusive ;
- Renforcement du système national de la statistique.

### **3. Amélioration de l'accès aux services sociaux de base**

- Processus de formulation des politiques sectorielles dans les domaines de la santé, l'éducation, la jeunesse et la protection sociale ;



- Mise à niveau des infrastructures sanitaires et éducatives en direction des populations pauvres et meilleur accès aux services sociaux de base pour les pauvres ;
- Coordination des réponses nationales et locales à la prévention et à la prise en charge du VIH/sida ;
- Développement de l'approche genre.

#### **4. Développement durable, changements climatiques et énergies renouvelables**

- Amélioration de l'efficacité de la gouvernance environnementale ;
- Elaboration de la stratégie nationale de développement durable ;
- Renforcement de la prise en compte de l'impact des changements climatiques à Madagascar ;
- Promotion des énergies renouvelables et soutien à la mise en application des conventions internationales environnementales.



# IV. Annexes

## 4.1 Bibliographie

### Economie et Gouvernance

1. Analyse globale du climat des affaires à Madagascar (oct. 2008), EDBM-ATW.
2. Avenir de la JIRAMA et relance économique - Enjeux et problématique pour le secteur privé, GEM, 2012.
3. Comprehensive Food and Nutrition Security and Vulnerability Analysis (CFSVA+N), PAM-UNICEF-ONN, 2010.
4. Consultation nationale sur le développement de l'entrepreneuriat féminin à Madagascar, BIT, 2011.
5. Droits fondamentaux au travail et normes internationales du travail, Bureau international du travail, Genève, 2004.
6. Elaboration du plan d'actions pour le secteur privé malgache (Avril 2010), UE-ESE Consulting et Hermès Conseil.
7. Etats Généraux de l'Industrie (2011), Gilberte Andrianady. 2011.
8. Evaluation de la sécurité alimentaire pour les bénéficiaires de PARECAM-FIDA. FIDA-PAM, 2011.
9. Evaluation des impacts de la double crise sur l'emploi, BIT-PNUD, 2011.
10. Evaluation post-Bingiza. Dans les districts de Manakara, Vohipeno, Farafangana et Vangaindrano. Cluster de coordination sécurité alimentaire & moyens de subsistance, mars 2011.
11. Evaluation rapide des récoltes et de la situation alimentaire. Campagne agricole 2010/2011. PAM-FAO, 2011.
12. Madagascar, après trois ans de crise : Evaluation de la vulnérabilité et des politiques sociales et perspectives d'avenir, Banque Mondiale, 2012.
13. Madagascar, notre défi face au changement climatique, groupe de travail changement climatique, 2011.
14. Micro-entreprises, emploi et développement humain, cinquième rapport national sur le développement humain, PNUD, 2010.
15. Politique budgétaire et investissement public en période d'instabilité politique. Banque Mondiale. Revue des dépenses publiques. Madagascar Septembre 2011.
16. Programme national de mise à niveau et de modernisation des industries de Madagascar (2009), ministère de l'économie, du commerce et de l'industrie avec appui technique de l'ONUDI.
17. Programme national de soutien à l'emploi, Gouvernement malgache, 2006.
18. Rapport de la Banque centrale de Madagascar, 2011.
19. Rapport diagnostic, Economic Development Board of Madagascar (EDBM) (Août 2011), Tidiane Boye-Sylvie Kinigi (ONUDI).
20. Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter, décembre 2011.

21. Rapport économique et financier 2010-2011 (2011), ministère d'Etat chargé de l'économie et de l'industrie.
22. Peace and Conflict Impact Assessment-Madagascar, The Graduate Institute, Geneva, 2010.
23. Rapport enquête périodique auprès des ménages 2010. INSTAT, 2011.
24. Rapport national de suivi des OMD, Nations Unies, 2010.
25. Rapport national Rio +20, 2012
26. Rapport spécial – Mission FAO/PAM d'évaluation de la sécurité alimentaire à Madagascar. FAO/PAM, 2010.
27. Situation actuelle et perspective de la JIRAMA, 2012.
28. Stratégie régionale de promotion de l'emploi (SRPE), Région Atsimo Andrefana, 2009.
29. Stratégie régional de promotion de l'emploi (SRPE), Région Vatovavy Fitovinany, 2009.
30. The Potential for Renewable Energies in Rural Areas of Madagascar, UNIDO, 2009.

## **Education**

1. MAP Commitment Education
2. Etat des lieux des écoles à la rentrée 2010-2011, résultats des spotchecks.
3. Madagascar, plan d'action EPT 2010-2012 (années scolaires 2010/2011 et 2011/2012)
4. Evaluation de la situation des écoles primaires publiques et collèges publics en période de crise à Madagascar, mars 2010
5. Etude sur les jeunes en dehors du système, Betioky Amboasary, 2012
6. Etats des lieux de la mise en œuvre de la réforme au niveau de l'enseignement supérieur, 2011
7. Diagnostic de l'enseignement technique et formation professionnelle, 2011
8. Mieux former la population active pour préparer l'avenir : La transformation de l'enseignement post-fondamental à Madagascar, Sajitha Bashir, Document de travail de la Banque Mondiale N° 157, Série « le Développement humain en Afrique », 2009.
9. Annuaire statistique 2009/2010, 2010/2011-MEN
10. Etude de Rohen d'Aiglepierre sur l'exclusion scolaire et moyens d'inclusion au cycle primaire à Madagascar. UNICEF, 2012
11. Plan intérimaire pour l'éducation 2013-2015, Partie 1 : État des lieux et diagnostic sectoriel (document de travail-26/08/2012).août 2012.
12. Rapport sur la situation générale de l'éducation à Madagascar. Banque Mondiale, 2010.
13. Opérations globales du trésor 1996 à 2011, base engagement, indicateurs économiques 2003-2010, MEFB
14. Rapport du groupe de travail sur l'examen périodique universel à Madagascar. Assemblée générale du conseil des droits de l'homme, mars 2010
15. Rapport de suivi des OMD, 2007 et 2010

## **Santé**

1. Analyse du financement de la santé à Madagascar, ministère de la Santé, ministère des Finances et du Budget et OMS. Juin 2012

2. Comptes nationaux de santé 2007, ministère de la Santé.
3. CDMT 2006-2008, ministère de la Santé et du Planning familial
4. CDMT 2009-2011, ministère de la Santé publique.
5. Evaluation de l'utilisation des kits pour les activités de maternité sans risque
6. Achieving the MDG in Madagascar: the Contribution of Family Planning, Health Policy Initiative, USAID, 2009.
7. L'évaluation de la disponibilité et de l'accessibilité des intrants essentiels pour les enfants et les femmes à Madagascar. UNFPA, UNICEF, ministère de la Santé, 2010
9. Evaluation des besoins en matière de soins obstétricaux et néonataux d'urgence à Madagascar, mars 2010.
11. Etude sur la disponibilité et l'accessibilité des services de santé de la reproduction et de la planification familiale, ministère de la Santé et du Planning familial, et UNFPA, décembre 2008.
12. Enquête sur les indicateurs du paludisme à Madagascar (EIPMD) 2011, Institut National de la Statistique Antananarivo – Madagascar, Programme national de lutte contre le paludisme - Antananarivo – Madagascar, ICF International Calverton, MD, USA, Mars 2012
13. Plan opérationnel pour la mise en œuvre de l'engagement de Madagascar à la stratégie globale du Secrétaire général des Nations Unies pour la santé de la femme et de l'enfant 2012-2015
14. EDS 2003-2004
15. Analyse de l'impact de la crise politique sur le secteur santé à Madagascar (janvier – juin 2009) et les stratégies y afférentes, Health Partners, juillet 2009.



