



NATIONS UNIES
MADAGASCAR



Analyse commune de pays du Système des Nations Unies à MADAGASCAR

2022

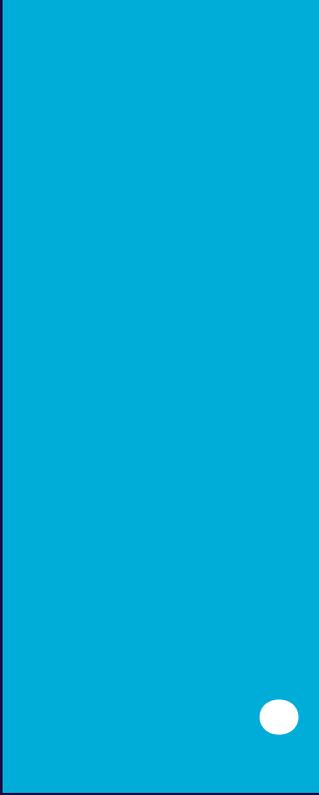


Analyse commune de pays du Système des Nations Unies à MADAGASCAR



NATIONS UNIES
MADAGASCAR





Résumé Exécutif



**NATIONS UNIES
MADAGASCAR**



Cette Analyse commune de pays 2022 marque le début de la « *fonction d'analyse indépendante, impartiale et collective* » du Système des Nations Unies à Madagascar (SNU). Elle est censée assurer constamment les bases analytiques et de connaissance nécessaires pour la planification stratégique, l'action, le suivi et le plaidoyer du SNU en faveur du peuple Malagasy et, en particulier, des plus vulnérables, un appui au Gouvernement et aux autres acteurs, œuvrant pour le développement durable, la paix et les réponses aux crises.

En termes de résultats, l'Analyse commune de pays 2022 distille un cadre qui est celui d'un processus de création et pérennisation de bien-être social modeste et exclusif à Madagascar. En plus, ce processus continue de s'affaiblir sous la pression de l'évolution du contexte mondial, de l'évolution démographique, de la persistance intergénérationnelle des conditions de vulnérabilité multiple et d'exclusion - aux droits fondamentaux, aux services de base, à l'épanouissement personnel, etc. - et sous la récurrence des chocs et des crises.

En général, c'est le résultat de la faiblesse des facteurs de production - capital humain et social, capital économique, capital naturel et capital institutionnel - ainsi que de leur gestion non-durable et non-inclusive dans le processus de production du bien-être. Plus précisément, c'est un cas exemplaire de la « *tragédie des biens publics* », dans lequel, selon une logique de court terme, les autres capitaux - par faiblesse ou orientations délibérées - portent des atteintes irréparables au capital naturel du pays.

Les situations dans les différents domaines du « *Système Madagascar* » - social, économique, environnemental et de la politique, paix et gouvernance - et au niveau des Objectifs de Développement Durable (ODD) témoignent des multiples vulnérabilités structurelles, les retards accumulés, les lacunes en matière de réalisation transversale des droits humains des plus vulnérables, des exclus et des défavorisés, en particulier des personnes vivant avec handicap et des femmes et des filles vulnérables, ainsi que les impacts des récents événements. En termes d'évolution, les tendances actuelles portent à conclure que Madagascar n'arrivera pas à atteindre les ODD à l'horizon 2030. En plus, que les chemins pour y arriver risquent de se faire encore plus raides et difficiles compte tenu de la galopante croissance démographique, de la surexposition aux impacts des changements climatiques et de la faible résilience aux différents risques et chocs.

Quatre macro-variables joueront un rôle central dans la détermination des futurs possibles pour Madagascar. Orienter le « *Système Madagascar* » vers les scénarios désirés ou désirables et mitiger le risque de dérive vers des scénarios négatifs dépendra de la capacité d'intervenir et d'influencer ces variables. Cette capacité sera conditionnée, entre autres, par la volonté de travailler ensemble et de façon coordonnée pour assurer une cohérence des politiques de développement durable, selon le principe qui est propre à l'ODD 17.

Le Rapport CCA 2022 se structure en trois sections. La première section donne une vision holistique de la situation de Madagascar dans son parcours de développement durable, en soulignant le caractère systémique des principaux enjeux et défis. La deuxième section parcourt les différents éléments, l'un après l'autre, dans une analyse qui devient spécifique mais toujours sans perdre de vue les interrelations. La dernière section met en perspective de long terme les enjeux de Madagascar, en se penchant sur les macro-variables qui seront à gérer pour orienter le pays vers un futur de bien-être durable pour toutes et tous.

Le Rapport CCA 2022 se complète par onze annexes. Neuf annexes analytiques qui complètent, documentent finement et/ou analysent en profondeur les thématiques abordées dans la deuxième section (A1-A9) ; une annexe qui présente les principales lacunes en termes de données pour l'analyse et le suivi des différentes dimensions et phénomènes du développement durable (A10), et une dernière qui décrit la logique, l'approche et le processus adoptés, y compris l'engagement du Gouvernement et les consultations avec les différents acteurs dans la formulation de ce Rapport (A11).

RÉSUMÉ EXÉCUTIF	I
SOMMAIRE	II
INDICE DES FIGURES	III
SIGLES ET ABRÉVIATIONS	III
01. LE « SYSTÈME MADAGASCAR » FACE AUX ATTENTES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	1
1.1 Une production de bien-être modeste et exclusive	3
1.2 Le système face aux attentes du développement durable	4
Le « système Madagascar » face aux attentes du développement durable	7
02. LES RÉALITÉS DU PAYS DANS LES DIFFÉRENTS DOMAINES	9
2.1 Les exclus du développement durable	10
2.2 La dimension sociale du développement durable	13
2.3 La dimension économique du développement durable	19
2.4 La dimension environnementale du développement durable et le changement climatique	24
2.5 La dimension politique, gouvernance et paix du développement durable	29
2.6 Des risques majeurs dans le cadre des ODD	33
2.7 Connecter réponse Humanitaire, Développement durable et Paix (Nexus HDP)	35
2.8 Engagements nationaux et Agenda 2030	37
2.9 Le paysage financier pour le développement de Madagascar	39
2.10 Partenaires et partenariats pour le développement durable à Madagascar	41
03. PERSPECTIVES	43
LISTE DES ANNEXES	46

INDICE DES FIGURES

Figure 1 : Diagramme du Système Madagascar.....	6
Figure 2 : Exemples de désagrégation du taux de pauvreté (en %) par facteurs de risque cumulés, population en âge de travailler, Madagascar 2018	10
Figure 3 : Diagramme du sous-système social à Madagascar	17
Figure 4 : Diagramme du sous-système économique à Madagascar	22
Figure 5 : Diagramme du sous-système environnemental à Madagascar	27
Figure 6 : Diagramme du sous-système de gouvernance à Madagascar	32
Figure 7 : Situations et tendances pour les 17 ODD à Madagascar, 2022.	39
Figure 8 : Décaissements de l'aide au développement par ODD, 2015-2020 (en million de USD).	40

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

CCA	Common Country Analysis (Analyse Commune de Pays)
HDP	Humanitaire – Développement – Consolidation de la Paix
INSTAT	Institut National de la Statistique
ODD	Objectif de Développement Durable
OSC	Organisation de la Société Civile
PEM	Plan Emergence pour Madagascar
PME/PMI	Petites et Moyennes Entreprises/Petites et Moyennes Industries
RGPH	Recensement Général de la Population et de l'Habitation
SNU	Système des Nations Unies à Madagascar
VIH	Virus de l'Immunodéficience Humaine

01.

**Le « système
MADAGASCAR »
face aux attentes
du développement
durable**



**NATIONS UNIES
MADAGASCAR**





THE WELL BEING MACHINE

1.1 UNE PRODUCTION DE BIEN-ÊTRE MODESTE ET EXCLUSIVE

Suivant l'image d'une fonction de production, la production de bien-être (individuel et social) découle de l'utilisation de capital humain et social, capital économique, capital naturel et capital institutionnel. Selon les conditions de disponibilité propre à chaque pays, un tel processus – qui soit permanent et durable - est censé combiner au mieux ces facteurs, pour satisfaire les besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs.

Dans un tel système idéal, les droits humains, particulièrement l'inclusion et l'égalité, représentent des leviers pour la production de bien-être. Les besoins des futures générations, les patrimoines communs et les biens publics, ainsi que la nécessité d'innover et de transformer constamment les modèles de production font d'emblée partie de l'équation. Si elles existent, les exclusions et les inégalités sont traitées par la voie de processus culturels, sociaux, démocratiques, et par des institutions, mécanismes et politiques adéquats. Les données et les analyses et les capacités de les comprendre existent au sein de la société, ainsi que les structures et mécanismes de redevabilité et contrôle de l'action des différents pouvoirs. Dans une telle réalité, enfin, les grandes transformations structurelles, les chocs et les tensions sont anticipés et progressivement gérés, sans que le système et ses dynamiques de long terme ne soient déstabilisés.

À Madagascar, les différentes analyses menées par le Système des Nations Unies à Madagascar (SNU) et présentées dans les pages suivantes présentent un cadre d'un processus de création et pérennisation de bien-être modeste et exclusif. En plus, un processus qui continue de s'affaiblir sous la pression de l'évolution du contexte mondial, de l'évolution démographique, de la persistance intergénérationnelle des conditions de vulnérabilité multiple et exclusion - aux droits humains, à l'égalité de genre, aux services de base, à l'épanouissement personnel, etc. - et sous la récurrence des chocs et des crises. Pareil cadre d'exclusion, englobant une dimension de violation des droits humains et une fragilité de l'état de droit, représente un gaspillage de ressources - économiques, humaines et sociales - et une trappe intergénérationnelle minant à la racine le parcours de développement durable.

C'est le résultat d'une double faiblesse : celle qui découle de la disponibilité et qualité des facteurs de production - les quatre capitaux évoqués plus haut – et celle qui est attribuable à la gestion de la fonction de production qui devrait être durable et permanente. En particulier, les analyses systémiques et approfondies, quantitatives et qualitatives, à la base de ce Rapport CCA 2022, mettent en exergue ces principaux résultats:

Le capital économique à Madagascar est limité et détenu par une minorité de la population. La grande majorité, vivant en situation de pauvreté et de vulnérabilités multiples, n'a aucun moyen d'épargne et d'investissement, ni de fournir des compétences et des capacités de bon niveau pour contribuer à la productivité et à la compétitivité du système économique. Des recettes publiques insuffisantes, un environnement des affaires peu transparent et peu favorable aux investissements étrangers, et la forte dépendance de l'aide extérieure, qui a de la peine à se coordonner, entravent le développement du capital économique et sa modernisation dans une logique de durabilité et inclusivité.

- Le capital humain et social à Madagascar - faute de mise en œuvre des obligations en matière de droits humains, de santé et qualité de vie, éducation et formation adéquates, opportunités de travail formel et décent, épanouissement et participation, en quantité et qualité suffisantes pour toutes et tous - est ébranlé, et continue de s'effondrer, en termes relatifs, sous la pression de la croissance démographique et la persistance des mécanismes, des us et des coutumes d'exclusions et de marginalisation. Les lacunes en termes d'état social et de prise en charge enlèvent aux plus démunis – entre autres les femmes, les personnes vivant avec handicap ou les membres d'autres groupes minoritaires - toute possibilité de se battre à armes égales pour le développement de leur propre capital humain.
- Le capital institutionnel, au lieu d'être un vecteur de la production de bien-être individuel et social, en est un frein à plusieurs titres. D'un côté, il se caractérise par ses faibles capacités en termes d'investissements et de dépenses publics (en infrastructures, services, sécurité, etc.) et l'absence de son effectivité dans la plupart du pays. De l'autre, il existe une lenteur et un dysfonctionnement (par exemple dans l'effective application des lois), en plus du fléau de la corruption, qui à Madagascar comme dans d'autres pays devient crime et « trahison ultime » de la confiance du public, en paraphrasant le Secrétaire général des Nations Unies Antonio Guterres¹.

1. Secrétaire général des Nations Unies. Déclaration sur la corruption dans le contexte de la pandémie de COVID-19. 14 octobre 2020.

- Dans ce cadre, c'est la stratégie du court terme pour tous dans le recours indiscriminé au capital naturel, suivant un cas exemplaire de la « *tragédie des biens communs* »² qui se réalise avec la complicité - volontaire ou involontaire - du capital institutionnel en termes de non-application de l'état de droit et d'impunité et de faible gouvernance. C'est le cas des populations souffrant des multiples vulnérabilités, exclusions et inégalités qui par leurs conditions n'ont pas accès facile à d'autres solutions ; et c'est le cas des agents économiques en position monopolistique ou oligopolistique à la quête de bénéfices économiques plus ou moins immédiats.

1.2 LE SYSTÈME FACE AUX ATTENTES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le cadre global décrit dans la sous-section précédente est le produit condensé des méta-analyses systémiques réalisées pour chaque dimension du développement durable - sociale, économique, environnementale et de gouvernance – et enfin agrégées sur l'ensemble du « *Système Madagascar* » dans le diagramme global (Figure 1). Une première série de politiques prenant en compte directement les dynamiques interconnectées a aussi été identifiée pendant les ateliers.

Le diagramme global du « *Système Madagascar* »

La carte sémantique globale permet d'identifier les principales relations et dynamiques suivantes : Une première boucle de rétroaction à caractère de renforcement (R) identifiée lors des ateliers de méta-analyses est celle qui lie croissance économique (PIB), pauvreté et consommation. Une augmentation de la croissance économique réduit globalement la pauvreté et stimule positivement la consommation individuelle qui à son tour contribue à la croissance économique (R1). Une augmentation de la consommation détermine une forte utilisation des ressources naturelles (R2). La croissance économique est également propulsée par l'investissement (R5) dans le capital économique (R4) et la création d'emploi (R3) que cette croissance économique induit. Par contre, elle rencontre ses limites à l'épuisement des ressources naturelles (B1 ; il s'agit ici d'une première boucle de rétroaction à caractère de balancement B) – l'utilisation des feux de brousse et la destruction des écosystèmes – et la détérioration de la productivité qui en résultent (B2). La consommation, entre autres, par l'utilisation d'énergie et la déforestation, contribuent à la vulnérabilité climatique du pays (B6). Les sécheresses, les cyclones et les inondations ont des effets néfastes sur la disponibilité des ressources en eau et contribuent à la réduction de la productivité du sol (B3). La perte de qualité des écosystèmes et de biodiversité, vrais atouts de Madagascar, entrave le développement du tourisme (B4). La vulnérabilité climatique a également un impact négatif sur le capital économique et le PIB, ainsi que sur les investissements (B5) et les emplois qui en dépendent (B6). Les effets de la détérioration de l'environnement sur la santé et le capital humain sont néfastes. En l'absence des ressources en eau et de possibilités d'assainissement, la malnutrition persiste et – conjointement avec la pollution et de la vulnérabilité climatique - impacte négativement la santé humaine. Moins la population est en bonne santé, moins de capital humain est disponible pour contribuer à la productivité économique, à la croissance du PIB et à la génération des recettes publiques essentielles, entre autres, pour le secteur de santé (R9). Moins de dépenses publiques signifie moins d'investissement dans l'éducation et les infrastructures de base. La boucle R8 rend compte du rôle clé du secteur de l'éducation : un facteur déterminant pour le capital humain et la productivité économique et secteur nécessitant un corps enseignant suffisant en nombre, bien rémunéré et motivé, ainsi que des infrastructures adéquates dans toutes les régions du pays, pour assurer à la fois l'accès et la qualité de l'enseignement. L'éducation contribue aussi à l'égalité de genre et à la participation des femmes dans les activités économiques rémunérées, ce qui à son tour renforce le capital humain (R ?). L'investissement dans les infrastructures est essentiel pour assurer l'accès aux services de proximité, et améliorer l'équité (R6) et la sécurité (R7) qui influencent directement la productivité économique. Les investissements dans le réseau routier et des points de stockage permettent aussi d'améliorer la disponibilité des produits alimentaires sur les marchés intercommunaux, avec des effets positifs en termes de sécurité alimentaire et santé de la population (R10). L'éducation et la sécurité sont également des facteurs essentiels de la cohésion sociale. Celle-ci permet de nourrir le sens de la citoyenneté et limiter la propension à un comportement non éthique dans la société. En combinaison avec la pauvreté, la qualité de l'administration et la non-application des lois, les comportements non éthiques créent un cadre propice à la corruption, qui à son tour mine la confiance dans le gouvernement et revient à renforcer la propension à un comportement non éthique (R11). La corruption impacte encore négativement sur la confiance dans les institutions par la voie de la qualité du processus démocratique et de la stabilité politique (R12). Une autre boucle partant de la corruption est celle qui la relie à l'image du pays au niveau international avec des répercussions sur l'investissement étranger et, par ricochet, à une augmentation relative de la dépendance des donateurs. En passant par l'impact négatif sur le PIB, ces répercussions se traduisent en une augmentation de la pauvreté et renforcent la corruption (R13). Enfin, la corruption, en favorisant le taux d'informalité, engendre une baisse des recettes fiscales et des investissements, avec les conséquences en termes d'accès (pour tous et de proximité) aux services de base (R15), tel que l'éducation (R14). Il en résulte encore une fois un effet de renforcement sur la corruption.

2. La tragédie des biens communs est une situation dans laquelle des utilisateurs individuels, qui ont un accès à une ressource sans limitations (par des structures sociales ou des règles formelles), en agissant de manière indépendante selon leur propre intérêt, provoquent l'épuisement de la ressource pour tous.

Les politiques d'intervention

Un ensemble de politiques cohérentes et agissant en concertation sur les quatre dimensions du développement durable doit être conçu sur la base de cette vision systémique des principaux défis et enjeux de Madagascar. Lors des ateliers de méta-analyses les pistes ressorties sont ici énumérées :

- Les mesures visant le renforcement de l'état de droit et l'application des lois, telles que les mécanismes de contrôle des acteurs étatiques et l'accès aux services de recours peuvent agir sur l'impunité et l'abus du pouvoir. Les mécanismes de dialogue social, un meilleur accès à l'information à travers les radios communautaires, la participation des citoyens et la transparence sont d'autres moyens permettant de promouvoir l'état de droit. Ensemble, ces mesures assisteraient dans la réduction de la corruption. Celle-ci peut être davantage atténuée à travers le renforcement des capacités et la promotion de collaboration au sein de l'administration publique, ainsi que la nouvelle politique d'évaluation. La réduction de la corruption créerait des dynamiques positives à travers la qualité des processus démocratiques, la réputation du pays et la réduction de l'informalité renforçant les cercles vertueux.
- La garantie du plein accès des femmes à leurs droits humains, notamment leur participation dans les activités économiques, ainsi que promouvoir leur santé (y compris la santé sexuelle et reproductive) et l'égalité de genre à travers l'éducation et les campagnes de sensibilisation permettraient d'améliorer le statut nutritionnel des ménages et augmenter le capital humain. Il en va de même pour l'injection de ressources dans le secteur de l'éducation, en premier lieu pour améliorer sa qualité. L'investissement dans le milieu rural, y compris les infrastructures de base adaptées aux besoins des personnes vivant avec handicap, ainsi que les services de proximité, est essentiel pour une société inclusive, la sécurité, et une meilleure alimentation et santé de la population. Le renforcement des capacités de gestion des situations d'urgence à travers les systèmes d'alerte précoce contribue aussi à améliorer la sécurité. Le renforcement du capital humain aurait des retombées positives pour la productivité et la croissance économique et permettrait de générer des recettes fiscales supplémentaires qui pourraient renforcer les secteurs clés.
- Par la réforme agraire, la sensibilisation des consommateurs, la responsabilisation des entreprises en matière de leurs impacts environnemental, social et de gouvernance (ESG) et la réduction des modes traditionnels d'exploitation minière, on pourrait réduire la mauvaise et surexploitation des ressources naturelles et les impacts néfastes sur l'environnement. La gouvernance environnementale est un autre instrument essentiel, par exemple pour diminuer drastiquement, entre autres, la déforestation, et permettre le développement – en dehors des aires protégées - de filières d'activités compatibles avec l'environnement telles que le tourisme durable.
- Les effets positifs des mesures dans les domaines social, environnemental et de gouvernance peuvent être renforcés davantage à travers les politiques économiques. C'est le cas de la promotion de l'entreprenariat, importante pour inciter l'investissement privé, développer les chaînes de valeur et réduire la dépendance des importations. Une augmentation des recettes fiscales permettrait de renforcer le système de protection sociale en faveur des plus démunis, ainsi que pour accompagner une population vieillissante à l'avenir. L'éducation financière peut agir sur la propension des ménages à faire de l'épargne et permettre à leur accumulation patrimoniale de jouer un rôle plus important dans le financement des investissements productifs, éducatifs, etc.

Aspects spécifiques liés aux principes de programmation des Nations Unies ³

Dans les interconnexions entre les différentes composantes du « *Système Madagascar* », les situations et les relations causales identifiées ont souvent des connotations spécifiques à des individus, des groupes, des territoires etc., qui entraînent des inégalités. Les principes des Nations Unies Ne laisser personne pour compte, égalité de genre et autonomisation des femmes et droits humains marquent profondément les résultats de l'analyse systémique et contribuent à enrichir les diagrammes, global (Figure 1) et thématiques. En particulier :

- Le manque d'accès, surtout des personnes plus vulnérables et marginalisées et des femmes, aux services publics (santé, éducation, etc.), à l'emploi et l'entrepreneuriat, et aux processus et instances de décision (politiques⁴, économiques, judiciaires etc.) ; ainsi qu'une répartition inégale des services et de l'information, désharmonisant le développement régional et créant des tensions.
- Un dialogue social pour répondre aux besoins du monde du travail presque inexistant.
- Le manque de protection sociale inclusive, de protection et de représentation efficace des droits des mineurs et des personnes vivant avec handicap.
- Une série d'exclusions entravant une contribution effective de toutes les composantes de la population au développement durable du pays (par la voie de la productivité, de l'environnement des affaires, etc.). Exclusion qui touche aussi les volontaires dont les contributions sont essentielles également dans les secteurs sociaux tels que l'éducation, la santé (comme la lutte contre la pandémie du Covid-19), mais aussi la gestion des risques et des catastrophes, la sensibilisation contre la déforestation et pour la restauration des forêts, etc⁵.
- Un cadre législatif non suffisamment adapté aux multiples réalités (p. ex. les textes relatifs au droit de personnes en situation de handicap, le code du travail), non suffisamment incitatif (p. ex. pour les entreprises et les investissements privés en relation à l'égalité de genre et la promotion des droits humains) et qui ne reflète pas les conventions internationales ratifiées (p. ex. le droit du travail); une non-application des lois existantes et un manque d'une volonté politique pour faire avancer par exemple l'égalité de genre ou pour changer des lois discriminatoires (e.g., la législation sur l'allocation de succession) ; les lacunes en termes de mécanismes permettant de tenir les détenteurs d'obligation responsables pour l'application des lois ; des politiques sectorielles sourdes aux différences, par exemple de genre ; une corruption exacerbant les individualismes et les inégalités.
- Une méconnaissance des lois et des droits par les bénéficiaires (p.ex. la loi sur l'avortement, les droits des volontaires ⁶), favorisée par le manque d'une information et sensibilisation capillaires.
- Des normes sociales, des us et des coutumes non favorables qui par exemple autorisent les violences basées sur le genre, freins au plein épanouissement des femmes et des filles, ou qui entravent l'égalité de genre dans les différents milieux - ménage, communauté, éducation, vie politique, emploi, etc. – par un accès non-équitable aux ressources, services, décisions⁷, une non-application effective des lois, une non-reconnaissance et non-prise en compte des besoins et rôles spécifiques.
- Le manque de données ventilées par caractéristiques socio-démographiques (genre, âge, etc.) permettant d'orienter les politiques vers les groupes vulnérables et les inégalités, ainsi que de mécanismes accessibles de redevabilité de l'Etat vis-à-vis des détenteurs de droit.

D'une manière similaire, l'analyse de l'application des principes des Nations Unies liée à la durabilité, la résilience et la redevabilité, amène une série de points d'enrichissement des caractéristiques et dynamiques du « *Système Madagascar* » et des diagrammes, global et thématiques. En particulier :

- Le modèle de gouvernance et de coopération actuel fait défaut en termes de coordination et de cohérence. En premier, les politiques pour le développement durable sont mises en œuvre de manière non intégrée, avec peu de cohérence entre les différentes actions de développement (économique, social et environnemental), et encore plus quand il s'agit des liens entre humanitaire, développement et paix. Le manque de coordination entre les différents

3. Dans le cadre des analyses systémiques, le SNU s'est penché sur l'intégration des principes de programmation dans la création du diagramme causal. Cette sous-section reprend les principaux résultats. Leur intégration dans le diagramme n'a pas été possible pour des questions de lisibilité.

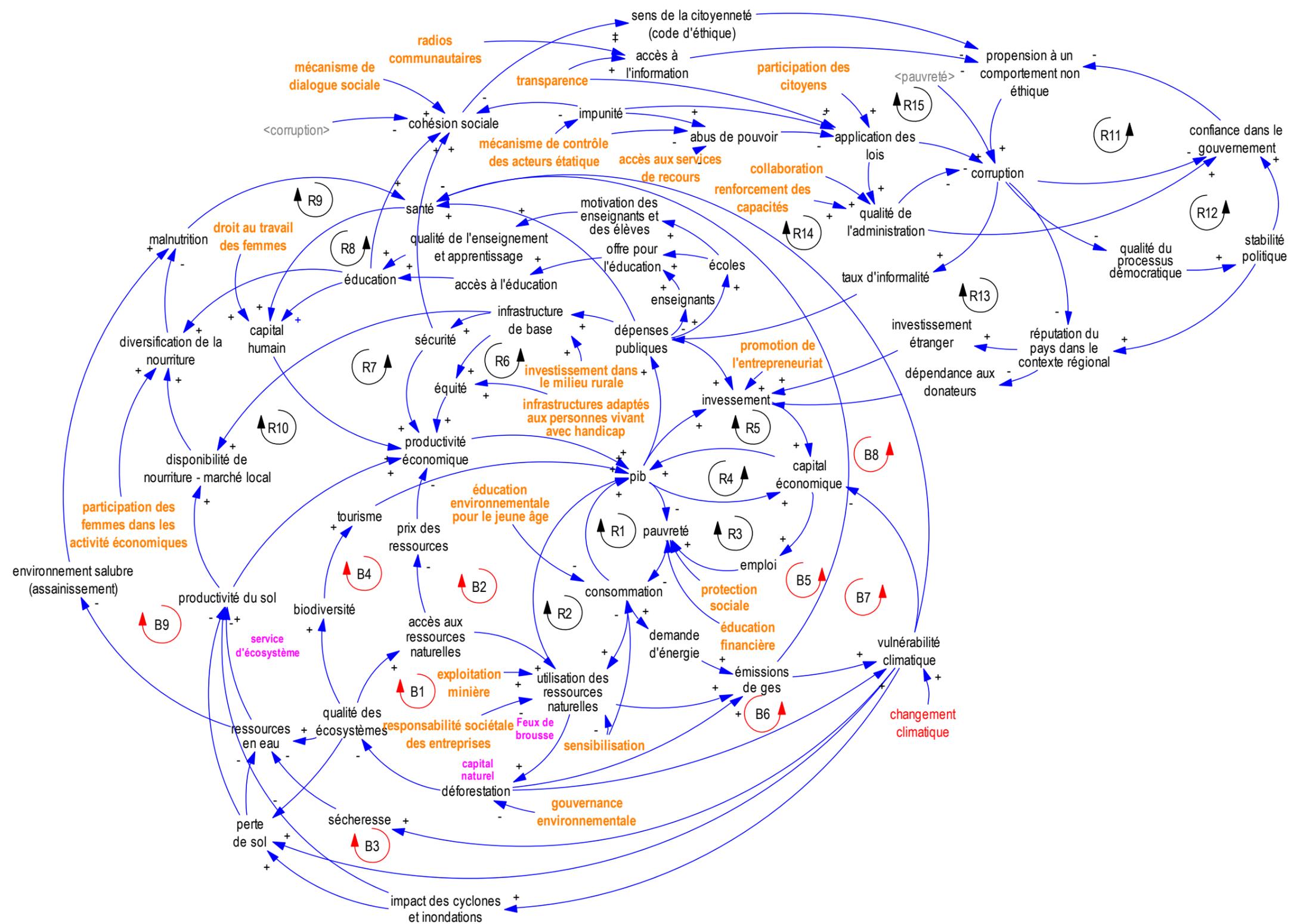
4. Au niveau du Gouvernement, par exemple, les femmes représentent 28% des effectifs des ministres ; elles sont 18% des parlementaires. Au niveau de la gouvernance régionale, leur proportion est aussi marginale.

5. A titre d'exemple, le Système des Nations Unies (SNU), à travers son programme des Volontaires des Nations Unies (VNU) a déployé 83 volontaires nationaux et internationaux au cours de l'année 2022 seule pour contribuer à l'atteinte des ODD dans différents secteurs.

6. V. la loi n° 2015-015 du 10 août 2015 relative au volontariat et le décret N°2021 Fixant les modalités d'application de certaines dispositions de la même loi.

7. C'est le cas des disparités qui existent à partir du niveau secondaire.

FIGURE 1 : Diagramme du Système Madagascar



SOURCE : Élaboration SNU (Octobre, 2022).

ministères devient un frein à la durabilité et résilience, car celles-ci requièrent un jeu d'équipe non seulement des ministères de référence mais aussi des autres, et jusqu'au niveau communautaire. C'est le cas des questions environnementales qui ne sont pas suffisamment intégrées lors de la programmation budgétaire des différents ministères. Deuxièmement, les partenaires au développement contribuent aux faiblesses en termes de coordination et cohérence, en menant souvent des actions parallèles à celles du gouvernement, avec une approche projet qui ne regarde qu'un aspect du problème – l'eau ou les déchets mais sans voir les liens avec les autres éléments du système – et qui ne prévoit pas suffisamment de pérennisation au niveau communautaire. Troisièmement, le court-termisme prédomine dans les choix et les décisions politiques et stratégiques de la plupart des acteurs. Et enfin, on constate que les différents acteurs n'ont pas d'intérêt à partager les informations, ce qui entrave la capitalisation des compétences.

- L'instabilité politico-institutionnelle à Madagascar et celle qui concerne l'administration conditionnent la durabilité des orientations stratégiques, annihilent les efforts en termes de renforcement de capacités et la mémoire institutionnelle, au niveau central et déconcentré, et minent la continuité des interventions et la pérennisation des résultats.
- Il en résulte d'importants problèmes d'appropriation des politiques, programmes et acquis, et par-delà de l'effective réalisation des principes de durabilité et résilience (ainsi que des droits humains, égalité de genre et non exclusion) à tous les niveaux jusqu'à celui des communes, ainsi que de dépendance de l'aide extérieur.
- En même temps, la gestion des crises souffre du manque des capacités d'anticipation telles que les systèmes d'alerte précoce dans des situations d'urgence, les mécanismes de suivi de risques externes ou encore la planification d'actions de sorties des crises. Deuxièmement, l'incohérence dans la gestion de l'aide entre développement et humanitaire, multipliée par la coexistence de deux mécanismes parallèles, crée des tensions et des frustrations parmi les destinataires des interventions et les intervenants traditionnels. L'attitude de dépendance de l'aide humanitaire affaiblit les comportements constructifs favorables à la résilience et la durabilité.
- Dans ce cadre, il faut partir d'une vision de long terme qui relie les questions de résilience, durabilité, humanitaire-développement-paix. La coordination entre ministère et partenaires et la cohérence entre politiques et interventions, sur la base d'objectifs communs à court, moyen et long terme deviennent capitales, comme la mise en œuvre de la décentralisation efficace, pour un bon fonctionnement des institutions jusqu'au niveau local (et une réduite dépendance de l'aide extérieur).
- Dans le cadre de crise, la question est aussi de savoir comment durant l'intervention humanitaire saisir l'opportunité pour repenser le développement du territoire. En rapport avec cela, le secteur privé et les innovations technologiques sont des facteurs importants dans la construction de nouveaux modèles socio-économiques résilients et durables. L'anticipation et la prévention des tensions potentielles liées aux migrations des zones impactées par des catastrophes doivent aussi être intégrée dans l'action de l'état et de ses partenaires. Des services proximité efficaces au niveau local peuvent réduire le besoin de partir.
- Coté redevabilité, il est important que l'Etat et les partenaires renforcent le suivi de leurs actions en fonction, entre autres, de leur pérennisation. Des systèmes de gestion des données, y compris pour le partage d'information sur les programmes et projets, permettront de surmonter l'enclousonnement des informations et de promouvoir l'accès aux informations basées sur des faits et ouvertes au grand public. Le développement de la politique nationale d'évaluation pourra influencer positivement la redevabilité et par conséquent l'ensemble des services de base et des résultats.

02.

**Les réalités du
pays dans les
différents domaines**



**NATIONS UNIES
MADAGASCAR**



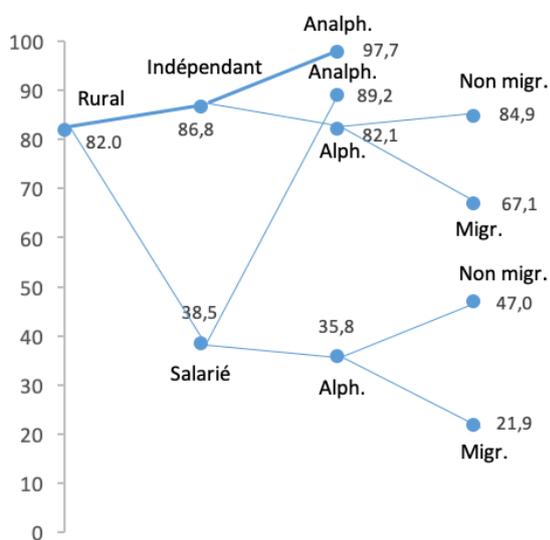
2.1 LES EXCLUS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Madagascar figure parmi les pays les plus pauvres au monde. Selon les données du Recensement général de la population et de l'habitation de 2018 (RGPH), 71,5% des 25,7 millions de ses habitants est pauvre matériellement. Cette proportion arrive à 74,2% quand on considère l'indice de pauvreté multidimensionnelle (INSTAT 2020). Les indicateurs d'accès aux services de base, à la vie politique et sociale, à l'emploi et aux marchés, juste pour en citer quelques-uns, sont dans la grande partie à l'unisson avec les données de pauvreté, ce qui détermine fortement la réalité de privations et vulnérabilités multiples caractérisant la grande majorité de la population (v. Annexes A2-A5), ainsi que les nouvelles générations. Dans un cadre pareil d'exclusion et de marginalisation généralisées, l'identification des plus exclus parmi les exclus garde toute sa pertinence dans l'esprit de ne laisser personne de côté et du respect des droits. Cela implique une approche programmatique qui part de la lutte aux inégalités plus profondes et garantit la participation et l'autonomisation des communautés marginalisées à tous les stades de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes. Souvent, les plus exclus ne figurent pas dans les statistiques officielles, soit parce qu'ils ne font pas partie de la population enquêtée, soit parce que les questionnaires ne comprennent pas les variables adéquates (par exemple l'orientation sexuelle, l'albinisme, etc.).

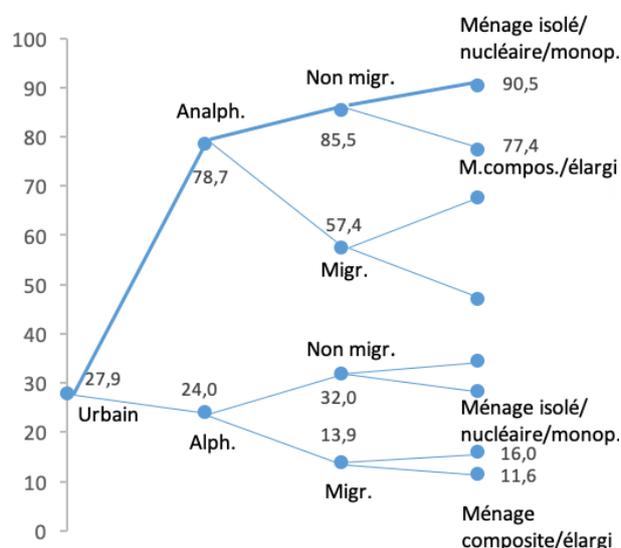
Selon les données du RGPH 2018 (v. Annexe A1), les principaux facteurs déterminants l'exclusion et la marginalisation à Madagascar sont les suivants : non-alphabétisation, statut d'occupation, statut migratoire, type de ménage, nombre d'enfants de moins de 5 ans dans le ménage, niveau d'instruction, âge, taille du ménage. Les groupes les plus touchés par l'exclusion et la marginalisation se constituent aux carrefours de l'incidence de ces différents facteurs de risque. Par exemple, en milieu rural, il s'agit des indépendants analphabètes (Figure 2a), ou encore des indépendants alphabétisés, quand non-migrants et vivant dans un ménage non composite (en particulier dans les ménages isolé femme, monoparental femme, isolé homme ; ou encore ménage nucléaire avec enfant de moins de 5 ans). En milieu urbain, c'est le cas par exemple des personnes analphabètes, non-migrantes, en particulier si vivant dans des ménages isolés ou nucléaires ou monoparentaux (Figure 2b).

FIGURE 2 : Exemples de désagrégation du taux de pauvreté (en %) par facteurs de risque cumulés, population en âge de travailler, Madagascar 2018

a) Exemple milieu rural



b) Exemple milieu urbain



Source : Données RGPH ; Élaboration SNU (Octobre, 2022).

Selon l'Analyse du chevauchement de privations multiples menée en 2020¹, « La décomposition par caractéristiques du ménage montre que le taux de pauvreté extrême (4+ privations) atteint plus de 40% chez les ménages dirigés par des personnes sans éducation, contre moins de 10% chez ceux ayant une éducation secondaire ou plus. D'autres facteurs décisifs concernent la religion, l'âge, et le sexe du chef de ménage, ainsi que le milieu de résidence et la taille du ménage. Les décompositions par sexe de l'enfant et du chef de ménage ne révèlent pas de différences importantes entre les sexes en ce qui concerne les privations matérielles. ». En termes de groupes d'enfants particulièrement

1. UNICEF (2020). Les privations multiples des enfants à Madagascar (Octobre 2020).

exposés à des multiples privations, l'étude indique par exemple que « [...] 47.5% des enfants vivant dans des ménages non-Chrétiens et non-éduqués sont en situation de pauvreté extrême, contre 13.1% pour les enfants vivant dans des ménages de religion Chrétienne et dont le chef a complété le cycle primaire. Si, en plus de cela, le ménage est dirigé par une femme vivant en milieu rural, on arrive à 53.4% de pauvreté extrême. Ce taux est presque sept fois plus élevé que pour les enfants (7.4%) ne présentant aucun des critères de vulnérabilité énumérés ci-dessus (à savoir, les enfants de ménages masculins, urbains, Chrétiens et éduqués) ».

Aux éléments structurels déterminant l'exclusion et la marginalisation s'ajoutent parfois des facteurs de risque additionnels liés à des événements ponctuels ou extraordinaires, au niveau micro (au sein du ménage par exemple), méso (un territoire), ou encore macro (le pays). Parmi les premiers, les plus fragilisant sont l'invalidité ou le décès ou la maladie des personnes actives du ménage et le décès de la personne qui envoie des fonds au ménage, cités respectivement par 9,7%, 8,2% et 2,9% des ménages enquêtés². Parmi les autres chocs, le passé récent renvoie directement aux impacts des aléas naturels (sécheresse, cyclones, etc.), de la pandémie de la Covid 19, et encore de la guerre en Ukraine, annihilant souvent les efforts pour le développement durable, et exacerbant les inégalités et les conditions d'exclusion et marginalisation que subissent au quotidien différents groupes de la population.

2. BCR (2022). Collecte des données sur le LNOB dans les 22 Régions de Madagascar. Rapport GasyData (Juin 2022).

PROTECTION SOCIALE ÉDUCATION
ACCÈS À LA SANTÉ INVESTISSEMENTS
JUSTICE SOCIALE SERVICES DE BASE
CONDITIONS DE TRAVAIL ÉGALITÉ
ÉDUCATION PROTECTION SOCIALE
SERVICES DE BASE ÉGALITÉ SANTÉ
CONDITIONS DE TRAVAIL JUSTICE
JUSTICE SOCIALE SERVICES DE BASE



**ILS
COMMENCENT
PAR NOUS**

2.2 LA DIMENSION SOCIALE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ³

POPULATION : entre dividende et défis démographique

Madagascar fait partie des pays à forte croissance démographique, avec un taux annuel moyen autour de 3%. Le taux global de fécondité générale est de 151 naissances pour 100 000 habitants et l'indice synthétique de fécondité est en moyenne de 4,3 enfants par femme au cours de sa vie féconde. La fécondité demeure précoce et élevée chez les jeunes (EDSMD-V, 2021), ce qui reflète les faibles niveaux d'éducation, d'opportunités et de participation économique des filles et des femmes, surtout pauvres. En 2018, l'espérance de vie à la naissance est estimée à 67,6 ans pour l'ensemble de la population, 69,7 ans pour les femmes et 65,8 ans pour les hommes.

La structure de la population est caractérisée par une forte proportion de jeunes : 62,8 % de la population sont âgés de moins de 25 ans, et 14,4 % âgés de moins de 5 ans et l'âge moyen de la population est de 22,4 ans (RGPH, 2018). Selon les projections d'ici 2030, Madagascar verra l'entrée en âge de travailler (15-24 ans) d'environ 7,0 millions de jeunes malagasy et l'arrivée à l'âge de 65 ans d'environ 1,3 millions de personnes, pour un solde de 5,7 millions de personnes. Il en résulterait une stagnation du rapport de dépendance en fonction de l'âge qui est de l'ordre 78 personnes à charge pour 100 personnes économiquement actives. Ce rapport suit une tendance baissière par la suite et variera entre 0,63 et 0,73 en 2050 quel que soit le scénario démographique envisagé. Cette situation se traduit alors comme un énorme et multiple défi, compte tenu (i) des difficiles conditions de vie - économique, sociale et environnementale - que subit au quotidien la grande majorité de la population Malagasy, (ii) des évolutions tendancielle de ces conditions qui laissent peu d'espoir pour un redressement « *spontané* » et donc pour l'atteinte d'ici 2030 des ODD, et (iii) des crises plus au moins récurrentes, qui vont exacerber les faiblesses structurelles de Madagascar et leurs liens avec la pauvreté, les inégalités et les différentes formes de discriminations, dont celles de genre.

ÉDUCATION : un progrès en termes d'accès contrarié par la baisse de qualité

L'accès à l'éducation est à la hausse dans tous les niveaux scolaires depuis les années 2000, notamment :

- Au niveau du préscolaire, l'effectif est passé de 45 000 en 2001 à 1 022 000 en 2020-21, pour un taux brut de préscolarisation qui est passée de 2,7% à 42,2% sur la même période. Les efforts menés en matière de scolarisation et la mise en place du Plan Sectoriel de l'Éducation (PSE) expliquent en partie cette situation (construction de salles de classe, recrutement des enseignants, dotation des kits scolaire, gratuité, etc.). Cependant, des fortes disparités sont observées selon le milieu de résidence, les régions et le niveau de vie de la population. Le taux d'inscription des enfants au préscolaire de 73,6% dans les écoles primaires publiques reste éloigné des objectifs fixés par les scénarii du PSE. Madagascar accuse beaucoup de retard dans les politiques et les actions de développement de la petite enfance.
- Au niveau du primaire, l'effectif est passé de 2,3 millions en 2000-2001 à 5,3 en 2020-21. Le taux brut de scolarisation a ainsi évolué de 101% à 140% sur la même période révélant la présence d'enfants en dehors d'âge scolaire officiel dans le système scolaire. Un taux supérieur à 100% se traduit par la capacité du système éducatif à scolariser encore plus d'enfants. Les diverses mesures prises par l'État et ses partenaires dans le cadre de l'initiative « *Education Pour Tous* » expliquent en partie cette situation.
- Au niveau du collège, l'effectif est passé de 316 000 à 1, 2 millions, pour un taux brut de scolarisation à 44,0% en 2020-2021 contre 20,6% en 2000-2001. Cependant, des fortes disparités sont observées entre les zones et les régions.
- Au niveau du secondaire du second cycle, l'effectif des élèves est passé de 66 000 à 395 000 dans les vingt dernières années, pour un taux brut de scolarisation qui a évolué de 7,0% à 20,2%. Des disparités en termes de scolarisation sont également enregistrées selon les zones de résidence et les régions.

Un défi majeur du système éducatif à tous les niveaux demeure la qualité de l'enseignement. Pour, le secteur public, ceci se manifeste par :

- La forte proportion des redoublants : 27,0% pour le niveau primaire, 12,5% pour les collèges d'enseignement général (CEG) et 9,5% pour les lycées.

3. Les informations et les analyse de détail pour la dimension sociale sont contenues dans l'Annexe A2. L'Annexe A7 contient les analyses systémiques sur les différentes dimensions.

- Le faible taux d'achèvement : 46,9 % pour l'ensemble, 44,1 % pour les garçons et 49,8 % chez les filles. Parmi les facteurs explicatifs, on énumère : l'entrée tardive, un taux d'abandon élevé, un achèvement tardif ou un taux de redoublement élevé. Des proportions élevées de mariages d'enfants (40,3% des filles âgées de 20-24 ans) et de grossesses précoces (31% des filles de 15-19 ans) constituent d'autres raisons du côté des jeunes filles (EDSMD-V, 2021).
- La faible performance en lecture et compréhension de français, en mathématique aux niveaux CP2 et CM2.
- La faible maîtrise du contenu des programmes ou de cours à dispenser couplée avec une faible performance et compétence en didactiques de compréhension *de l'écrit* et de mathématiques des enseignants du primaire.

La non-motivation des enseignants, la mauvaise répartition des enseignants ; l'insuffisance des moyens, de budget, de manuels didactiques ou des livres, la faible qualification des enseignants, entre autres, sont les raisons souvent évoquées pour expliquer la mauvaise qualité de l'enseignement.

SANTÉ : fortes disparités régionales et insuffisances dans l'accès

Le système sanitaire à Madagascar est caractérisé par une insuffisance d'offre et d'accès aux services. Ce qui en fait des défis articulés essentiellement autour : (i) d'une organisation des services de santé précaire peinant à assurer une couverture universelle pour tous, (ii) des orientations stratégiques changeant au gré des soubresauts politiques, (iii) d'un budget inadéquat par rapport aux besoins, (iv) d'une gouvernance nécessitant l'amélioration et (v) de la récurrence des défis épidémiologiques s'amplifiant lors des aléas naturels ou d'autres chocs.

Dans ce cadre, les indicateurs de santé montrent des progrès importants tout en continuant à décrire une situation difficile. En particulier :

- Les taux de mortalité maternelle et néonatale s'élèvent à 426 pour 100 000 naissances vivantes respectivement, 21 pour 1000 naissances vivantes en 2018 (MICS 2018). Ils étaient respectivement à 478 et 26 pour mille naissances vivantes en 2012 (ENSOMD 2012-13).
- En 2021, un enfant sur 21 décède avant d'atteindre son premier anniversaire. Une importante baisse des quotients de mortalité néonatale, infantile et infanto-juvénile est observée depuis 1992. Le cas de la mortalité infanto-juvénile en est un exemple avec le passage de 163‰ en 1992 à 75 décès pour 1000 naissances en 2021. À cet égard, des disparités significatives entre les zones et les régions existent.
- En matière de vaccination, 56 % des femmes ont reçu deux injections du vaccin antitétanique ou plus durant la grossesse ayant donné lieu à une naissance vivante. 73 % ont reçu les doses requises du vaccin antitétanique. Les tendances de vaccination antitétanique des femmes et naissance vivante protégée contre le tétanos néonatal montre qu'entre 2008-2009 et 2021, le pourcentage de femmes ayant reçu deux injections du vaccin antitétanique ou plus durant la dernière grossesse est passé de 47 % à 56 % en 2021, malgré le contexte de la pandémie du Covid-19. Le programme élargi de vaccination et les efforts de dotation des centres de santé de base en équipements de chaîne de froid solaire expliquent en partie cette situation. Pour la couverture vaccinale antitétanique néonatale, le taux de couverture est de 78% en milieu urbain et 72% en milieu rural.
- La proportion des femmes âgées de 15-49 ans en union utilisant la méthode moderne en planning familial a aussi progressé : de 5% en 1992 à 43% en 2021 (EDSMD V, 2021), avec toutefois des disparités entre les milieux et les régions.
- L'offre en protection sociale est caractérisée par une couverture faible et limitée. La protection sociale de nature contributive couvre les risques d'accident de travail, de maladies professionnelles mais uniquement pour les salariés du secteur formel.
- L'insécurité alimentaire est fortement présente au niveau du pays et reste un grand défi dans le Sud.
- Finalement, la qualité des données disponibles portant sur certaines couches de la population vulnérable demeure un problème majeur (p. ex. personnes vivant avec handicap, personnes atteintes d'albinisme).

Une dimension sociale du développement durable nécessitant une approche systémique pour aborder ses importants défis

Vu sous un angle sociétal, un dualisme entre les normes traditionnelles (communautaires) et celles promulguées dans les lois en vigueur établit le contexte pour les dynamiques qui caractérisent les grands thèmes du développement social durable à Madagascar. Ces thèmes sont fondés sur les normes et standards internationaux en matière de droits humains et sur l'idée que le développement social durable doit faciliter le rôle de l'État en tant que détenteur de devoirs et celui des diverses populations en tant que détenteurs de droits. Ces grands thèmes sont interconnectés et mettent en avant l'autonomisation des femmes, l'accès équitable aux services de santé, la transition démographique, la sécurité alimentaire et l'éducation de qualité. Ils sont marqués par les mêmes logiques d'inégalités entre zones géographiques, entre milieux urbain/rural et d'autres types d'inégalités auxquelles sont confrontées les personnes vulnérables. Madagascar peine à accélérer le processus de transition démographique. Les taux de mortalité maternelle et infantile ainsi que le taux de fécondité restent très élevés, alors que l'espérance de vie s'améliore avec un gain annuel de 0,596 ans au cours de la période intercensitaire (1993-2018). L'accès à l'eau potable, l'hygiène et la nutrition – l'apport énergétique et la qualité des produits alimentaires – sont responsables des maladies qui constituent les principales causes de mortalité infantile. Le VIH/Sida pose également un sérieux problème en l'absence d'accès aux traitements. L'ancrage des rôles traditionnels définis en fonction du genre empêche une participation effective et égale des femmes dans les activités économiques et leur autonomisation de manière plus générale. Malgré les progrès récents en termes de taux de scolarisation, on constate une baisse de la qualité de l'apprentissage. L'offre des services de proximité fait défaut. Alors que le volontariat contribue à atténuer un certain nombre de problèmes, un investissement public plus important serait nécessaire pour répondre à ce défi majeur.

Dans ce contexte, l'analyse du système Madagascar sous l'angle de la dimension sociale (Annexe A2) – par la construction de la carte sémantique avec la méthode systémique – permet d'identifier les principales dynamiques suivantes :

- Une combinaison des boucles de rétroaction de renforcement concerne la malnutrition (R1), la mortalité infantile (R2) et la participation des femmes aux activités économiques rémunérées (R3). La malnutrition chronique du ménage impacte négativement l'état de santé de la mère qui est crucial pour l'allaitement de l'enfant et le statut nutritif de celui-ci. Inversement, l'allaitement maternel imposerait une bonne nutrition à la mère en bonne santé sans pour autant impacter négativement le budget du ménage (R1). En même temps, les maladies infantiles - dues en partie à la malnutrition chronique et en partie à l'environnement peu salubre, au manque d'accès à l'eau potable et à la transmission du VIH - pèsent lourd sur les services de santé au niveau des communes et contribuent à ce que les inégalités d'accès à ces services se creusent. La vaccination peut atténuer l'incidence des cas graves et réduire la mortalité mais elle n'est pas suffisamment acceptée par la population (R2). La non-participation généralisée des femmes aux activités économiques rémunérées (et à la prise de décision) empêche les ménages d'augmenter leurs revenus et d'améliorer leur sécurité alimentaire et de réduire la mortalité infantile. Inversement, l'emploi donne à la femme la possibilité de faire de meilleurs choix nutritionnels, reproductifs et de santé, pour elle et ses enfants, en réduisant les taux de mortalité maternelle et infantile. L'accès aux contraceptifs diminue potentiellement l'incidence du VIH/Sida et permettrait de mieux contrôler la natalité, elle-même un facteur essentiel dans la capacité du ménage à échapper à la pauvreté (R3). Les politiques ayant pour but de renforcer l'exercice du droit des femmes au travail, ainsi que les campagnes de sensibilisation concernant la nutrition, la vaccination, l'hygiène, la santé, la contraception, l'égalité des sexes et la lutte contre les violences basées sur le genre, peuvent dans l'ensemble agir sur tous ces registres sur le court terme et promouvoir des boucles de rétroaction et renforcement positives. En découleraient une espérance de vie supérieure, une réduction des taux de mortalité et de fécondité, ainsi qu'une augmentation des revenus du ménage. Il serait important d'agir simultanément sur l'offre des produits agricoles diversifiés - à travers l'amélioration des chaînes d'approvisionnement et/ou l'importation - et l'accès à l'eau potable, car la sensibilisation seule ne saurait suffire. Le développement du système de protection sociale inclusif sera important dans l'immédiat pour répondre aux besoins des personnes vulnérables et marginalisées et, sur le long terme, pour garantir le droit à la retraite pour la future population grandissante des personnes âgées.
- Une forte mortalité infantile, de l'autre part, de façon perverse joue le rôle de diminuer la demande d'éducation et relativement d'augmenter l'offre pour les enfants survivants.
- Il y a au moins quatre boucles de rétroaction renforcée liées aux investissements publics dans l'éducation à court terme. L'accès à l'éducation créerait des cercles vertueux agissant sur le développement des compétences et des connaissances de la future main-d'œuvre ce qui tirerait profit du dividende démographique actuel. Ces dynamiques peuvent contribuer à une meilleure productivité et à la hausse des revenus des ménages. La croissance économique qui en résulterait permettrait de poursuivre - à moyen et à long terme - un nombre de politiques visant à ne laisser personne pour compte. Il s'agit, par exemple, d'injecter plus de ressources publiques dans l'éducation, le renforcement du capital humain, la santé et le système de protection sociale d'une manière inclusive

fondée sur une approche axée sur les droits humains, ainsi que la promotion et valorisation du volontariat comme approche transversale pour une participation accrue de différentes couches de la population au processus de développement dans divers secteurs. Investir dans des infrastructures mieux adaptées aux personnes vivant avec un handicap et dans le milieu rural en général sont d'autres mesures importantes (R4). Une hausse des recettes fiscales et leur réinjection dans l'éducation permettrait d'améliorer continuellement la qualité de l'apprentissage en plus d'augmenter le nombre d'écoles et – par conséquent – le nombre d'élèves qui y seront accueillis (R5). Par la même occasion, le renforcement de l'infrastructure scolaire et de la disponibilité du matériel sont importants pour motiver les enseignants, les jeunes pairs éducateurs et les élèves (R6). L'éducation sexuelle et la planification familiale permettraient quant à elle de réduire la taille des ménages et créerait des conditions plus propices à l'autonomisation des femmes. Ce fait va renforcer leur capacité à faire des choix qui améliorent le statut nutritif et de santé de toute la famille, en réduisant la demande d'éducation et tout en facilitant - sur le long terme - de mettre plus d'accent sur sa qualité (R7).

Il est capital d'aligner les politiques dans ces différents domaines pour prendre en compte ces dynamiques interconnectées afin d'atteindre une amélioration des conditions de vie de la population de Madagascar.

FORMATION EMPLOI
CAPITAL HUMAIN

ACCES EQUITABLE
RESSOURCES

CAPITAL QUALITE
HUMAIN EMPLOI
SECURISATION DES
INVESTISSEMENTS

CREATION PROMOTION DE
DE CAPACITES L'ENTREPREUNARIAT

INNOVATION
INDUSTRIALISATION **ENTREPRENARIAT**

DIVERSIFICATION INVESTISSEMENT
DE L'ECONOMIE PUBLIC

2.3 LA DIMENSION ÉCONOMIQUE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ¹

A partir de l'année 2020, le contexte à Madagascar est marqué par différents chocs, qui ont davantage démontré la vulnérabilité de l'économie et de la population. Dans ce contexte, l'analyse de la dimension économique du développement durable fait ressortir les phénomènes suivants :

- Une faiblesse chronique de la structure de l'économie, dans les prédominances du secteur informel (71% des emplois et de 26 à 29% de contribution au PIB), des emplois indécents et inadéquats (82,2%), du secteur agricole essentiellement en petites exploitations à modeste voire très modeste productivité, pour en ligne générale de très faibles revenus (entre 47 100 Ariary mensuels pour les hommes et 19 500 pour les femmes).
- La détérioration des indicateurs macroéconomiques et sociaux à cause de la récession 2020, caractérisée par une décroissance du niveau de la production, des fermetures définitives d'une proportion non négligeable d'entreprises notamment PME/PMI (10% pour l'ensemble des entreprises et 25% pour les entreprises de taille moyenne), des pertes d'emplois de 0,3%, et des accroissements de la pauvreté matérielle et multidimensionnelle, avec 1,8 millions de personnes supplémentaires qui ont basculé sous le seuil de pauvreté.
- Les prévisions pessimistes pour les pays moins avancés concernant les répercussions du conflit en Ukraine sur les activités commerciales entre les pays partenaires et par conséquent sur la croissance économique. Dans le cas de Madagascar, la révision à la baisse des projections de croissance de la zone euro à elle seule devrait réduire la croissance à Madagascar de 0,3 point de pourcentage en 2022 (Banque Mondiale, 2022).
- Le caractère très peu captivant de l'environnement des affaires et non favorable à l'investissement. En 2019, Madagascar se place au 161e rang sur 190 pays dans le classement de la Banque Mondiale sur la facilité de faire des affaires.
- La persistance des disparités en termes de développement socioéconomique et humain entre les régions de Madagascar, favorisée entre autres par la distribution inégale des ressources, entre les milieux de résidence, et éventuellement selon le genre. C'est le cas par exemple, du taux d'accès à l'électricité qui varie entre 53% de la région Analamanga et 7% dans la région Androy, ou encore entre 50% en zones urbaines contre 5% en zones rurales.
- La faiblesse du capital humain et les inégalités au niveau son épanouissement et au niveau du bien-être et des conditions de vie. La population rurale, celle vivant dans certaines régions, les femmes, les personnes exclues et marginalisées, et surtout les personnes sans instruction demeurent constamment défavorisées. Pourtant, le niveau d'instruction et le degré d'épanouissement contribuent vivement à la qualité des indicateurs sur le bien-être de la population.
- Le non-respect des droits fondamentaux des enfants, marqué par une amplification du travail des enfants ainsi que des conditions de travail dangereuses. En outre, la non pleine jouissance des droits humains fondamentaux comme l'accès à l'eau potable, aux soins médicaux, aux opportunités d'emploi décent demeurent des freins au développement économique.
- Dans le monde de l'emploi et de l'éducation, l'inégalité des chances penche continuellement en désavantage des personnes handicapées et des femmes, lesquelles sont souvent victimes de discrimination au travail et autres opportunités (accès aux formations professionnelles, au crédit, à la terre, etc.) et présentent de forte fragilité en termes de stabilité de l'emploi.

Les caractères dégradés de l'évolution des principaux indicateurs économiques résultent aussi de la vulnérabilité du système économique et de la population Malgache aux différents chocs domestiques et internationaux, ainsi que des difficultés de reprise après chaque crise. Les politiques et stratégies nationales doivent désormais miser non seulement sur la réduction des inégalités socioéconomiques, mais aussi sur la consolidation du niveau des activités économiques et sur le renforcement de la résilience pour supporter les chocs et pour s'en remettre. Dans un contexte caractérisé par la fragilité du monde entrepreneurial, constitué par une multitude micro et petites entreprises, majoritairement traditionnelles et peu novatrices, ayant un accès très limité au crédit, et opérant généralement dans le secteur informel, les crises et les récessions prolongées débouchent sur des pertes importantes d'emplois et menacent la survie des entreprises, causant la perte de capacités productives et de connaissances implicites, tout en pesant durablement sur les capacités de production.

¹ Les informations et les analyse de détail pour la dimension économique sont contenues dans l'Annexe A3. L'Annexe A7 contient les analyses systémiques sur les différentes dimensions.

Une dimension économique du développement durable nécessitant une approche systémique pour aborder ses importants défis

Vu sous un angle économique, les grands thèmes du développement durable à Madagascar s'articulent autour de la productivité économique, le secteur informel, le capital humain, les finances publiques, l'infrastructure, les marchés internationaux, la chaîne de valeur nationale et l'accès inéquitable aux ressources. D'un point de vue de la composition sectorielle, une diversification économique reste un objectif important mais encore distant. L'agriculture de subsistance est prédominante, le reste du système est surtout axé sur les produits de rente destinés aux exportations. Le secteur minier est exemplaire dans ce sens : la production minière représente une rente économique très importante mais en même temps totalement sous-exploitée en termes d'effet multiplicateur, car il s'agit d'exportation de ressources brutes sans transformation sur place. L'économie bleue est un autre exemple : elle incarne le paradoxe d'une coexistence entre un potentiel inexploité en termes de développement durable et d'une surexploitation des ressources halieutiques existantes. L'économie de Madagascar se caractérise par un très grand niveau d'informalité et un faible positionnement au niveau des marchés extérieurs. Le manque d'infrastructure constitue l'un des obstacles principaux à la création des chaînes de valeur au niveau national.

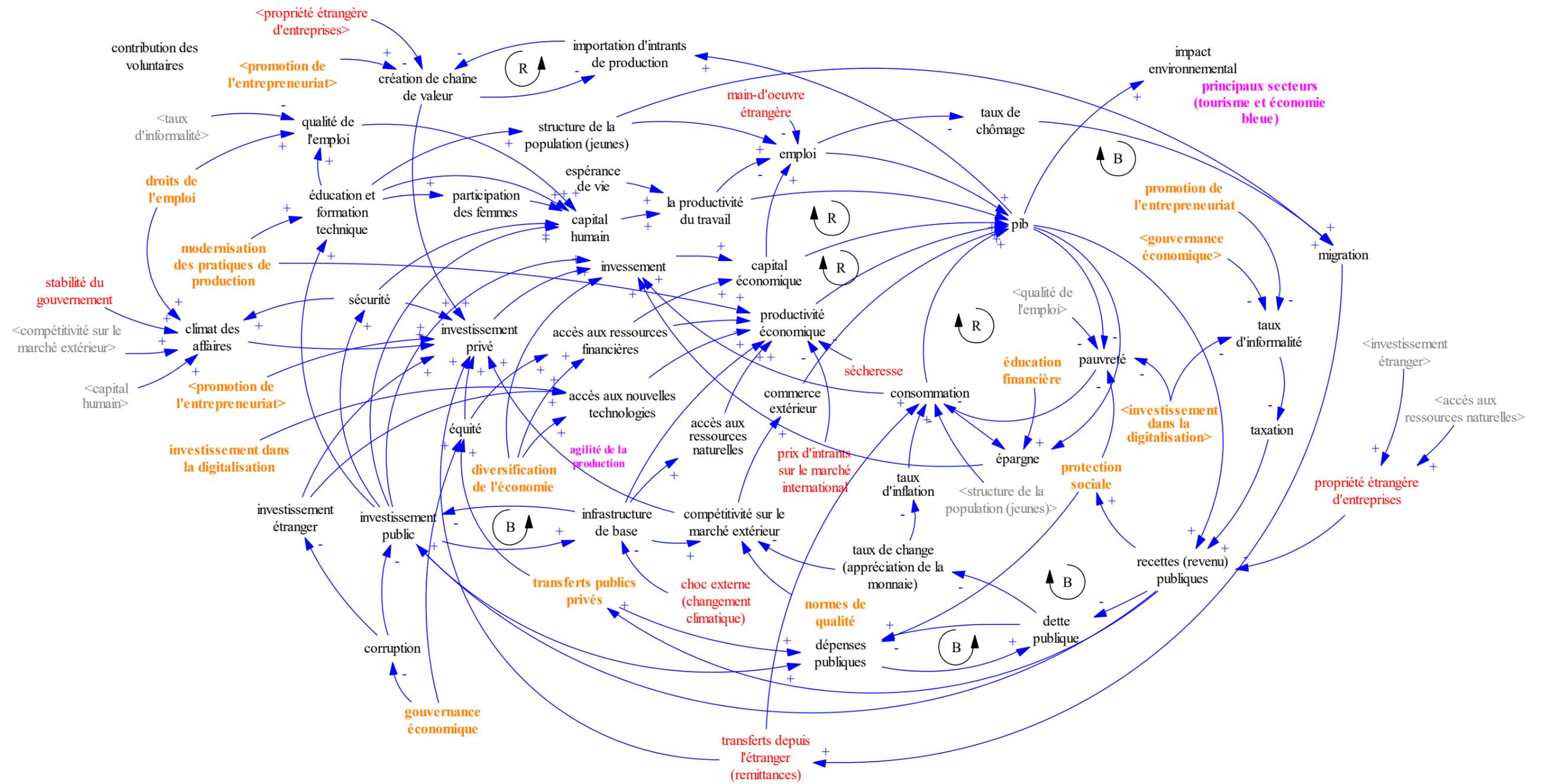
Dans ce contexte, la construction de la carte sémantique avec la méthode systémique a permis d'identifier les principales dynamiques suivantes.

- La première boucle de rétroaction de renforcement concerne la croissance du PIB qui en réduisant la pauvreté favorise une croissance de la consommation et par-delà une croissance du PIB (R1). Un PIB plus élevé augmente également les recettes publiques et ainsi les investissements de l'Etat dans l'infrastructure et le capital économique en général, ainsi que dans les services de base, comme l'éducation, la formation technique, la sécurité. Inversement, sans augmentation du PIB, la pauvreté continue à dominer la scène, la consommation reste faible et l'Etat n'arrive pas à investir. L'investissement public influence directement la productivité économique du système Madagascar et indirectement à travers l'accès aux ressources naturelles (R2). Les retombées pour le développement local sont conditionnées par (la propriété étrangère d') entreprises exploitant les ressources naturelles pour l'exportation sans transformation industrielle sur place. Il en va de même du côté des faibles investissements dans les domaines tels que l'éducation et la sécurité avec des retombées directes sur le capital humain et indirectes sur la productivité du travail. (R3). Le PIB dépend à son tour de la productivité du travail et de la productivité économique qui sont également influencées par l'accès limité aux nouvelles technologies et le prix des intrants sur les marchés internationaux.
- A travers les transferts monétaires, notamment la politique fiscale et la protection sociale, la consommation peut aussi être stimulée, mais en l'absence d'une contrepartie en recettes supplémentaires, ceci va engendrer une augmentation de la dette publique (B1) et une dépréciation de la monnaie nationale. Cette dernière résulterait en un taux d'inflation plus élevé et la détérioration du pouvoir d'achat des ménages en créant une boucle de rétroaction (B2). Plus l'argent public est investi dans l'infrastructure de base, moins il y en aura pour les dépenses nécessaires à garantir le fonctionnement des services de base (éducation) et le maintien du capital économique (B3). L'investissement public et l'investissement privé – à travers l'investissement étranger - sont impactés négativement par la corruption et la faiblesse de la gouvernance économique. L'investissement privé peut, d'autre part, bénéficier d'une meilleure compétitivité sur les marchés extérieurs avec la dépréciation de la monnaie. Il dépend enfin directement des politiques en matière de promotion de l'entrepreneuriat, du climat des affaires et de la situation sécuritaire dans le pays, ainsi que des possibilités de la création des chaînes de valeur au niveau national. La croissance du PIB permettrait d'importer les intrants de production nécessaires essentiels pour la création des chaînes de valeur qui réduirait les importations en créant un cercle vertueux pour la création de la valeur ajoutée au niveau national (R4). Une augmentation de l'investissement privé permettrait d'améliorer le capital économique et réduirait ainsi le besoin d'injection d'argent public pour une politique industrielle. Cette réduction créerait des opportunités pour réduire la dette publique et augmenter l'investissement dans d'autres secteurs publics. La propension des ménages à épargner pourrait (dans un scénario de croissance économique) favoriser l'investissement.
- Enfin, le capital humain, facteur essentiel pour le PIB (et pour l'environnement des affaires) est en relation avec la qualité de l'emploi, qui est corrélé négativement à l'informalité de l'économie malgache, et dépend de la formation, l'éducation et de la participation des femmes à la vie économique. La « quantité de l'emploi » peut augmenter grâce à la structure de la population si le capital économique est disponible pour offrir les opportunités de travail. La migration à l'étranger a un impact positif les conditions de vie par la voie de la consommation et l'investissement privé à travers les remises de fonds depuis l'étranger. C'est une autre boucle de rétroaction pour le PIB (B4).

Les politiques ciblées suivantes permettraient d'exploiter les synergies qui se présentent à travers les boucles de rétroaction mentionnées ci-dessus. La création des chaînes de valeur à travers la promotion de l'entrepreneuriat local permettrait d'augmenter l'investissement privé et réduire le besoin d'argent public dans le capital économique.

La réduction de la dette publique pourrait stimuler la consommation et – si accompagnée d’une sensibilisation et éducation financière - l’épargne des ménages. L’effet négatif sur la compétitivité et le commerce extérieur pourrait s’atténuer à travers les améliorations dans la productivité économique, la productivité du travail, le capital économique et l’emploi. Un complément à l’entrepreneuriat, les politiques industrielles visant la diversification de l’économie dans une optique de développement durable à travers l’investissement et un meilleur accès aux ressources publiques et privées permettraient de réduire l’impact négatif de la croissance économique sur le capital naturel, en particulier, en ce qui concerne le développement du tourisme ou de l’économie bleue. En combinaison avec les deux premiers domaines d’action, l’investissement dans la digitalisation et la modernisation des pratiques de production amélioreraient la productivité économique. La bonne gouvernance économique contribuerait également à réduire la corruption, à attirer plus d’investissement étranger, à augmenter l’efficacité de l’investissement public et à promouvoir plus d’équité dans l’accès aux ressources. Enfin, la mise en œuvre effective des droits du travail et la promotion de la protection sociale ont un rôle important à jouer dans l’amélioration de la qualité du travail, la productivité et le climat des affaires, ainsi que dans la réduction de la pauvreté, des inégalités et des exclusions (de genre par exemple) et dans la stimulation de la consommation et de l’épargne.

FIGURE 4 : Diagramme du sous-système économique à Madagascar



Source : Élaboration SNU (Octobre, 2022).

NOT ESSENTIALS



2.4 LA DIMENSION ENVIRONNEMENTALE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LE CHANGEMENT CLIMATIQUE¹

Les perspectives de conciliation entre développement économique et protection de l'environnement à Madagascar, restent une utopie face au faible potentiel du pays et par son exposition à multiples crises environnementales et socio-économiques. L'analyse de la dimension environnementale souligne les priorités sur lesquelles Madagascar doit concentrer ses efforts, notamment : i) reformer le mécanisme de gestion durable des ressources naturelles et de la biodiversité afin d'optimiser leur exploitation (ressources maritimes et terrestres, ressources minières) ainsi que de combattre la criminalité environnementale ; ii) prendre des mesures fortes visant à augmenter la capacité de résilience des communautés locales malagasy face au changement climatique et encourager le développement de mécanisme de réduction de l'émission de GES ; iii) renforcer le système de gouvernance de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique à travers l'augmentation de la transparence – la responsabilité et la redevabilité des acteurs (Etat, OSC, secteur privé, Force de l'ordre, population locale, etc.) ; iv) promouvoir l'accès aux informations – l'éducation relative à l'environnement et au développement à travers une approche inclusive et participative des femmes, des jeunes, des minorités, etc.; v) établir une stratégie de résilience face à l'exposition aux aléas naturels et à la pollution en encourageant les investissements sur infrastructures et les services pérennes.

Madagascar demeure très vulnérable face à la surexploitation massive des ressources naturelles mais aussi à cause de différentes pressions mettant en danger le capital naturel. En raison des capacités humaines et matérielles extrêmement limitées pour contrôler la frontière de l'île, une partie de ces ressources sort illicitement du pays et alimente potentiellement des activités illégales. La gestion de l'environnement se dégrade considérablement avec la perte de 905.000 ha de forêts primaires humides, de 2002 à 2020. La prévision de besoin en bois énergie peut doubler de deux fois par rapport aux 18 millions de m³ en 2015, avec l'augmentation de la population. Ainsi, l'urgence des actions relatives à la promotion des énergies renouvelables ainsi que de l'optimisation du capital naturel se font ressentir. Par ailleurs, les différentes crises de l'eau et de sécheresse induites par la baisse de précipitation sont aggravées par les infrastructures vétustes voire même absentes dans certaines régions. La faible application des lois ou des lois inadéquates, l'incapacité des juges et des magistrats sur le droit environnemental, la porosité des frontières, la faiblesse de l'implication de la société civile et de la corruption des fonctionnaires, la mauvaise gestion des aires protégées coïncident avec la migration interrégionale et amplifient le taux de criminalité environnemental. Les exploitations illicites des ressources minières et la mauvaise gestion des ressources marines entravent les conditions de vies des communautés locales. Pour parvenir à des changements probants, il sera essentiel que l'Etat préconise la réforme du mécanisme de gestion durable des ressources naturelles et de la biodiversité, d'une manière institutionnelle et pérenne, à travers l'implication de tous les acteurs potentiels et surtout à travers la lutte contre la pauvreté.

Madagascar est classé comme troisième pays à risque, en termes de vulnérabilité au changement climatique. Affaibli par une longue période de sous-investissement, la gouvernance des mesures relatives à l'environnement et aux changements climatiques semble dénuée de système de mise en œuvre. Les instruments de financement de la biodiversité et du changement climatique restent faiblement exploités. Toutefois, le besoin en termes de recherches et de promotions des solutions liées, par exemple, à l'accès aux ressources en eau et aux techniques d'adaptation adaptées s'avère être radical pour la lutte face aux crises climatiques notamment pour remédier à la crise alimentaire. De l'autre côté, la transversalité du changement climatique requière une forte synergie des acteurs et des projets de tous secteurs. Depuis 1990 à 2020, les 70 catastrophes climatiques majeures – 64 perturbations cycloniques et 6 épisodes de sécheresses sévères – marquent la nécessité la promotion des stratégies de développement résilient face aux changements climatiques. Ce, en termes de : i) coordination pour une application effective des lois, des politiques (es plans et des stratégies sur le PNLCC, SNGRC, Stratégie nationale de gestion des luttes contre les feux, etc.) ; ii) concrétisation des ratifications internationales et des participations aux conférences internationales, comme aux COP (changement climatique, biodiversité et désertification), face à la mise en œuvre d'un plan d'investissement efficace de la CDN et du PNA.

Au fil des années, les gouvernements successifs semblent ralentir la mise en place des systèmes de promotion de l'environnement dans les stratégies et les plans nationaux sans tenir compte de l'impact de diverses questions liées aux droits humains. Il s'agit essentiellement des questions de genre et intergénérationnelles, de l'impact de l'augmentation des migrations internes, de l'insécurité et de la criminalité croissante et des risques accrus pour les défenseurs des droits environnementaux, ce qui a pour effet de les réduire au silence. Indépendamment, la non-considération de la base relative à l'éducation fragilise l'application des lois et la mise en œuvre de ces stratégies. En effet, les hommes et les femmes n'ont pas un accès équitable aux informations, malgré la mise en place d'un Comité National de l'éducation relative à l'Environnement et au Développement Durable ainsi que celle de différents outils et mécanismes d'information météorologique et climatique (MAPROOM ou le Système d'Alerte - le SAP). A priori, les principales filières, parmi lesquelles, Madagascar est considéré comme ayant des avantages et des opportunités importantes, telles que

1. Les informations et les analyse de détail pour la dimension environnementale sont contenues dans l'Annexe A4. L'Annexe A7 contient les analyses systémiques sur les différentes dimensions.

les ressources minières et les biodiversités, n'ont contribué que marginalement à l'économie locale, régionale voir même nationale (exploitations illicites des ressources minières/maritimes/terrestres à petite et grande échelle). Le concept de redevabilité, de l'Etat à la communauté et de la communauté à l'Etat, reste absent. Un besoin imminent de la promotion du dialogue national, de la transparence et de la responsabilisation de tout un chacun constitue une priorité nationale. À la faible capacité de résilience de la communauté locale s'ajoutent les impacts de la guerre de l'Ukraine et la pandémie COVID-19, sachant que les risques de la reprise économique post COVID-19 pourrait entraver à la préservation de l'environnement. Aussi, la promotion de l'économie verte et l'économie bleue doit être renforcée afin de stimuler une production locale répondant au besoin des communautés locales de façon durable et pérenne.

L'absence de données et d'informations résultant de l'absence d'un mécanisme de gestion intégré et de stockage des informations ainsi que de la faible capacité des acteurs à concilier développement économique et préservation de l'environnement réduit la qualité et les conditions de succès des projets. En outre, la faible coopération et synergie entre les acteurs, entre l'Etat et les plateformes existantes (le Groupe Thématique Changement Climatique (GT-CC), le Groupe de Travail Wash – PNGRC, le Groupe Protection incluant le sous-groupe genre et violences basées sur le genre, le Groupe Logistique) limite la coordination des actions locales surtout le suivi d'utilisation de financement. Les aléas climatiques (inondations, cyclones, etc.) et les conditions sociales (persistance de la division sexuelle traditionnelle du travail, l'accès au pouvoir de décision, l'accès et le contrôle des ressources) augmentent la vulnérabilité des femmes et des personnes laissées de côté face au phénomène de changement climatique ainsi que de la dégradation de l'environnement. L'un des défis est la promotion de l'accès élargi et une meilleure utilisation des ressources et des services d'information, permettant aux acteurs appropriés de tirer profit des nouvelles technologies afin de concevoir et de fournir des services de résiliences adaptés aux besoins réels de la population, surtout pour les femmes, les jeunes et la population rurale. A cet égard, la contribution des OSC et du secteur privé dans le paysage institutionnel de Madagascar constitue une opportunité. Elle apporte des retombées positives en termes de lutte face aux changements climatiques et pour la préservation de l'environnement.

Une dimension environnementale du développement durable nécessitant une approche systémique pour aborder ses importants défis

Vu sous un angle environnemental, les grands thèmes du développement durable à Madagascar s'articulent autour de la rareté d'eau, la gestion des ressources naturelles, la conversion du sol et la déforestation, l'amélioration de la productivité du sol et la transformation de la production agricole en vue de la réduction de la pauvreté, les changements climatiques, la consommation de l'énergie, les modes de production et de consommation, la biodiversité, les écosystèmes et le développement du tourisme, ainsi que la gouvernance environnementale, les données statistiques sur l'environnement et les compétences de la main-d'œuvre pour promouvoir la résilience et les approches durables. La production agricole actuelle à Madagascar a souvent recours à des techniques non durables telles que les feux de brousses et l'exploitation des terres dans les aires protégées, ainsi que la surutilisation des engrais chimiques qui appauvrissent le sol sur le moyen et le long terme. L'exploitation minière aggrave les problèmes de pollution et de déforestation. Les atteintes à l'environnement par les populations, en particulier la déforestation pour la production de bois de charbon dans les zones rurales, sont souvent l'unique solution immédiate de subsistance à l'heure actuelle. La pauvreté force les migrations internes avec les conséquences en termes de surexploitation des terres et des atteintes aux aires protégées. Les aléas climatiques augmentent la fragilité des communautés à travers les impacts sur la productivité du sol. De surcroît, la croissance démographique entraîne une pression sur les écosystèmes dans les zones rurales et urbaines à travers les déchets, la pollution et la consommation d'énergie. Les difficultés liées à la mise en œuvre des lois perpétuent le sens de l'impunité et les crimes environnementaux. Ces expériences montrent la profondeur de l'interconnexion entre les lacunes en matière de droits humains et les conséquences négatives pour le développement environnemental durable. Le développement environnemental durable nécessite une approche holistique et systémique pour aborder tous ces aspects.

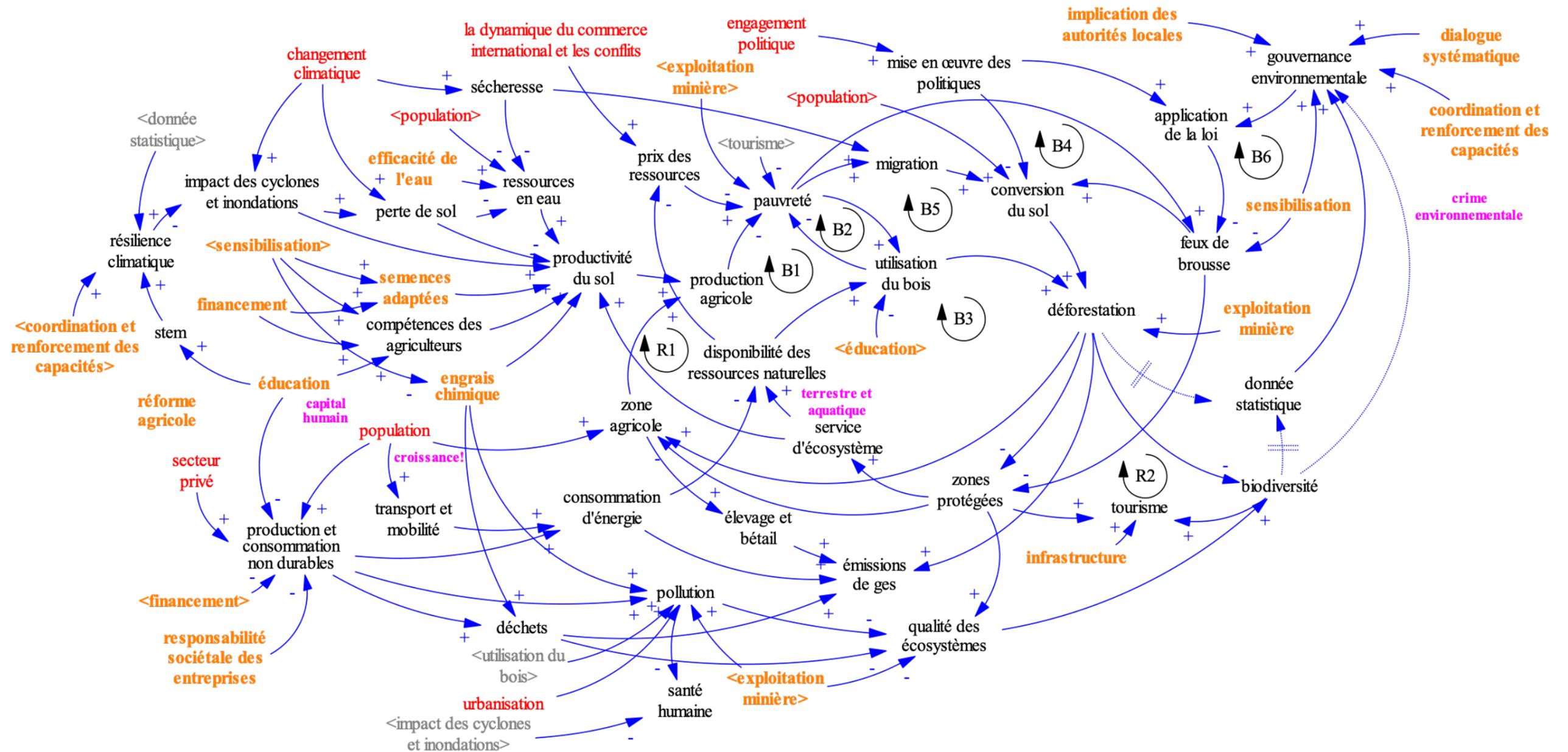
Dans ce contexte, la construction de la carte sémantique avec la méthode systémique a permis d'identifier les principales dynamiques suivantes.

- B1, B2 et B3 : La production agricole dépend de la taille des terres exploitées et de la productivité du sol, qui, à son tour, dépend des compétences des agriculteurs et des intrants, notamment les engrais chimiques (actuellement importés par Madagascar) et les semences. Les engrais augmentent les rendements dans l'immédiat mais avec des effets inverses et dangereux à long terme. La production agricole contribue à la réduction de la pauvreté qui, à son tour, permet de réduire l'utilisation du bois pour la vente et la consommation du ménage et ainsi à freiner la déforestation. En même temps, la déforestation permet aux populations de libérer de nouvelles terres pour la production agricole extensive. Avec l'importante croissance démographique et les impacts négatifs des changements climatiques, la production agricole et le revenu par habitant diminuent (B1), si de nouvelles terres ne sont pas ouvertes à l'exploitation. Plus le niveau de pauvreté augmente, plus l'exploitation du bois est pratiquée ; les revenus générés contribuent à apaiser la pauvreté (B2). La déforestation impacte souvent les aires protégées et les services en

provenance de leurs écosystèmes. Elle réduit la disponibilité de bois et son utilisation (B3). L'utilisation des feux de brousse, qui augmentent dans le contexte de la pauvreté, est l'une des stratégies de survie pour les populations locales. A court terme, elle permet d'augmenter la disponibilité des terres agricoles et d'apaiser la pauvreté (B4). La déforestation est doublement dépendante de la pauvreté, car elle progresse aussi avec la conversion du sol par les populations qui migrent dans l'espoir d'échapper à la pauvreté. Encore une fois, en augmentant la superficie exploitable et la production agricole sur le court terme, elle permet de réduire la pauvreté (B5). Sur le long terme, néanmoins, la non-application des dispositions en matière de préservation des aires protégées, faute de bonne gouvernance et de moyens, permet l'exploitation des aires protégées et réduit l'incitation à développer davantage le potentiel agricole existant (R1). La déforestation et la détérioration des aires protégées réduit la productivité du sol, car elles impactent négativement les écosystèmes. La diminution de la production agricole crée pauvreté et, par conséquent, les pratiques de survie comme l'utilisation du bois (déforestation) et les migrations (R3). Lorsque la disponibilité des ressources naturelles diminue, les prix des ressources augmentent et la pauvreté prend la hausse. Cela augmente une empreinte humaine sur les aires protégées et les services d'écosystèmes et réduit davantage la disponibilité des ressources naturelles (R4). Le changement climatique et la croissance démographique renforcent davantage les effets de ces boucles de rétroaction. Les politiques ciblées suivantes permettraient d'exploiter les synergies qui se présente à travers les boucles de rétroaction mentionnées. La réforme agricole pourrait être conçue afin d'augmenter la productivité du sol sans pour autant le rendre inexploitable et permettre la préservation des aires protégées. Des interventions pourraient inclure l'éducation pour améliorer les compétences des agriculteurs. Ils devraient recevoir des formations techniques et technologiques : le renforcement des capacités, l'utilisation des semences adaptées aux changements climatiques grâce à l'accès au financement et la sensibilisation, l'amélioration de l'efficacité dans l'utilisation des ressources d'eau et la réduction de la surutilisation des engrais chimiques. A travers la sensibilisation, éducation et communication, il est également possible de réduire l'utilisation du bois et promouvoir des styles de consommation et production durables, y compris parmi les plus jeunes.

- Avec la croissance démographique on doit s'attendre également à une augmentation des déplacements (utilisation des moyens de transport) et de productions et consommations non durables. Ces deux tendances contribuent à augmenter la demande d'énergie et à réduire la disponibilité de ressources naturelles. Une combinaison des effets, allant des déchets à la pollution et à l'exploitation minière influence négativement la qualité des écosystèmes et la biodiversité, annihilant les efforts de la préservation des aires protégées. Or, ensemble, la biodiversité et les aires protégées pourraient offrir un environnement propice au développement du tourisme durable et avoir des retombées positives sur les populations locales et les aires protégées. La sauvegarde de la biodiversité augmenterait l'attractivité des aires protégées comme destinations touristiques. Les mesures incitatives de financement et la promotion de la reddition des comptes par les entreprises en matière d'impact sur l'environnement, la société et la gouvernance (ESG) pourraient réduire les effets négatifs de la production et de la consommation sur les écosystèmes. Une réduction progressive de (la dépendance de) l'exploitation minière pourrait être envisagée lorsque la production agricole et le tourisme durable augmenteraient suffisamment pour offrir des activités génératrices de revenus aux populations vivants en marge des aires protégées. La diminution des aires protégées impacte de manière négative la biodiversité qui peut avoir des effets opposés sur la gouvernance environnementale. Elle peut s'affaiblir et encourager les communautés à continuer d'utiliser les feux de brousse, y compris dans les aires protégées (R2). En même temps, il y a de l'intérêt pour renforcer la gouvernance environnementale lorsque la biodiversité est menacée (B6). La sensibilisation, l'implication des autorités locales, le dialogue systématique avec les des populations concernées et la coordination et le renforcement des capacités permettraient de renforcer l'application des lois, mettre fin aux feux de brousse et de protéger les espèces et les espaces en danger.

FIGURE 5 : Diagramme du sous-système environnemental à Madagascar



Source : Élaboration SNU (Octobre, 2022).

PEOPLE



PEOPLE

2.5 LA DIMENSION POLITIQUE, GOUVERNANCE ET PAIX DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ¹

Une fragilité institutionnelle marquée par des compromis socio-économiques

Depuis l'indépendance (1960), les crises sociopolitiques (1972, 1991-92, 2001-02, 2009, 2018) à Madagascar, cycliques ou périodiques, ont occasionné une fragilité institutionnelle, sur fond d'instabilité économique parsemée des désordres sociaux. En conséquence, malgré les différentes réformes de l'organisation et du fonctionnement des institutions publiques, l'État peine à assurer son rôle régalien et régulateur des environnements politiques et socio-économiques. La trajectoire de l'atteinte des objectifs du développement durable se trouve irrémédiablement atteinte car elle est perturbée constamment par des risques tels que (i) la faiblesse de l'ordre politique et son lot des crises de légitimité, (ii) la déliquescence des mécanismes de redevabilité et la capture de l'état pour des fins privées, (iii) la persistance des inégalités, notamment celles de genre, ainsi que leurs réverbérations négatives sur les droits humains, la justice sociale et la démocratie, (iv) l'inachèvement des réformes politiques et du secteur de la sécurité, (v) les imbroglios découlant de la persistance des attributs coutumiers de gouvernance, (vi) la persistance des facettes multidimensionnelles de l'insécurité, (vii) la latence des conflits ethniques et le potentiel de leurs réverbérations politiques, (viii) la gouvernance en pointillé du secteur médiatique et son incidence sur la cohésion sociale (ix), la volatilité de la gestion des ressources naturelles ; et (x) la difficulté de maîtriser la situation géopolitique en constante mutation. Ces risques entraînent irrémédiablement la faiblesse de l'état de droit, le dysfonctionnement de l'appareil étatique et la persistance des inégalités. L'analyse des risques précités permet l'identification des facteurs exogènes et endogènes déterminant la fragilité institutionnelle qui retarde l'envol socioéconomique du pays.

Les facteurs exogènes sont marqués par les retombées de la guerre en Ukraine qui impacte la balance des échanges commerciaux du pays. Il est important de souligner que la relation de Madagascar avec l'Ukraine et la Russie est fondée par des flux commerciaux dans le domaine de l'énergie, des matières premières et des substances destinées à l'agriculture. En ce qui concerne l'importation, en 2021, le volume du commerce international de Madagascar avec les deux pays en guerre est de 1.7 et le poids total en valeur du tissu commercial est de 0.2. Même si cette structure des échanges commerciaux est faible, l'augmentation des prix de l'énergie et l'instabilité des cours de matière première (vanille, girofle, café), engendrée par l'affrontement entre l'Ukraine et la Russie, ont des impacts directs sur la structure du système économique de Madagascar. En considérant le taux d'inflation de 5.81 % en 2021 et de 6.9 % en juin 2022, l'extrême pauvreté persiste. La crise du Covid-19 a également empiré la situation. Dans son rapport, le PNUD confirme que près de 18 millions de personnes sont touchées par l'extrême pauvreté après la levée des mesures de restrictions par le gouvernement. Cette crise de santé publique a également des impacts sur le pouvoir d'achat des ménages. Selon l'INSTAT, 20 % de la population en milieu urbain n'arrivaient pas à se procurer des médicaments en 2021. Des tensions sociales sont perceptibles à cause de la persistance de la corruption de masse, du manque de transparence, du clientélisme, particulièrement dans les transactions relatives aux filets sociaux pendant la réponse au Covid-19. Aussi, la vulnérabilité inhérente aux aléas climatiques (cyclones, inondations, sécheresses) fragilise autant les tissus économiques que sociaux, portant ainsi un coup aux efforts de relèvement. Au début de l'année 2022, les cyclones BATSIRAI et EMNATI ont drastiquement sévi dans la partie Sud-Est du pays.

Quant aux facteurs endogènes, le système socio-économique est fragilisé par l'aggravation des inégalités au niveau des secteurs-clés. Selon les perspectives économiques de Madagascar de 2022, près de 95 % de la population survit avec un revenu de 5.5 \$ par jour et 79 % des personnes procurent 1.9 \$ par jour. Au niveau du secteur éducatif, en 2021, l'UNICEF avance que le taux d'achèvement des élèves au niveau du collège est de 26 %, dont 67 % pour le quintile le plus riche et 3 % pour le quintile le plus pauvre. Ainsi, ce déséquilibre social favorise la corruption sexuelle au niveau scolaire, dont les indicateurs dévoilent une situation catastrophique et alarmante.

Les défis inhérents à l'effectivité de séparation de pouvoir entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire effective du pouvoir est une illustration clef de la faiblesse de l'ordre politique. Ils ont une réverbération sur l'ensemble de la gestion territoriale qui est marquée par une gouvernance administrative insatisfaisante et au-dessous des postulats de la décentralisation portée par un corpus juridique datant de 2004 et renforçant la notion des collectivités territoriales décentralisées. L'esprit et la lettre du contrat social en ressortent effrités au regard du désengagement du citoyen dans le processus de décision publique. Le sens et le regard à porter sur les processus électoraux – s'ils ne sont pas sujets à questionnement – sont dorénavant teintés de scepticisme alors qu'ils constituent les fondamentaux de la transmission du mandat social pour le développement durable. L'approche du cycle électoral 2023-2024 semble partir sur des contestations et des dysfonctionnements qui risquent de ne pas changer la donne de confiance et de légitimité tellement le capital institutionnel demeure incertain.

1. Les informations et les analyse de détail pour la dimension politique, gouvernance et paix sont contenues dans l'Annexe A5. L'Annexe A7 contient les analyses systématiques sur les différentes dimensions.

Une gouvernance perfectible

La gouvernance est globalement comprise comme une manière dont les institutions publiques acquièrent et exercent leur autorité pour déterminer la politique nationale et assurer ressources et services aux citoyens. A Madagascar, si la gouvernance économique est marquée par une performance qui tarde à démontrer ses dividendes pour le bien commun, la gouvernance tributaire des institutions publiques s'illustre par la mauvaise qualité des services publics et le dysfonctionnement organisationnel. Par ailleurs, la gouvernance démocratique est en attente des gains de la légitimité institutionnelle, tandis que la gouvernance des autres secteurs publics suit l'élan de la faiblesse de l'ordre politique. Le système économique – qui dépend largement de la gouvernance administrative/territoriale – peine à évoluer dans l'état de cloisonnement des zones potentiellement productives et l'endommagement des infrastructures et des équipements structurants. En face, le secteur extérieur rencontre un déséquilibre entre les opérations d'exportation et d'importation. Les institutions de gouvernance sont largement sous-financées et ne présentent souvent pas la diversité ethnique et de genre de la population en général. Par conséquent, elles ne parviennent pas toujours à intégrer les préoccupations des diverses populations

À Madagascar, le système de gouvernance est caractérisé par des défis relatifs à l'état de droit, à la justice, à la sécurité ainsi qu'à la redevabilité dans la gestion des ressources publiques. Selon le World Justice Project en 2021, Madagascar occupe le 112ème/ 139 rang au classement mondial en matière d'état de droit. En ce qui concerne l'application des normes, sur les 33 pays étudiés, Madagascar occupe le 25ème rang du classement régional. En ce qui concerne l'Indice de Perception de la Corruption, Transparency International place Madagascar au 149ème rang en 2021, avec un score de 26/100. Ces indicateurs démontrent encore le retard de Madagascar dans les efforts pour la lutte contre la corruption et l'intégrité publique. Cependant, il faudrait noter l'amélioration du cadre institutionnel avec la mise en œuvre effective de l'Agence de Recouvrement des Avoirs Illicites (ARAI), en 2021. Cependant, force est de noter l'absence de marge de manœuvres des institutions du domaine de l'intégrité publique car elles dépendent intégralement du pouvoir l'Exécutif.

Une illustration palpable de la fragilité de la gouvernance à Madagascar est la discontinuité des services publics de la sécurité de bons nombres des territoires du Sud. Ils sont aux prises avec le phénomène « *Dahalos* », constamment épitomé par les déboires de la gouvernance du secteur bovin. Madagascar est classé 79ème/139 en matière de l'ordre et sécurité.

Les médias entre neutralité et jeux partisans

La santé des médias est un indicateur indispensable de l'espace civique et démocratique. A Madagascar, l'accès à l'information publique sur divers secteurs (culturels, économiques, socio-politiques, et environnementaux) est assuré par les radios et télévisions. Selon les données de l'enquête MICS en 2018, la première source d'information est la radio pour 49 % des hommes et 41 % des femmes. La télévision est regardée par 20 % de la population malagasy avec de fortes disparités entre le milieu urbain (plus de 50 %) et les zones rurales (variant selon les régions entre 2 % et 17 %). Les journaux sont lus ou consultés par à peine 10 % de la population malagasy (8 % par les femmes et 9 % par les hommes). Avec la pénétration de l'internet², les réseaux sociaux s'imposent comme un vecteur de la transmission de l'information. La gouvernance du secteur médiatique demeure cependant embryonnaire. Elle oscille autour du code de la communication médiatisée qui peine à démontrer son caractère de garant du bon fonctionnement du secteur et de la protection de ses usagers, notamment en ce qui concerne la protection des garanties du droit à l'information et la liberté d'expression. Reporters Sans Frontières classe Madagascar 98ème rang sur 180 pays en matière de liberté de la presse.

Une dimension politique et de gouvernance du développement durable nécessitant une approche systémique pour aborder ses importants défis

Vu sous l'angle de la gouvernance, les grands thèmes du développement durable à Madagascar s'articulent autour de l'état de droit, la séparation des pouvoirs, la lutte contre la corruption, la qualité de l'administration, la démocratie et les processus participatifs, le sens de la citoyenneté, l'indépendance des médias, la stabilité politique, une société civile efficace et engagée, la décentralisation, la sécurité et les questions de gouvernance environnementale, économique et sociale. Les questions de gouvernance, telles que l'application des lois, la lutte contre la corruption, les processus participatifs avec une meilleure représentation des femmes et d'autres groupes vulnérables, la décentralisation et les services de proximité ; sont systématiquement ressorties pendant les sessions thématiques dédiées aux dimensions

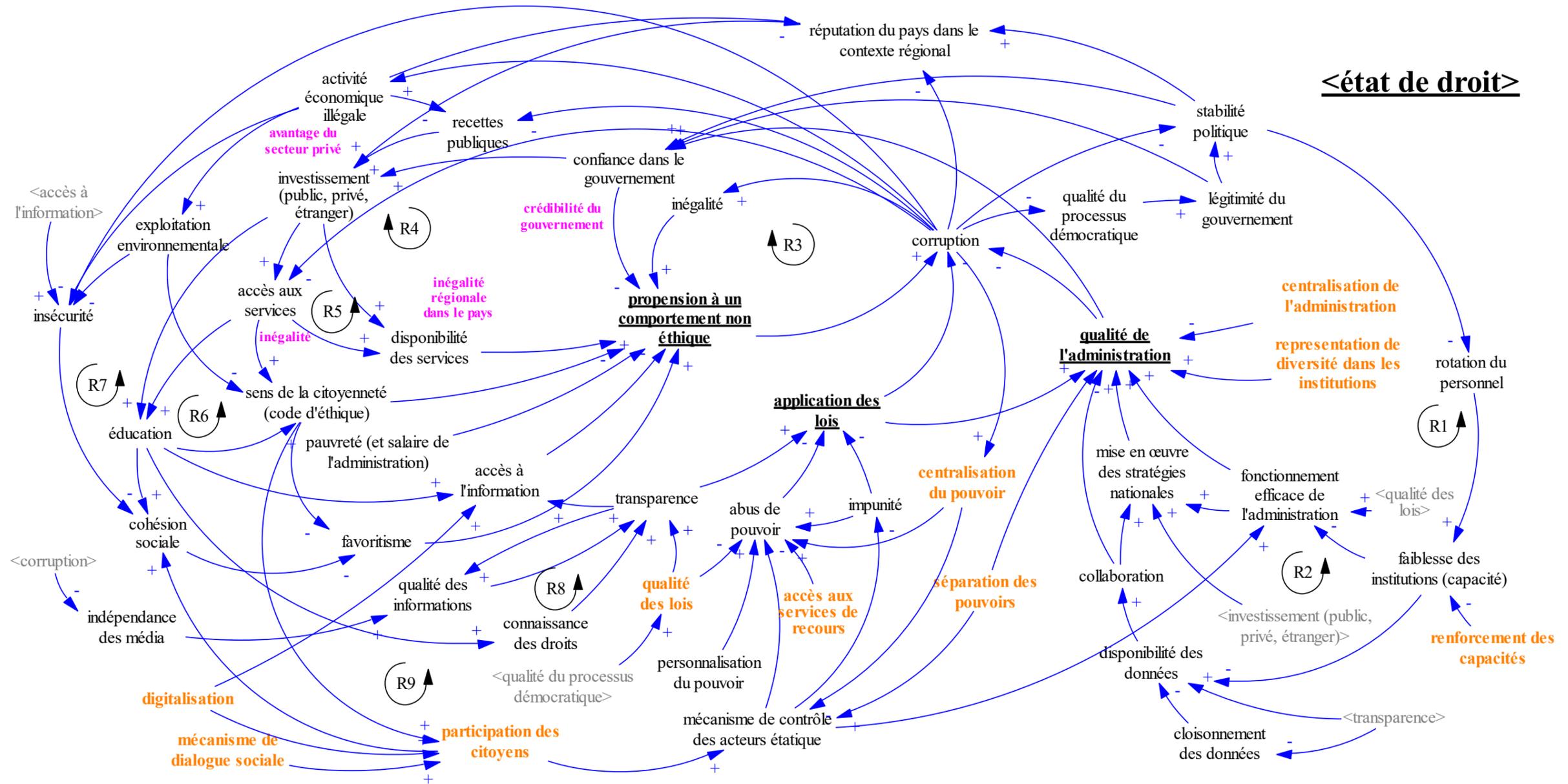
2. Actuellement, Madagascar compte 5.8 millions d'internautes et en 2020, la taille de l'audience sur Facebook est de 2.8 millions de personnes, dont 10.7 % de la population. Selon les chiffres-clés du digital du Malagasy.tech en 2020, 68.27 % de la population de plus de 14 ans, a accès sur Facebook au niveau de la région Analamanga. En général, la forte participation des jeunes, qui résident au niveau des régions hautement stratégiques et politiquement sensible, aux débats publics au sein des réseaux sociaux influence l'orientation des décisions publiques et politiques.

sociale, économique et environnementale. C'est une démonstration claire du caractère fondamental de la bonne gouvernance pour le développement durable.

Dans ce contexte, la construction de la carte sémantique avec la méthode systémique a permis d'identifier les principales dynamiques suivantes :

- Plusieurs boucles de rétroaction renforcée se situent autour de la corruption qui entraîne plusieurs effets négatifs sur la qualité du processus démocratique, la stabilité politique, l'image du pays au niveau international, les recettes publiques, l'insécurité, les inégalités et l'accès aux services. Les lourdes conséquences de la corruption sur la qualité du processus démocratique et la stabilité politique minent les capacités des institutions et la qualité de l'administration. La faiblesse des institutions impacte négativement l'efficacité et le fonctionnement de l'administration (R1) et détermine en large mesure le manque de données. Ces dernières sont des outils essentiels pour la collaboration entre les différentes parties de l'administration et pour le suivi (R2). Une mauvaise qualité de l'administration et une faible transparence constituent en elles-mêmes des facteurs aggravant les comportements illicites et la corruption. Les politiques qui permettent d'agir sur ces deux boucles de renforcement incluent le renforcement des capacités des institutions, la décentralisation de l'administration et du pouvoir plus en général et l'amélioration de la représentation de la diversité de la population malgache dans les institutions, y compris les femmes et d'autres groupes marginalisés ou vulnérables.
- La corruption entraîne également des hauts niveaux d'inégalités et augmente ainsi la propension de la population et de la fonction publique à un comportement non éthique (R3). D'autres boucles de rétraction qui renforcent des liens entre la corruption et le comportement non éthique incluent un mauvais climat d'investissement et l'inefficacité dans l'utilisation des recettes publiques (R4), ainsi que le faible niveau et des inégalités régionales dans la prestation des services de base (R5) qui crée un cadre propice à la corruption. L'accès à et la qualité de l'éducation, qui dépendent de la disponibilité et de l'efficacité de l'investissement public, sont des facteurs importants qui permettent de développer le sens de la citoyenneté, d'améliorer l'accès à l'information et de promouvoir la cohésion sociale. Si le secteur de l'éducation est affaibli, la propension à un comportement non éthique augmente (R6). L'insécurité est aussi à la fois cause et effet de la corruption à travers le manque de cohésion sociale et la favoritisme (R7).
- Enfin, une constante à Madagascar est la faible application des lois qui dépend directement de la transparence, dont les conditions importantes sont la connaissance du droit (liée à l'éducation), la qualité des lois (liée à la qualité des processus démocratiques) et la qualité des informations (dictée par l'indépendance des médias) (R8). La corruption intervient aussi à ce niveau : elle en est nourrie et elle conditionne une mauvaise application des lois. En l'absence des mécanismes de contrôle des acteurs étatiques et dans le contexte de la personnalisation du pouvoir, l'abus de pouvoir et l'impunité empêchent l'application des lois (R9). Les interventions au niveau de l'amélioration de la qualité des lois et de séparation des pouvoirs judiciaire, exécutif et législatif, ainsi qu'en matière de décentralisation du pouvoir et de garantie de l'accès aux services de recours peuvent renforcer l'application de l'état de droit et peuvent prévenir les abus de pouvoir. L'activation des structures de dialogue sociale (travail, justice, etc.), qui existent mais qui ne sont pas très dynamiques, pourrait renforcer la participation des citoyens et de la société civile au niveau de la reddition des comptes et de mécanismes de contrôle des acteurs étatiques. Du côté des Organisations non gouvernementales, elles sont plus largement représentées dans la capitale et dans les grands centres régionaux. En outre, bon nombre d'entre elles sont limitées par un manque de financement et de capacité, ainsi que par un manque d'accès aux responsables de la gouvernance. Le travail du SNU au cours des dernières années a permis d'accroître la participation des jeunes et des femmes dans la société civile, mais il est nécessaire de mettre davantage l'accent sur ce point pour garantir une société civile représentative et efficace dans les zones rurales. D'autres domaines d'action pourraient inclure la digitalisation pour permettre un meilleur accès aux informations et faciliter la participation des citoyens dans les mécanismes de contrôle et de retour d'avis sur les prestations publiques.

FIGURE 6 : Diagramme du sous-système de gouvernance à Madagascar



Source : Élaboration SNU (Octobre, 2022).

2.6 DES RISQUES MAJEURS DANS LE CADRE DES ODD ¹

Selon la classification Risk INFORM pour 2023, Madagascar se trouve au niveau « *Elevé* » avec 5,3 points sur une échelle qui varie entre 0 « *très bas* » et 8 « *très élevé* ». D'autres analyses montrent la même situation. C'est le cas de l'indice global des risques du World Risk report 2021 classant Madagascar 39e sur 180 pays étudiés, ainsi que du Global Hunger Index 2022 sur le risque d'insécurité alimentaire, avec la 119e place sur 121 pays (score de 38,7, voire alarmant, sur une échelle de 0 « *faible* » à 50 « *extrêmement alarmante* »). Même si ces différentes études n'intègrent pas tous les risques, les tendances montrent une situation d'extrême fragilité et vulnérabilité du pays, que les autres risques énumérés ci-dessous ne font qu'accentuer.

RISQUE LIÉ À LA GOUVERNANCE :

Persistance de pratiques de gouvernance défavorables à l'atteinte des ODD

Probabilité d'occurrence : Elevée

Sévérité : Importante

Niveau territorial : National

La persistance du mode de gouvernance de ces dernières années, accentuée par la gestion des fonds COVID-19, continue à peser sur l'efficacité des politiques publiques et le rétablissement de la confiance entre, d'une part, l'État et les populations et, de l'autre, les acteurs politiques et économiques nationaux. La faible présence de l'État, surtout au niveau des régions et dans les zones enclavées, mine la confiance des populations en sa capacité de les protéger. Le retard dans l'effectivité de la décentralisation pourrait être source de fragilité de l'État de droit, du blocage de processus de décentralisation, de la persistance des violations des droits des populations et du maintien d'une situation d'insécurité ambiante. Dans le budget annuel 2022, le budget alloué au niveau décentralisé n'est que 3% du budget national. Près de 5% du budget national sont alloués à la santé. Cet énorme déséquilibre risque de se poursuivre dans les années à venir. Cette centralisation des ressources va renforcer la persistance et la survivance des antagonismes, un phénomène qui désolidarise le pays, et qui se manifeste entre côtiers et Imerina, entre nobles et esclaves, sur fond de déni permanent ou de fuite en avant.

RISQUES ENVIRONNEMENTAUX :

Faiblesse dans les politiques publiques ciblant l'inclusion et la gestion durable et responsable des ressources naturelles

Probabilité d'occurrence : Elevée

Sévérité : Importante

Niveau territorial : National

Faute d'une bonne gouvernance, les ressources naturelles continuent d'être pillées par des détenteurs de rente et par les couches les plus pauvres de la population qui n'ont pas d'alternatives. Ceci accélère la dégradation du capital naturel mettant en péril la préservation de l'environnement et des ressources pour les générations futures. A cela s'ajoute l'exploitation sans contrôle des mines, du bois de rose et des cultures d'exportation comme la vanille.

L'extrême dégradation de l'environnement, sans sérieux contrôle, prend toutes les sources, soit pour satisfaire aveuglement les besoins de la population (69,9% utilisent le bois comme premier combustible solide pour la cuisson, selon Tableau de bord environnemental 2019), aussi bien rurale qu'urbaine, soit à cause d'autres situations chroniques difficiles à expliquer. Selon le BIANCO, le nombre de cas de trafics en ressources naturelles identifiés en 2015 atteignait 34, dont 7 relatifs aux trafics de bois de rose, 10 aux trafics miniers, et 17 autres cas.

Le taux de couverture forestière est très faible. Il diminue chaque année à cause de la déforestation non contrôlée. Si entre 2005 et 2010, 1,18% seulement du territoire national est couvert de forêt, ce taux a encore diminué à 1,1% entre 2010 et 2014 (Vieilledent, 2018). Chaque année, le pays perd des centaines des milliers d'hectares de forêts. En 2016, la superficie incendiée a atteint près de 105.964 ha (Tableau de bord environnemental, 2019).

Cette situation entraîne un phénomène d'ensablement extrême dans presque tous les bassins versants des rivières et fleuves, des effets négatifs en cascade sur les moyens de production telles que les rizières, les barrages hydro-agricoles, etc. Les feux de forêts, qui sont une pratique courante entre juin et décembre de l'année, connaissent des années exceptionnelles comme 2022 pendant laquelle ils atteignent les aires protégées, les parcs nationaux, avec un rythme de 300 ha de végétations perdus par jour. Les conséquences à moyen et à long terme sont inestimables, aussi bien sur les précipitations (disponibilité en eau, production d'énergie, etc.), sur la santé humaine (maladies respiratoires, cancer, épidémies comme la peste, etc.) que sur l'ensablement déjà important.

RISQUES ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS :

Insuffisance des ressources financières ; Extrême pauvreté et la vulnérabilité multidimensionnelle des populations

Probabilité d'occurrence : Elevée

Sévérité : Importante

Niveau territorial : National

1. L'Annexe A8 développe ultérieurement une partie des contenus de cette sous-section.

Les risques économiques et financiers majeurs pouvant compromettre la réalisation des programmes du PEM sont liés, d'une part, aux faibles marges budgétaires de l'État malagasy et ; d'autre part, aux impacts de la guerre en Ukraine, à la possible baisse de l'aide publique au développement et à la modicité des flux des investissements étrangers pour la diversification économique et la réduction de la pauvreté dans toutes ses dimensions.

À Madagascar, malgré l'immensité des besoins de développement, les flux financiers sous forme d'appui au développement au cours des vingt dernières années ont été très modestes et s'élèvent en volume à 8,3 milliards de dollars US (source des données : Aid Management Platform, 2022). Madagascar connaît un développement socio-économique bien en deçà de son important potentiel en tant que pays insulaire, de sa position géographique, de ses ressources maritimes, de la richesse de sa biodiversité, de ses zones touristiques et d'un climat tropical humide propice à une agriculture beaucoup plus productive. La croissance économique reste erratique et peu inclusive et les cadres de planification stratégique adoptés depuis le DSRP des années 90 n'ont été que partiellement mis en œuvre. Malgré le fort potentiel, la mobilisation et la gestion des différentes sources de financement du développement (public/privé ; domestique/externe) ne permettent pas toujours d'atteindre les objectifs nationaux et les ODD prioritaires.

En l'absence de concertation systématique sur les projets d'investissement prioritaires, les financements nécessaires et les politiques publiques adéquates alignées sur les ODD, la mise en œuvre de l'Agenda 2030 et des ODD a été entravée par des difficultés de mobilisation des ressources, d'une part, et par une série de chocs conjoncturels violents, de l'autre. En premier lieu, il s'agit de la pandémie de COVID-19 depuis 2020. Ensuite, une succession d'événements climatiques en 2021 et 2022 et enfin les conséquences de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Ce dernier événement est un choc mondial et touche presque tous les continents du monde. Les sanctions imposées par les pays européens contre la Russie ont gravement perturbé l'équilibre des relations économiques internationales. Ainsi, des fonds de développement initialement destinés aux pays africains sont détournés vers les pays européens durement touchés par la guerre en Ukraine. Ces transferts pourraient saper les efforts d'aide officielle destinée à appuyer les pays orphelins de l'aide comme Madagascar.

La pauvreté et le manque d'alternatives poussent les individus à chercher des opportunités économiques ailleurs (Antananarivo, Nosy Be) ou bien à l'étranger ce qui les rend vulnérables à la traite des personnes étant prêt à accepter toute offre afin de gagner de l'argent et survivre. De plus, dans les endroits touristiques tels que Nosy Be, le phénomène du tourisme sexuel est très présent avec la dérive de l'exploitation sexuelle des enfants.

RISQUES SOCIAUX :

Environnement favorable à l'accentuation et à la multiplication des tensions et conflits sociaux

Probabilité d'occurrence : Elevée

Sévérité : Moyenne

Niveau territorial : National

Les risques de conflits sociaux sont liés (i) à la question foncière, aggravée par les convoitises des grandes multinationales, et les mouvements des nouveaux déplacés internes pour des raisons climatiques. En absence d'une statistique précise, le conflit foncier remet en cause la paix au niveau communautaire ; (ii) à l'insécurité grandissante en milieu rural qui, en plus de problème foncier, ne sécurise plus les investissements et favorise la migration en milieu urbain. Les phénomènes dahalo qui sévissent dans presque tout le pays sont souvent liés à une instrumentalisation politique ou économique. Ils ne donnent aucune garantie à un engagement fort des populations qui vivent dans le monde rural pour réellement s'investir pour leur propre développement. Dans le Grand sud en particulier, ces faits ont aggravé la situation d'insécurité alimentaire des populations à cause des pertes à la fois de leurs moyens de production et de leurs moyens d'épargne, les zébus. Les statistiques montrent ainsi que ces populations sont les plus migrantes, en laissant leurs terres abandonnées, temporairement ou même définitivement (Rapport sur la migration dans le Grand sud, OIM, 2017). Par ailleurs, ces faits favorisent les conflits entre les ethnies ou les sous-ethnies ; soit dans les zones de départ à cause de l'esprit de vengeance intra-communautaire, soit dans les zones de destination à cause des tensions encore les migrants et les autochtones. (iii) au trafic de personnes atteintes de l'albinisme, qui a tendance à prendre une envergure nationale et commence à réellement menacer la paix sociale. Selon le rapport de l'Experte indépendante sur la jouissance des droits humains par les personnes atteintes d'albinisme, les pics des agressions se sont produits au cours des trois dernières années, en sachant que des cas d'agression se sont produits antérieurement (dans les années 1990, 2013 et 2017). Ces trois dernières années, 33 cas ont été enregistrés par la Gendarmerie, entre 2020 et 2022, en plus des 11 cas enregistrés par la Police nationale, entre 2021 et 2022. Ils concernent principalement des enlèvements ciblant des enfants (Rapport de l'Experte indépendante sur la jouissance des droits humains par les personnes atteintes d'albinisme, septembre 2022). D'une part, dans les zones où il y a une concentration d'intervenants aussi bien humanitaires que de développement, les enlèvements ont compromis les interventions sur place parce que les populations traumatisées par ces faits sont très vulnérables aux rumeurs. Ainsi, elles ont un préjugé en soupçonnant certains acteurs comme étant derrière les enlèvements. Des situations pareilles se sont produites dans le Grand sud, certains acteurs étaient harcelés voire attaqués à cause de ces préjugés. D'autre part, les populations ont tendance à réclamer le tribunal populaire aux gens suspectés d'être impliqués par les enlèvements, faute de confiance aux forces de l'ordre et à la justice. Le dernier cas qui s'est produit dans le district d'Ikongo s'est soldé par un affrontement violent entre les forces de l'ordre et la population dans un contexte de justice populaire, ayant causé officiellement 19 morts du côté de la population. En bref, tous ces faits présentent un risque qui créent des écarts et de la méfiance entre la population, l'administration et les acteurs intervenants.

RISQUES NATURELS :**Intensification des événements climatiques naturels : sécheresse, inondations, cyclones, criquets, épidémies****Probabilité d'occurrence :** Élevée**Sévérité :** Importante**Niveau territorial :** National - Local

Madagascar est le pays le plus exposé au cyclone en Afrique (USAID, Climate change risk profile) avec en moyenne 1,5 cyclone par an. Selon la Banque Mondiale (2019), un cyclone puissant peut impacter au niveau de 4% du PIB.

Madagascar est également parmi les pays le plus vulnérables aux effets du changement climatique dans le monde (PNUD, site web). En 2022 en particulier, les impacts des aléas naturels, aggravés par les potentiels impacts de la crise en Ukraine, ont affecté gravement les infrastructures socio-économiques (écoles, centres de santé, routes, bâtiments administratifs, etc.), les productions agricoles et industrielles, les moyens d'existence et même les aspects sociaux comme le faible taux de vaccination, le fort taux d'abandon scolaire, etc. Une grande partie (plus de 90%) des écoles et des centres de santé endommagés par les cyclones n'est pas encore réhabilitée (Système de suivi des réalisations post-cyclonique, BNGRC/OCHA, 2022).

Pour les décennies à venir, la probabilité de survenance de ces aléas naturels reste forte, notamment les cyclones et les sécheresses en particulier, à cause de la vulnérabilité accrue du pays face aux effets du changement climatique. Une étude financée par la Banque Mondiale (2008) confirme l'intensification des cyclones dans les 50 prochaines années dans le bassin sud-ouest de l'océan Indien où se trouve Madagascar.

Le risque acridien fait partie des risques qui créent une catastrophe cyclique environ tous les 10 ans, la réponse à la dernière invasion acridienne, entre 2012 et 2014, a coûté près de 40 millions USD, sans compter des pertes des récoltes qu'elle a causées. Depuis 2021, une situation de résurgence acridienne a commencé, qui présente en 2022 un risque de recrudescence acridienne (la phase qui précède l'invasion) pour les années à venir. Dans le passé, les invasions acridiennes se sont coïncidées avec une situation politique tendue (crise politique, transition politique) comme l'institution en charge du suivi des criquets n'avait pas souvent assez de moyens pour effectuer son mandat adéquatement et l'invasion survient très vite. Si d'avanture l'élection présidentielle de 2023 est succédée par une crise politique. Elle constituera un facteur qui pourrait ainsi favoriser une invasion acridienne.

Enfin, la chronicité des crises d'insécurité alimentaire et nutritionnelle a augmenté la pauvreté des populations dans le Grand sud, qui est une zone où le taux de pauvreté est le plus élevé au pays. Elles sont causées par le risque sécheresse, dont l'amplitude, la fréquence et l'étendue géographique se sont accentuées à cause des effets du changement climatique. Depuis 2020, le Grand sud a été affecté par une situation d'insécurité alimentaire la plus sévère ces 40 dernières années, avec l'atteinte de la phase 5 extrême « catastrophe » en 2021 par plusieurs milliers de personnes. La situation risque de persister au moins en 2023 vu que la prévision des pluies reste faible pendant les mois critiques de démarrage de la campagne agricole entre octobre et décembre 2023.

2.7 CONNECTER RÉPONSE HUMANITAIRE, DÉVELOPPEMENT DURABLE ET PAIX (NEXUS HDP)²

Avec ses près de 74,3% de la population vivant avec moins de 1,90 USD par jour, 5 millions de personnes (22% de la population) vivant dans des zones très exposées aux aléas climatiques (UNICEF, 2021) et l'incapacité généralisée d'une grande partie de la population à accéder aux droits et services de base, Madagascar fait face à de nombreux défis qui impactent grandement l'atteinte des Objectifs de Développement Durable (ODD). Outre une compréhension de la complexité des risques et la nécessité d'une approche HDP, cette section s'attache à apporter quelques éléments de compréhension sur le fait que les causes profondes de ces chocs reposent sur l'approche au développement durable. Les conséquences des récents événements (COVID-19, guerre en Ukraine, saison cyclonique de 2022, sécheresse 2020/2021) doivent nous amener à repenser cette approche en termes de durabilité et résilience, notamment en informant ce développement par les risques.

Des crises de plus en plus complexes et interconnectées qui menacent et fragilisent d'autant plus les investissements pour le développement durable

Un simple regard sur 2022 permet d'apprécier cette complexité. L'impact combiné de vagues successives de la pandémie, dont la troisième au tournant de l'année, de six aléas météorologiques tropicaux majeurs³ et de l'escalade du conflit en Ukraine devrait entraîner – selon la Banque Mondiale (2022) – une chute de la croissance en 2022 à 2,6 %, tandis que l'inflation s'accroîtra à 7,5 % et le déficit du compte courant se creusera à 7 % du PIB. Malgré les

2. L'Annexe A9 développe ultérieurement les contenus de cette sous-section et présente la liste des références bibliographiques.

3. Il s'agit des cyclones Batsirai et Emnati, et des tempêtes tropicales Ana, Dumako, Gombe et Jasmine qui ont frappé Madagascar entre janvier et avril 2022, tuant 214 personnes et en impactant gravement plus de 570.000 (OCHA, Mai 2022).

perspectives d'une croissance qui devrait s'accroître pour atteindre 4,2 % en 2023 et 4,6 % en 2024 et une baisse progressive des taux de pauvreté, à 80,2% en 2023 et 79,9% en 2024 (Banque Mondiale, 2022), les risques liés aux défis de la reprise économique sur le long terme sont particulièrement importants dans un contexte incertain. Si l'on ajoute des sécheresses historiques en 2020 et 2021 qui ont poussé près de 1,68 million de personnes dans l'insécurité alimentaire sévère en 2022 (OCHA, mai 2022), on comprend mieux à la fois les interconnexions et la complexité de la situation. L'augmentation de la fragilité de Madagascar en 2022 est une des conséquences directes de l'impact de ces crises⁴. La Grande île est passée sur la liste des pays "high warning" après trois années d'amélioration des différents indicateurs de fragilité.

Une persistance des inégalités liées aux questions de genre

Les vulnérabilités profondes à Madagascar sont complexes et nécessitent une analyse approfondie qui ne peut être produite ici. Néanmoins, les questions de genre restent un aspect d'une importance majeure pour leur compréhension, « *lesquelles s'érigent en "questions systémiques", touchant tous les secteurs et s'érigent en obstacles à une croissance inclusive : elles s'imbriquent entre elles et se constituent en causes immédiates, sous-jacentes et profondes des disparités de genre, des plus visibles aux plus subtiles, qui caractérisent le pays* » (BAD, 2017). Ces questions systémiques portent sur sept éléments principaux identifiés par la Banque Africaine de Développement (BAD) comme suit :

- a. Des normes sociales qui restent centrées sur les hommes, et dont l'aspect le plus visible se trouve dans la persistance de la division du travail au sein du ménage (contrôle/décision pour les hommes et exécution pour les femmes), mais aussi au niveau du processus productif, avec les grands travaux qui restent l'apanage des hommes et la position d'infériorité et de dépendance de femmes.
- b. Un écart important entre les lois et leur application, et donc une prédominance du droit coutumier et la difficulté de l'accès aux tribunaux dans les zones rurales qui entretiennent une continuité des pratiques sexistes et de soumission des femmes.
- c. Une prévalence élevée des mariages et grossesses précoces des filles, dont la persistance s'explique en partie par l'effet conjugué des deux points précédents.
- d. Un cumul disproportionné des tâches reproductives et productives par les femmes, qui « *est un effet des points (a) et (b), exacerbé par (c) et par la précarité persistante de la situation nutritionnelle et sanitaire des femmes et des enfants : leurs rôles multiples au sein du ménage, non monnayés ni valorisés, amplifiés d'autant lorsqu'elles sont à la fois aides familiales, s'érigent en contrainte majeure à leurs activités économiques et à leur propre santé.* »
- e. Une persistance du fléau de la violence basée sur le genre, qui inclue « *l'exploitation sexuelle des enfants et le tourisme sexuel impliquant des enfants, est l'effet de (a) à (c), amplifié par les conditions de pauvreté ambiante et d'autres facteurs.* »
- f. Un accès plus limité des femmes aux opportunités économiques qui résulte de la conjugaison des facteurs évoqués ci-dessus, ainsi que à d'autres opportunités et services, tels que l'accès à la santé, particulièrement difficile pour les femmes pauvres, non-instruites, du milieu rural des régions enclavées aussi bien en contexte de développement qu'humanitaire.

Un cycle de réactions humanitaires à des catastrophes régulières qui pose la question des connexions entre humanitaire et développement, et plus généralement de la planification au développement

Malheureusement, et malgré de clairs efforts de la part tant du gouvernement que du Système des Nations Unies (SNU) et des partenaires dans la mise en place d'un mécanisme Humanitaire-Développement-Paix (HDP), son opérationnalisation pose encore des défis et tarde à se concrétiser. En 2022, le SNU a entamé la mise en place d'un mécanisme de nexus HDP pour le Grand Sud, partie du pays concentrant une grande partie de l'attention des partenaires à la suite des conséquences dramatiques de la sécheresse de 2020/2021. Dans ce cadre, les Zones de Convergences sont un exemple d'expérimentation dans huit communes situées dans quatre régions (Androy, Anosy, Vatovavy et Itasy) et visant à changer les types d'intervention classiques des agences, entre autres autour du nexus humanitaire, développement et consolidation de la paix (UNCT, 2021). Outre le problème des sécheresses, se pose aussi celui des cyclones. L'impact de la saison cyclonique 2022 se fait encore ressentir huit mois après la saison avec une coordination humanitaire encore très active alors que la phase de préparation va débiter pour une prochaine saison potentiellement aussi grave qui se profile et des sécheresses dans le Sud du pays qui risquent d'imposer une nouvelle réponse humanitaire d'urgence pour cette région également.

4. Voir les bases de données et analyses du Fond pour la Paix et son index sur la fragilité des États ou encore OCDE (2022). Ce dernier est particulièrement intéressant car sa mesure comprend à la fois des aspects sociaux, économiques et politiques, et de ce fait a une relation de cause à effet avec les multiples crises et leurs impacts socio-économiques sur la société malagasy de ces dernières années.

Repenser le développement durable en intégrant d'emblée les risques par-delà l'éventualité de la réponse humanitaire, impose de comprendre ce qui le contraint et ce sur quoi, à travers une approche commune, nous pouvons influencer en termes d'évolution de certains paramètres (le climat est ici pris comme exemple) et des causes profondes des vulnérabilités. Les précédentes sections ainsi que l'Annexe A9 propose quelques éléments de réflexion sur les quelques problématiques de changement climatique et de gestion de l'environnement et des ressources naturelles, mais aussi sur des problèmes de caractère social, économique, structural (accès aux services de base) et de gouvernance.

De nombreuses réponses programmatiques aux crises humanitaires et aux besoins de développement abordent la question du genre par le biais d'activités complémentaires, qui, dans la grande partie, ne parviennent pas à transformer le rôle des femmes et des filles dans la société. Pour transformer l'inégalité persistante des femmes à Madagascar, il est nécessaire qu'elles fassent partie intégrante des processus de prise de décision ; en d'autres termes, elles doivent être pleinement impliquées dans le cycle complet de développement du programme, dès la conception jusqu'à l'évaluation.

Un manque de durabilité et de cohérence dans les interventions qui se traduit par une dispersion des efforts, une mauvaise coordination de projets et une faible pérennisation des acquis

La Banque Mondiale a effectué en 2021 un mapping des interventions de l'ensemble des partenaires considérées comme relevant de la résilience. Même s'il faut prendre ce document avec précaution (il manque très certainement des interventions et le focus est très orienté sur la Réduction des Risques de Catastrophes [RRC] et l'Adaptation au Changement Climatique [ACC]), il est intéressant d'observer qu'entre 2018 et 2021, plus de 1,3 milliard USD ont été investis sur ces questions dans le Grand Sud. Or, en 2021 la phase 5 (famine) de l'IPC a été atteinte pour la première fois⁵. Par ailleurs, malgré quelques efforts notables⁶ aucune coordination visant la résilience et le développement efficace sur le terrain n'existe à l'heure actuelle pour prendre le relais de la coordination humanitaire. Cela se traduit encore trop souvent par un manque de cohérence et une dispersion des interventions. Or, construire la résilience et s'engager vers un développement durable exigent une approche coordonnée et cohérente entre les différents intervenants, qu'ils soient gouvernementaux, du SNU ou d'autres partenaires. Les conclusions de la mission conjointe dans le Sud de Madagascar met en relief ce manque de cohésion entre les différents partenaires dans cette région, les conséquences de son absence et la difficulté de son établissement.⁷ A ce titre, le guide commun des Nations Unies pour soutenir les sociétés dans le renforcement de leur résilience est un outil important car il est central aux agences. Le document apporte certains outils et une approche commune qui peuvent être adaptés au contexte de Madagascar (UN, 2020).

2.8 ENGAGEMENTS NATIONAUX ET AGENDA 2030

Engagement avec les mécanismes internationaux des droits humains

Madagascar a ratifié l'essentiel des conventions internationales, régionales et sous régionales relatives aux droits humains. En ce qui concerne les conventions internationales relatives aux droits humains, la Grande île a signé et ratifié huit des neuf conventions principales et quatre protocoles facultatifs.⁸ Madagascar a ratifié huit des dix conventions fondamentales de l'Organisation Internationale du Travail⁹ et est également partie à la convention des Nations unies contre la corruption (UNCAC). Le pays a également signé plusieurs instruments juridiques au niveau sous régional et régional (Union Africaine, COI, SADC, etc.) liés à la coopération judiciaire, à la lutte contre la corruption et à la protection des droits des femmes et des enfants. Notamment, Madagascar a ratifié la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (Charte africaine), et ses politiques et pratiques en matière de droits humains sont contrôlées par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP). Madagascar n'a pas accepté la juridiction de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples.

5. Pour plus de détails sur l'aggravation de cette crise, voir notamment l'Integrated Food Security Phase Classification (IPC) Snapshot April - December 2021.

6. La Plateforme Nationale de RRC (PFRRRC) est un exemple intéressant du fait de sa multi-sectorialité. Elle a été lancée en juin 2022 et réunit l'ensemble des représentants des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux participant directement ou indirectement à la gestion de ces phénomènes sous l'égide de la CPGU. D'autres exemples sectoriels ou thématiques existent, comme la plateforme de coordination stratégique-environnement (PCS-E) ou encore la plateforme de coordination stratégique développement rural.

7. Un point dans la section dédiée à cette question dans le rapport est à ce titre intéressant : « En dehors de la coordination humanitaire assurée par le BNGRC et appuyé par OCHA et les agences SNU, qui assurent la coordination sectorielle pour les secteurs auxquels elles sont leads, la coordination des actions de résilience, de relèvement et de développement est très faible »

8. Convention internationale sur les droits civils et politiques (ICCPR) ainsi premier et deuxième protocoles facultatifs ; Convention internationale sur les droits économiques, sociaux et culturels (ICESCR) ; Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ICERD) ; Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) ; Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CAT), son protocole facultatif et la procédure d'enquête prévue à l'article 20 ; Convention relative aux droits de l'enfant (CRC) et son protocole facultatif concernant les enfants dans les conflits armés ; Convention relative aux droits des personnes handicapées (CRPD) ; Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (CMW). La Convention pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées a été signée mais pas ratifiée.

9. Convention sur le travail forcé, 1930 (n° 29) ; Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (n° 87) ; Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 (n° 98) ; Convention sur l'égalité de rémunération, 1951 (n° 100) ; Convention sur l'abolition du travail forcé, 1957 (n° 105) ; Convention concernant la discrimination (emploi et profession), 1958 (n° 111) ; Convention sur l'âge minimum, 1973 (n° 138) ; Convention sur les pires formes de travail des enfants, 1999 (n° 182).

Madagascar a participé à son troisième Examen périodique universel devant le Conseil des droits de l'homme en novembre 2019, à la suite duquel le gouvernement a achevé son deuxième plan d'opérationnalisation de toutes les recommandations émises par tous les mécanismes de protection des droits humains en 2020. Un nouveau comité intra-gouvernemental, dirigé par le ministère de la Justice, a été nommé en 2022 pour superviser la mise en œuvre de ces recommandations et entreprendre un processus complet de suivi et d'évaluation qui contribuera au prochain rapport de l'Examen périodique universel et aux rapports au titre des Conventions. La Grande île a lancé une invitation permanente aux procédures spéciales des droits humains des Nations Unies en 2011, facilitant ainsi la venue des titulaires de mandats de procédures spéciales dans le cadre de visites officielles dans le pays. La visite la plus récente a eu lieu en septembre 2022 par l'Expert indépendant sur la jouissance des droits des personnes atteintes d'albinisme, dont le rapport sera présenté au Conseil des droits de l'homme en mars 2022.

L'application de ces conventions est parfois problématique surtout en matière de respect des standards internationaux liés aux droits humains et de respect de l'État de droit. La plupart des rapports destinés aux organes de surveillance des conventions sont tardifs et il faut encore travailler pour mettre en place un système complet de mise en œuvre, de collecte de données et de garantie de rapports efficaces dans le cadre des conventions internationales. Néanmoins, les recommandations émises par les mécanismes internationaux des droits humains restent un outil précieux pour la collaboration entre le système des Nations unies et les autorités de l'État en vue de la réalisation effective des droits humains.

Madagascar et les ODD

En tant que pays membre des Nations Unies, Madagascar s'est engagé à mettre en œuvre l'Agenda 2030, en souscrivant notamment à l'engagement de ne laisser personne de côté. Pour cette fin, le pays a identifié 64 cibles prioritaires sur les 169 existants. De plus, dans la Politique Générale de l'Etat 2019-2023, il considère 13 engagements majeurs qui s'alignent aux ODD. Dans son effort pour le suivi des ODD, le pays a participé à deux occasions au processus de l'Examen national volontaire des ODD, en 2016 et en 2021¹⁰.

Malgré cet engagement et les efforts menés à différents niveaux, les impératifs pour relever les défis de l'atteinte des ODD restent inchangés, notamment :

- Favoriser une vraie appropriation nationale, aux différents niveaux, par la voie d'une stratégie d'opérationnalisation (différenciée selon les régions) des ODD, se traduisant annuellement par des programmes budgétisés suivant des politiques sectorielles alignées sur les ODD et des partenariats effectifs avec le secteur privé et la société civile dans des domaines les concernant.
- Assurer malgré les crises évoquées, les ressources financières nécessaires, en développant une stratégie nationale de financement du développement permettant de situer les potentialités de mobilisation - intérieures et extérieures, publiques et privées - et d'assurer un mix équilibré et suffisamment diversifié. Renforcer le système de suivi des ODD, aussi en termes de données désagrégées et granulaires, à travers le renforcement - au niveau central et déconcentré - de l'INSTAT, du Système Statistique National, du Système National Intégré de Suivi Evaluation et des dispositifs de suivi-évaluation des ministères sectoriels.
- Améliorer le système de planification nationale, pour une approche intégrée des politiques publiques, qui facilite la prise en compte holistique de questions telles que l'inclusion sociale, le genre, la gestion des ressources naturelles, la gestion et la réduction des risques de catastrophes, le renforcement de la résilience, et la jeunesse comme vecteurs de changements.
- Améliorer la coordination et les synergies entre les acteurs et à travers les secteurs sur la cohérence des cibles prises en compte par les politiques sectorielles afin de mieux mutualiser les approches, les moyens et les systèmes de suivi.

Considéré comme le cadre national d'orientation du développement durable, le Plan Emergence Madagascar (PEM) semble trouver un terrain de réalisation en 2022 particulièrement au regard de la relance des consultations avec les partenaires techniques et financiers, mais aussi l'organisation du Forum National des investissements pour l'émergence de Madagascar (28 au 29 octobre 2022). Le postulat central du PEM est de « *faire de Madagascar une nation émergente, forte, solidaire et soucieuse du bien-être de la population* ». Des projections indicelles à l'horizon 2040 englobent (i) la hausse du PIB de 552 à 4000 par habitant (ii) la hausse de l'indice du capital humain de 0,39 à 0,60 (iii) la baisse du taux de pauvreté de 78,8 % à 35,0%, ainsi qu'un taux de réel moyen de croissance de 9% par an.¹¹ L'approche de l'émergence quant à lui se focalise autour de quatre axes, incluant le pivot gouvernance, le socle

10. Madagascar (2021). Deuxième rapport de Madagascar pour l'examen national volontaire sur les Objectifs de développement durable 2021. Forum Politique de Haut Niveau (FPHN), Juillet 2021.

11. Plan Emergence Madagascar, version 2022, pp. 6 à 8.

social et capital humain, le socle économique et croissance accélérée ainsi que le socle environnement ; les 13 promesses prioritaires (« *veliranos* ») sont répartis dans les quatre axes. A ce jour, des concertations entre l'Exécutif malgache et les partenaires techniques et financiers continuent en vue d'assurer un alignement de la coopération au développement au PEM, mais également d'assurer une intégration des sphères des réformes structurelles et la symbiose avec les interventions multisectorielles.

Réalisation des ODD : acquis et tendances insuffisants, affaiblis par la pandémie de la Covid-19

Dans le chemin de Madagascar vers l'atteinte des Objectifs de Développement Durable (ODD), l'Examen National Volontaire 2021 mettait en exergue des progrès émergeant des efforts et réformes entreprises ces dernières années. Il s'agissait des efforts en matière de (i) préservation de la biodiversité, résultant en des augmentations de la superficie reboisée et de la superficie des aires protégées terrestres abritant des sites importants ; (ii) maintien de la stabilité macroéconomique et relance des réformes qui ont permis une accélération des investissements ; et (iii) sur le plan social, des engagements pour assurer un accès universel aux services de santé et pour renforcer le régime juridique sur la prévention et la réponse aux violences basées sur le genre.

Malgré ces efforts, le Rapport mondial sur les ODD de 2022 (Sachs et al., 2022) ¹² classe Madagascar à la 156^{ème} place sur 163 pays avec un score de 50,1 sur 100 en termes de progrès dans l'atteinte des ODD. La position de Madagascar traduit les retards accumulés depuis plusieurs années dans la majorité des 17 ODD et les impacts des récents événements tels que la crise sanitaire et socioéconomique induite par la Covid-19, la sécheresse dans le Grand Sud et les cyclones. Ce classement reflète, entre autres, (i) les trappes de l'extrême pauvreté, (ii) les vulnérabilités multidimensionnelles, (iii) la marginalisation du secteur rural, qui représente 80% de la population totale, et (iv) l'insuffisance des moyens de l'État. En termes d'évolution (v. Figure 7), les tendances actuelles portent à conclure que Madagascar n'arrivera pas à atteindre les ODD à l'horizon 2030.

FIGURE 7 : Situations et tendances pour les 17 ODD à Madagascar, 2022.

▼ SDG DASHBOARDS AND TRENDS



Source : Sachs et al. (2022).

2.9 LE PAYSAGE FINANCIER POUR LE DÉVELOPPEMENT DE MADAGASCAR¹³

Fort dépendance à l'Aide au Développement même si le ratio de l'aide par habitant est encore faible comparé à d'autres pays

Sur 20 ans, l'Aide Publique au Développement (APD) en moyenne annuelle a été autour de 600 millions USD, soit 26 USD/habitant par an, le même niveau que celui de la RDC mais très loin des ratios enregistrés au Mali (69 USD/habitant en 2016) ou dans d'autres pays de l'Afrique de l'Ouest. Les plus récents chiffres disponibles montrent qu'un montant d'environ 751 millions USD (2019-mi-2020) a été décaissé en 2019 avec environ 80% de subventions, 20%

12. Sachs et al. (2022): From Crisis to Sustainable Development: the SDGs as Roadmap to 2030 and Beyond. Sustainable Development Report 2022. Cambridge: Cambridge University Press.

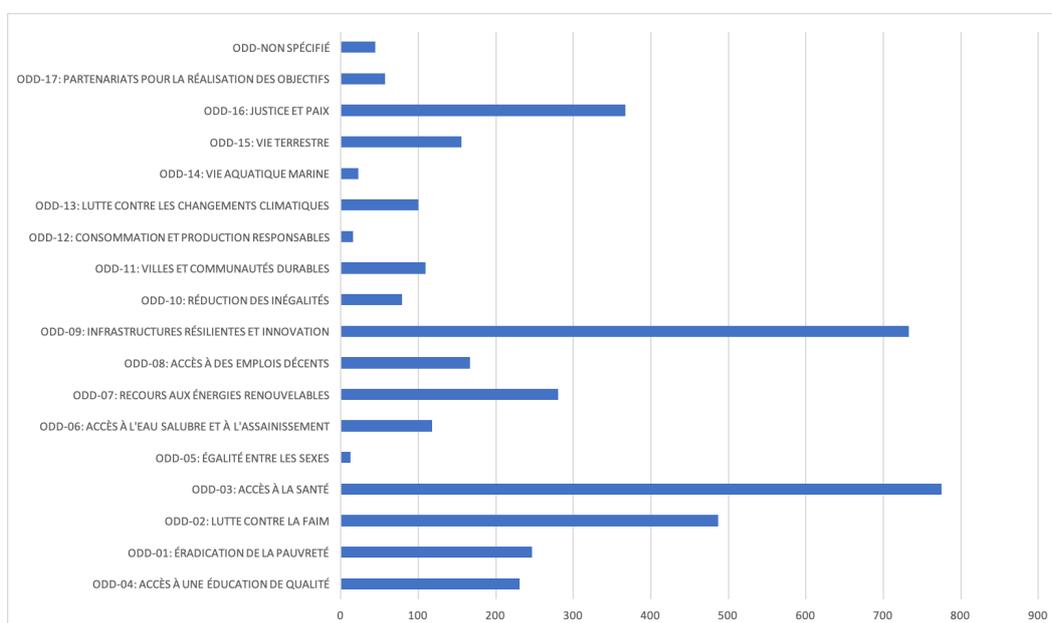
13. L'Annexe A6 développe ultérieurement les contenus de cette sous-section.

d'emprunts. Le secteur infrastructures est le plus financé (29%), suivi par la santé (env. 20%), le développement rural (12%), l'économie (12%) (STPCA). Deux tiers du volume total représente l'aide multilatérale, avec en tête la Banque Mondiale, le Système des Nations Unies, Union Européenne (UE), la Banque Africaine pour le Développement (BAD). Ce volume montre une hausse de 6 % par rapport à 2018. L'aide bilatérale est en large partie concentrée sur quatre pays : États-Unis, Chine, France et Allemagne, représentant 89% de l'aide bilatérale reçue en 2019. L'Etat a également bénéficié d'un appui budgétaire d'un peu plus de 500 millions USD en 2020¹⁴.

Pour Madagascar, les contributions de l'aide au développement aux ODD concernent essentiellement les ODD 3 (Bonne santé et bien-être), 9 (Industrie, innovation et infrastructure), 2 (Faim Zéro), 16 (Paix, justice et institutions efficaces) et 7 (Energie propre et d'un coût abordable) (v. Figure 8)¹⁵.

En delà de l'APD, les potentialités d'exportation existant à Madagascar devraient davantage profiter de l'Aide pour le commerce - fournit actuellement en premier lieu par l'International Development Association, la Banque Africaine de Développement, l'Union Européenne, l'Allemagne et la France..

FIGURE 8 : Décaissements de l'aide au développement par ODD, 2015-2020 (en million de USD)



Source : Secrétariat Technique pour la Coordination de l'Aide (STPCA)

Des ressources intérieures insuffisantes et sous-exploitées

Le taux de pression fiscale à Madagascar est parmi les plus faibles en Afrique (10,9 % en 2021 comparé à des taux entre 15,7% à 17,2% au niveau de 26 pays africains). Il dessine une évolution à la baisse durant ces deux dernières décennies à cause de l'instabilité politique et en particulier des crises de 2002 et 2009 et, plus récemment, des allègements décidés pour acteurs économiques et soutenir la relance en relation avec la pandémie de la Covid-19. Cette situation indique d'un côté, un espace budgétaire réduit pour l'État malagasy pour relancer un développement durable du pays, et de l'autre, un potentiel d'optimisation important.

Un financement privé avec des marges de croissance importants

Le pays fait preuve d'un taux de bancarisation de la population faible qui était de 10% en 2017. L'épargne est canalisée par les banques commerciales au financement d'activités à bas risque d'entreprises et de particuliers les plus riches. Elle a représenté entre 8 et 10% du PIB pour la période 2000-2017. La part des crédits à long terme, censés financer les investissements, sur le volume des actifs du secteur bancaire ne représente en moyenne depuis 2008 qu'un dixième du volume total.

14. Une étude d'impact de la crise Ukrainienne sur l'accès au financement de Madagascar est menée actuellement sous financement du PNUD. Les résultats sont attendus en décembre 2022.

15. Pour les ressources propres internes, l'investissement à Madagascar est concentré sur le secteur gouvernance à plus de 72%, suivi du secteur social à 13%, et le secteur infrastructure à 10% (données fournies par l'Organisme de Coordination et de Suivi des Investissements et de leurs Financements).

Le réseau de microfinances reste encore limité dans les zones rurales et le manque de ses capacités d'accompagnement des demandeurs de crédit constituent des freins pour l'accélération de l'inclusion d'une grande partie de la population dans le circuit financier du pays. L'avènement du numérique contribue actuellement à faciliter ce processus d'inclusion financière.

Les flux d'Investissements Directs Étrangers à Madagascar, dans une trajectoire haussière drastiquement annihilée en 2020 à cause de la pandémie, continuent à être fortement concentrés autour du secteur minier (avec une proportion de 60% sur le total), et ceci malgré une certaine diversification apportée depuis 2014 surtout par les investisseurs mauriciens et français.

Le développement des IDE surtout dans les régions minières et les zones franches du textile engendre parfois des violations des droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux.

Mécanismes innovants de financement à développer

Le renforcement et la promotion des investissements à impact méritent d'être encouragés au pays, en particulier dans les domaines comme le développement de l'énergie verte, l'industrialisation de transformation locale et la sécurité alimentaire, l'eau à usage multiple, la santé et le bien-être, la nutrition, l'éducation, le développement numérique/digitalisation dans des secteurs productifs, publics ou sociaux, ainsi que l'urbanisation résiliente et durable. Ceci requière bien évidemment des règles du jeu claires, transparentes et respectées.

Les transferts de la diaspora sont d'autres sources de financement pour le développement. Ailleurs, ils ont donné des résultats intéressants. A Madagascar, ils pourraient être davantage développés. Entre 2010 et 2018, les fonds envoyés par la diaspora malagasy sont estimés à 450 millions USD, dont 70 % proviennent des malagasy résidant en France (Banque Centrale de Madagascar et Banque Mondiale). Pour la période 2012-2018, avec une moyenne annuelle de 422 millions USD envoyés, 80% sont dirigés vers le soutien familial visant à renforcer les capacités de résilience des membres de leurs familles, la contribution à un projet à caractère humanitaire (14%), des investissements privés (14%) et des investissements dans l'immobilier (11%). Les envois dits informels sont estimés entre 20 à 30% des envois enregistrés par le système bancaire. Ainsi, en moyenne annuelle, les envois de la diaspora pourraient se situer autour de 580 millions USD en 2017, soit 5,2% du PIB

2.10 PARTENAIRES ET PARTENARIATS POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE À MADAGASCAR ¹⁶

Une société civile pouvant encore être mieux intégrée au partenariat pour le développement

Malgré une amélioration de la situation grâce à la mise en place de la Plateforme Nationale de la Société Civile et la Charte Commune de la Société Civile, de nombreuses Organisations de la société civile (OSC) continuent à démontrer un degré de division à cause de conflits de leadership ou/et de leurs proximités avec les partis politiques. Les principales difficultés des OSC se résument à l'insuffisance de capacités techniques et organisationnelles, d'ancrage dans le milieu rural, de spécialisation selon les secteurs d'activités sollicités. Leur forte dépendance des financements extérieurs et leur image parfois perçue par les populations comme « opportunistes » méritent aussi d'être améliorées.

Ceci dit, la société civile (y comprises les organisations de volontariat) reste un des piliers du développement. Elle participe depuis de nombreuses années à la promotion d'une approche du développement fondée sur les droits humains. Un petit nombre d'OSC solides jouent un rôle de premier plan dans le plaidoyer sur des questions sensibles et constituent un partenaire important pour le SNU. Cependant, les défenseurs des droits humains autocensurent de plus en plus leur plaidoyer, car les menaces et les attaques se multiplient. L'absence de mécanismes de protection pour les défenseurs des droits humains et les lanceurs d'alerte reste un obstacle à une société civile efficace. Les OSC pourront s'impliquer davantage dans la dynamisation des capacités du pays et des structures locales à mobiliser les ressources intérieures, notamment par le biais de l'assistance technique et du renforcement des capacités. L'implication effective des OSC à l'élaboration des politiques, des stratégies et des programmes de développement durable est également capitale. Dans ce cadre, certaines réformes réglementaires sont nécessaires pour faciliter l'accès des OSC aux ressources financières mais aussi pour renforcer la capacité des OSC.

Une économie à faible intégration régionale

MLes balances commerciales de Madagascar restent structurellement négatives. Pourtant, la Grande île fait partie de différents organismes régionaux et sous-régionaux et ses flux commerciaux avec les pays de ces blocs affichent de

16. L'Annexe A6 développe ultérieurement les contenus de cette sous-section.

significatives augmentations. A la base de cette dynamique, il y a, en premier lieu, la faible pénétration géographique, voire la forte concentration dans très peu de pays, dont l'Afrique du Sud, l'île Maurice, suivi de La Réunion, le Kenya, Seychelles et les Comores. En deuxième lieu, c'est aussi leur modeste diversification par typologie de produits : aussi bien diversification horizontale, qui implique une gamme réduite de produits exportés, que, verticale, avec une gamme très peu sophistiquée en termes de produits semi-finis ou finis s'ajoutant aux produits de base. Les modestes capacités d'exportation reflètent de la faible complémentarité productive de Madagascar avec les autres pays de la région, respectivement son système productif restant orienté de manière disproportionnée vers les produits de base agricoles et miniers à faible intensité technologique.

Il faut cependant reconnaître le potentiel en termes d'intégration commerciale régionale de Madagascar et donc le potentiel des secteurs d'exportation en tant que moteur de la croissance et du développement économiques du pays. L'État s'est doté d'ailleurs, de sa toute première Loi sur le développement industriel (N°047/2018 de décembre 2018) et a pour ambition d'augmenter à 25% la contribution du secteur dans le PIB d'ici 2025 (Lettre de Politique Industrielle/Loi sur le Développement Industriel). Ceci alors qu'avec le contexte de la crise en Ukraine, la transformation et l'industrialisation constituent une réelle opportunité pour les pays agricoles comme Madagascar. Le grand chemin à parcourir pour que le pays retrouve sa place dans la dynamique des pays de la région est confirmée par l'Indice d'intégration régionale en Afrique de 2016. Avec un score de 0,34, Madagascar est classée au 13ème rang sur 16 des pays de la SADC (la meilleure note est attribuée à l'Afrique du Sud avec un score de 0,74).

Dans ce cadre, et malgré l'engagement important en premier du Ministère des Affaires Étrangères pour optimiser l'appartenance de Madagascar aux différents groupements régionaux, la coopération Sud-Sud et triangulaire représente près de 26% de l'APD reçue par Madagascar, démontrant son état encore modeste.

Le partenariat technologique et scientifique reste à développer

Annuellement, seulement 2 à 3% des dépenses publiques attribuées à l'éducation sont destinées à la recherche. Cette attribution sert essentiellement à la prise en charge des dépenses de personnel et de fonctionnement. En outre, la majeure partie des activités, dont celles de 27 des laboratoires de recherche, dépendent, pour la plupart, de financements résultant de la coopération internationale.

Si on veut vraiment que cet important volet du partenariat puisse contribuer au développement durable du pays, les engagements de Madagascar dans sa politique d'ouverture de la science et de coopération internationale doivent se traduire en réalité.

Partenariat nécessaire avec les médias mais à bien équilibrer

Quatre sources d'informations sont régulièrement utilisées par la population malagasy. Il s'agit de la radio (première source d'information pour 49 % des hommes et 41 % des femmes, données MICS 2018), de la télévision (regardée par 20 % de la population ; plus de 50 % en milieu urbain, entre 2 % et 17 % dans le milieu rural des différentes régions du pays), des réseaux sociaux et des journaux (lus ou consultés par à peine 10 % de la population malagasy).

Le rôle des médias, surtout en période de crise politique et avec le développement des TIC, est important à Madagascar concernant l'objectivité des informations sur les processus sociaux, les enjeux économiques, environnementaux, démocratiques et l'expression de la violence sous ses différentes formes. Les attentes des populations par rapport aux médias sont importantes en termes d'objectivité, d'analyse et d'argumentation, de transparence et de synthèses appropriées. Ce rôle est encore plus exigeant en période de crises politiques, sanitaires, d'insécurité, et d'incertitudes économiques.

Il s'avère qu'à Madagascar les propriétaires de la majorité des médias de masse sont des hommes politiques ou des hommes d'affaires ayant des intérêts politiques, et que la plupart des dirigeants politiques détiennent leurs propres médias. Cette situation engendre une dégradation des valeurs de l'information, des impacts sur le métier des journalistes, une précarité de l'emploi et surtout une incidence sur la démocratie et les enjeux électoraux, citoyens et républicains. La télévision et la radio étatiques essayent de garder une certaine neutralité.

La Loi sur la communication médiatisée prévoit la mise en place d'un organe de régulation des médias indépendant. Cependant, le droit positif en vigueur à Madagascar ne prévoit pas de dispositions garantissant explicitement l'autonomie et l'indépendance de cet organe.

03.

PERSPECTIVES



**NATIONS UNIES
MADAGASCAR**



Compte tenu de la situation et des trajectoires actuelles, Madagascar n'arrivera pas à atteindre les ODD d'ici 2030. En outre, les chemins pour y arriver seront de plus en plus raides et difficiles eu égard des prévisions démographiques, de la surexposition aux impacts des changements climatiques et de la faible résilience aux aléas d'origine naturelle et autres.

Ce contexte appelle à un profond changement de paradigme qui inclut le gouvernement, les acteurs de la société, de l'économie et des institutions, les partenaires techniques et financiers et les populations. Le changement doit se décider et mettre en marche dans un bref délai, pour qu'en 2030 les trajectoires vers les ODD soient redressées et renforcées et permettent au pays de regarder le futur avec optimisme.

Selon les résultats des analyses menées dans le cadre de l'initiative « *Analyse prospective Madagascar 2030/2040/2063* »¹, les macro-variables qui joueront un rôle central dans la détermination des futurs possibles pour Madagascar sont les suivantes :

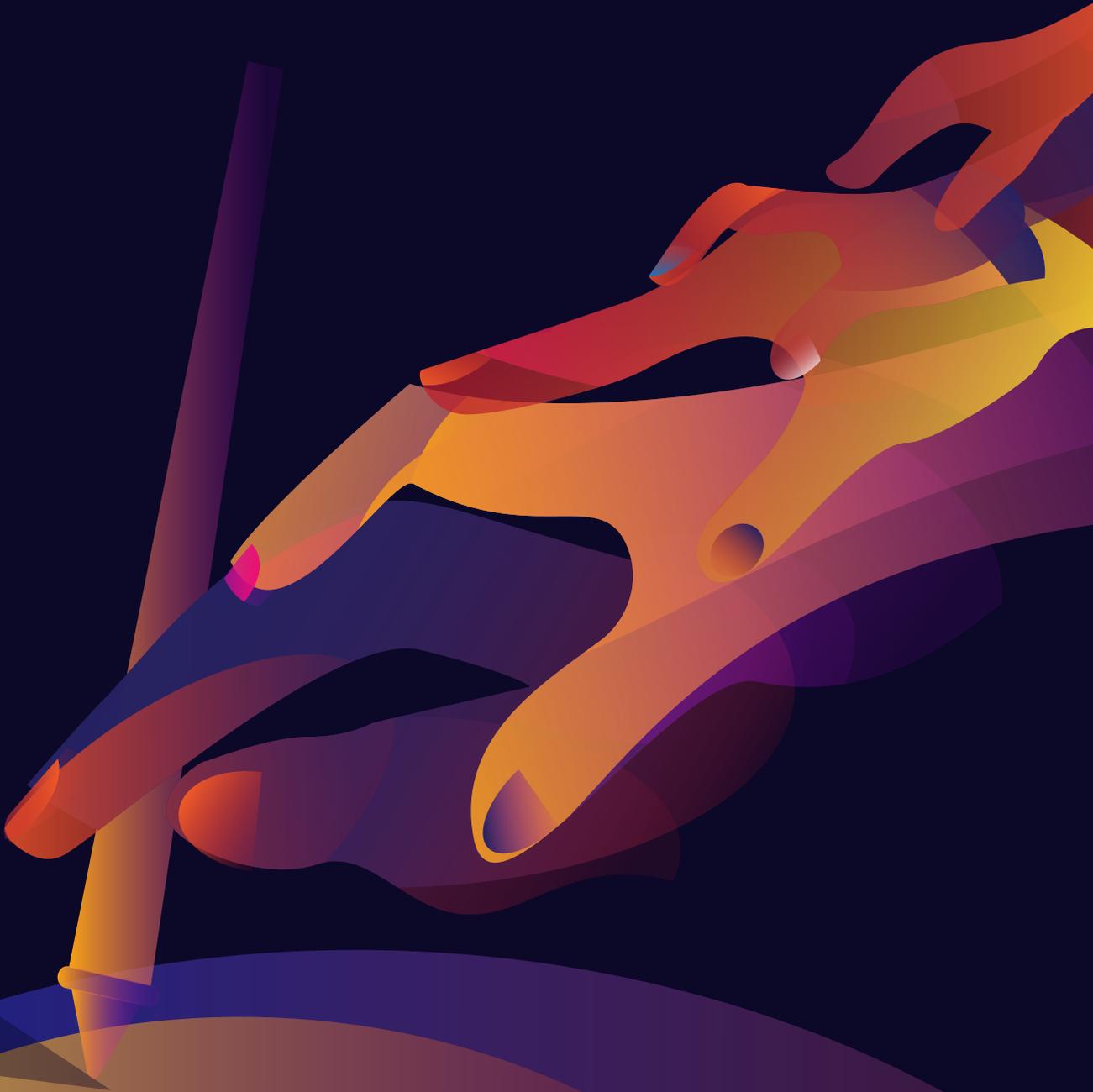
- Gouvernance et renforcement de la résilience face aux risques environnementaux, avec les variables clés : actions humanitaires, protection sociale, sécurité, corruption, état de droit, sécurité, décentralisation, renforcement institutionnel, risques naturels, gestion des risques et vulnérabilité climatique.
- Capital humain et développement social, avec les variables clés : capital humain, jeunesse, égalité des sexes et bien-être social et innovations technologiques.
- Stabilité macroéconomique et développement du secteur privé, avec les variables clés : mobilisation des ressources domestiques, stabilité macroéconomique, croissance économique, relation économique internationale, richesse naturelle et développement du secteur privé.
- Aménagement territorial et développement des infrastructures, avec les variables clés : politique national d'aménagement territorial, transformation énergétique et infrastructures.

La possibilité d'orienter le « *Système Madagascar* » vers les scénarios désirés ou désirables et de mitiger le risque de dérive vers des scénarios négatifs dépendra de la capacité d'intervenir et d'influencer les variables constituant les quatre macro-variables. De sa part, cette capacité sera conditionnée, entre autres, par la volonté de travailler ensemble² et de façon coordonnée pour assurer une cohérence des politiques de développement durable, selon le principe qui est propre à l'ODD 17 et en particulier à la cible 17.14.

Ce CCA 2022 et les analyses systémiques qui en résultent offrent une base de connaissance sur les enjeux, les relations (synergies et arbitrages) et les leviers à considérer dans la détermination de politiques et d'actions cohérentes à court, moyen et long termes, suivant les liens de causalité identifiés Ce, afin de redresser et de renforcer les trajectoires du « *Système Madagascar* » vers les ODD et vers un futur de bien-être durable pour toutes et tous.

1. Il s'agit d'une initiative menée par le SNU en collaboration avec le Gouvernement de Madagascar. Voir SNU et Gouvernement de Madagascar (à paraître). *Analyse prospective Madagascar 2030/2040/2063*. Rapport final.

2. Dans un contexte de ressources limitées, et tenant compte du rôle prouvé du volontariat comme approche transversale pour un développement accéléré et inclusif, il s'avère important de promouvoir une participation plus accrue de la population y compris les jeunes et les femmes au processus de développement à travers le volontariat. Dans ce cadre le volontariat devrait être valorisé et promu comme vecteur permettant aux différents groupes de la population y compris ceux de la diaspora de mettre leurs connaissances, leur énergie et leur temps au service de leur nation afin d'accélérer l'atteinte des ODD



FUTURE DRIVEN THINKING

-
- A1. ANALYSE STATISTIQUE DES FACTEURS DE RISQUE D'EXCLUSIONS ET DES PRINCIPAUX GROUPES LAISSÉS DE CÔTÉ
 - A2. ANALYSE APPROFONDIE DE LA P-PEUPLE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE À MADAGASCAR
 - A3. ANALYSE APPROFONDIE DE LA P-PROSPÉRITÉ DU DÉVELOPPEMENT DURABLE À MADAGASCAR
 - A4. ANALYSE APPROFONDIE DE LA P-PLANÈTE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE À MADAGASCAR
 - A5. ANALYSE APPROFONDIE DE LA P-PAIX DU DÉVELOPPEMENT DURABLE À MADAGASCAR
 - A6. ANALYSE APPROFONDIE DE LA P-PARTENARIAT DU DÉVELOPPEMENT DURABLE À MADAGASCAR
 - A7. ANALYSES DU SYSTÈME PAYS MADAGASCAR ET DE SES PRINCIPALES DIMENSIONS
 - A8. LE RISK INFORMATION EXCHANGE (RIX) SPOTLIGHT POUR MADAGASCAR
 - A9. ANALYSE DU NEXUS HUMANITAIRE – DÉVELOPPEMENT – PAIX
 - A10. ANALYSE DES PRINCIPALES LACUNES EN TERMES DE DONNÉES POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE
 - A11. LE PROCESSUS CCA 2022 : INNOVATIONS POUR UNE NOUVELLE FONCTION CCA
-



NATIONS UNIES MADAGASCAR



ANALYSE COMMUNE DE PAYS
DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES
À MADAGASCAR

Maison Commune des Nations Unies
Zone Galaxy, Rue du Dr Raseta Andraharo
Antananarivo 101 - Madagascar
Téléphone: +261 20 23 300 92 / +261 32 07 466 69

Retrouvez-nous sur

 madagascar.un.org

 UN Madagascar

 un_madagascar

 @UNMadagascar

 CINU Antananarivo