

# Annexe A5



NATIONS UNIES  
MADAGASCAR



**Analyse commune de pays**  
du Système des Nations Unies  
à MADAGASCAR

---

**ANALYSE APPROFONDIE DE LA  
P-PAIX DU DÉVELOPPEMENT  
DURABLE À MADAGASCAR**

---

2022

<b>SOMMAIRE</b> .....	2
<b>SIGLES ET ABRÉVIATIONS</b> .....	3
<b>01. UNE ÉCONOMIE POLITIQUE MARQUÉE PAR DES COMPROMIS SOCIO-POLITIQUES QUI PIÈGENT LE DÉVELOPPEMENT DE MADAGASCAR</b> .....	4
<b>1.1.</b> Analyse des facteurs exogènes et endogènes .....	6
<b>1.2.</b> Une volatilité du système politique qui percluse la gouvernance .....	9
<b>1.3.</b> La terreur et une violence politique qui s'accroissent .....	11
<b>1.4.</b> Une adhésion au système démocratique contrariée par les pratiques des acteurs politiques .....	12
<b>02. UNE GOUVERNANCE QUI FREINE LE DÉVELOPPEMENT DU PAYS</b> .....	14
<b>2.1.</b> Une gouvernance économique marquée par le manque de coordination du secteur réel et le déséquilibre tendanciel du secteur extérieur de l'économie .....	15
<b>2.2.</b> Une gouvernance administrative compactée par la mauvaise qualité des services publics et les dysfonctionnements organisationnels .....	17
<b>2.3.</b> Une gouvernance démocratique en attente des gains du progrès certain de légitimité démocratique .....	25
<b>03. LES MÉDIAS ENTRE NEUTRALITÉ ET JEUX PARTISANS</b> .....	28
<b>3.1.</b> Un vide juridique en matière de recherche, d'analyse et de diffusion d'informations .....	29
<b>3.2.</b> L'influence des réseaux sociaux sur le processus de décision publique .....	30
<b>ANNEXES</b> .....	31
<b>Annexe 1</b> : Références bibliographiques .....	32
<b>Annexe 2</b> : Tableaux avec les données et indicateurs pertinents, désagrèges selon les groupes .....	33
<b>Annexe 3</b> : Personnes contactées lors de la collecte des données .....	37
<b>Annexe 4</b> : Lacunes statistiques et analytiques existantes .....	37

**SIGLES ET ABRÉVIATIONS**

<b>ARAI</b>	Agence de Recouvrement des Avoirs Illicites
<b>CCA</b>	Common Country Analysis (Analyse Commune de Pays)
<b>CENI</b>	Commission Électorale Nationale Indépendante
<b>CTD</b>	Collectivité Territoriale Décentralisée
<b>FDL</b>	Fonds de Développement Local
<b>IPC</b>	Indice de Perception de la Corruption
<b>LPDE</b>	Lettre de Politique de Décentralisation Émergente
<b>NPE</b>	Nouveaux Projets Émergents
<b>ODD</b>	Objectifs de Développement Durable
<b>PN2D</b>	Programme National de Décentralisation et de Déconcentration
<b>PAPSP</b>	Programme d'Appui à la Performance du Secteur Public
<b>PDCID</b>	Programme de Développement Communal Inclusif et de Décentralisation

**01**

**UNE ÉCONOMIE POLITIQUE  
MARQUÉE PAR DES  
COMPROMIS SOCIO-  
POLITIQUES QUI PIÈGENT  
LE DÉVELOPPEMENT  
DE MADAGASCAR**



**NATIONS UNIES  
MADAGASCAR**



Durant les trois dernières décennies, Madagascar a été affecté par un cycle de crises politiques (1972, 1991-92, 2001-02, 2009, 2018) venant gravement impacter la croissance économique et ainsi assurer un décollage économique pérenne et durable pour le pays. Pour l'Union Européenne (UE), dans un briefing daté de 2018<sup>1</sup>, la « *clef de l'énigme* » se situe dans les jeux de pouvoir qui se créent et se façonnent entre les réseaux d'élites au gré des situations, ce qui génère un climat dans lequel « *les institutions étatiques sont constamment (re)façonnées au profit des réseaux au pouvoir pour ne pas menacer la mainmise de l'exécutif* ». La déception des populations, dont le pouvoir d'achat ne cesse de baisser, s'est traduit depuis nombreuses années par un fort mécontentement et un désengagement du système électoral. A ce constat de 2018, viennent s'ajouter aujourd'hui les conséquences socio-économiques conjuguées et en cascade des crises globales (COVID-19 et plus récemment la guerre en Ukraine) et des catastrophes climatiques tendant à s'accroître en raison des changements climatiques bien sûr, mais aussi de facteurs sociaux, politiques et économiques.

**À l'exception notable de celle de 2009, les crises politiques cycliques correspondent aux cycles électoraux des présidentielles et des législatives. Elles mettent en exergue les jeux des acteurs économiques et politiques dominants pour s'assurer du contrôle de l'appareil étatique visant la captation des rentes économiques.** À titre de constat, depuis 1960, les mouvements politiques ont des impacts négatifs sur l'orientation de la croissance économique du pays. Autrement dit, **chaque crise et instabilité politique entraînent la contraction de la croissance économique.** Si en 1968, Madagascar a réalisé un taux de croissance économique de 9 %<sup>2</sup>, **cela a rapidement chuté vers la croissance négative (environ -1 %) en 1972<sup>3</sup>. Pire encore, la crise post-électorale de 2002, qui s'est soldée par des violences ethno-politiques et la paralysie du système économique, a fait basculer le pays dans l'instabilité. Le taux de croissance était ainsi passé de 6 % à -12 %<sup>4</sup> du PIB.** Ayant une particularité autre que les conflits politiques du passé, la crise de 2018, marquée par les désaccords politiques sur les textes régissant les élections et par la dénonciation, initiée par les députés de l'opposition, de l'existence des corruptions généralisées au sein de l'administration publique s'est traduite rapidement par des problèmes institutionnels. Mais, ces crises sont largement exacerbées par la grande fragilité des institutions qui ne jouent pas leur rôle de garde-fou dans le respect des lois régissant les institutions démocratiques. Ainsi, le contrôle de l'appareil gouvernemental durant le processus électoral a-t-il toujours fait l'objet de tensions aboutissant à des crises politiques récurrentes. En effet, une des croyances politiques ancrées est qu'il faut détenir l'appareil étatique pour gagner les élections, les Fanjakana étant des donneurs d'ordre politique importants, notamment en milieu rural. Mais au fil des années, la résilience des institutions de l'État devient de plus en plus faible en raison de la pauvreté de ses moyens budgétaires, de l'impact des crises répétées liées aux aléas naturels tels que les cyclones, les inondations ou la sécheresse se traduisant ainsi par l'affaiblissement de l'autorité de l'État surtout en milieu rural, l'intensité des conflits latents et l'expression de la violence sous plusieurs formes en milieu urbain et dans les zones rurales.

Les progrès et les limites de l'efficacité des modes de gouvernement qui ont prévalu pendant plusieurs décennies à Madagascar renvoient à l'exigence d'une analyse plus fine des déterminants endogènes et exogènes des crises politiques et socio-économiques. En effet, les crises cycliques de ces dernières années ont des causes profondes liées au poids des normes sociales centrées sur le *Fihavanana*<sup>5</sup>, qui exprime aujourd'hui plus une forme de domination des pouvoirs établis depuis de longues dates qu'un idéal d'équité, de citoyenneté et de dignité humaine et de réelle participation des populations dans la gestion de tous les processus de développement. **La marginalisation de la société rurale atomisée et soumise, ainsi que le clientélisme politique de courte durée dans cette même société** s'expliquent, en partie, par le manque d'enracinement des partis politiques dans le monde rural capable de porter et de réaliser les aspirations des populations. Ainsi, l'offre politique ne correspond pas à la demande de la population et les projets de société ne reflètent par les véritables réalités socio-économiques.

Par ailleurs, la forte concentration des élites dans les grandes villes et le développement des médias ont favorisé le changement des règles du jeu démocratique centré sur la communication et le clientélisme politique. La puissance du réseau élitaire se caractérise par l'affiliation des élites aux associations de service (Lyons Club, Rotary Club etc) et par l'élargissement du rapport d'influence de ces organisations dans la sphère politique et l'arène du pouvoir.

**Les dysfonctions de l'administration publique et des organisations de la société civile entraînent l'accroissement rapide des inégalités de genre, plus particulièrement dans le domaine de l'éducation et de la santé, à Madagascar.** « *Pendant l'enfance, les filles sont avantagées par rapport aux garçons dans le domaine de l'éducation. L'avantage est*

1. Marta Latek. Madagascar : vers une sortie des crises politiques à répétition ? Service de Recherche du Parlement Européen (EPRS). Oct. 2018 ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628286/EPRS\\_BRI\(2018\)628286\\_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628286/EPRS_BRI(2018)628286_FR.pdf))

2. INSTAT, 2014

3. Date du début de la révolution malgache et qui marque la fin de la première République.

4. Idem

5. Le *fihavanana*, qui signifie solidarité, est l'une des valeurs que repose la société malgache.

particulièrement fort dans les familles les plus pauvres et dans les zones rurales où les enfants de sexe masculin sont plus impliqués dans le travail<sup>6</sup> ». Pourtant, d'une manière générale, l'abandon scolaire touche à la fois les garçons et les filles dans tous les milieux de résidence, à partir de 16 ans. Selon l'enquête MICS 6 (2018), plus de 60 % des garçons et des filles, dans le milieu rural, abandonnent ses études et en milieu urbain, la dynamique du genre en terme d'abandon scolaire affecte beaucoup plus les filles (50 %) que les garçons (42 %). Malgré l'élaboration des documents stratégiques par le gouvernement pour promouvoir l'égalité de sexe à Madagascar, la dimension genre et les inégalités dans le secteur éducatif et sanitaire sont liées aux problématiques sur l'insécurité et la violence sexuelle, les normes sociales, le manque d'infrastructures et l'éloignement des écoles etc.

Cette inégalité de genre est également constatée au niveau du système de représentation politique et de l'occupation des hauts emplois de l'État. Au sein des institutions et de l'administration publique, les hommes occupent des postes de responsabilité plus importants que les femmes. Sur les cinq institutions de la République Malgache (Présidence de la République, Primature, Sénat, Assemblée Nationale, HCC), la majorité des chefs d'institution sont des hommes (1/5) et au niveau des 23 régions, l'égalité de genre en terme d'accès aux hauts emplois de l'État reste un défi à réaliser. Pire encore, les leaders des grands partis politiques sont tous des hommes et au sein des partis, les femmes sont moins écoutées et restent au second plan de l'organisation. Par rapport aux hommes, les femmes sont moins intéressées par le mandat électif et en conséquence, suivant les dernières élections<sup>7</sup>, les femmes sont moins représentées que les hommes dans les deux chambres. Au niveau de la chambre basse (Assemblée nationale), sur les 151 sièges, 27 sont occupés par des femmes et une triste réalité de 2/18 au Sénat. Sur le domaine de la parité-genre au sein de l'actuel gouvernement<sup>8</sup>, neuf départements ministériels sont assurés par des femmes et 21 ministères sont pour les hommes. Ces difficultés sont liées à la privation des femmes dans le processus de décision au niveau de la société et à la pratique de la culture traditionnelle. A titre d'exemple, dans la partie Sud-Est de Madagascar, il est interdit aux femmes de s'asseoir aux côtés des hommes lors de la réunion dans le palais des *Ampanjaka*<sup>9</sup>.

Ces situations résultent de l'interaction entre différents facteurs exogènes et endogènes en raison de l'accumulation de plusieurs problèmes de développement et de gouvernance non résolus par les modes et les pratiques de gouvernance politique et économique qui ont eu cours depuis plusieurs décennies.

## 1.1 | ANALYSE DES FACTEURS EXOGÈNES ET ENDOGÈNES

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

Les éléments exogènes se conjuguent également aux impacts des crises climatiques (cyclones, tempêtes, inondations, sécheresses) qui touchent le pays en général. Après le passage des cyclones Batsirai et Emnati de 2022 dans la partie Sud-Est de Madagascar, les pertes dans le secteur de l'agriculture de rente sont évaluées à 78 millions d'USD et 1.5 millions d'USD dans celui de l'élevage<sup>10</sup>. Selon la FAO, « les pertes de production et les dommages liés au passage des deux cyclones sont estimés à plus 160 millions d'USD<sup>11</sup> ». Dans l'ensemble, le nombre de ménages vulnérables touchés par ces deux cyclones est de 98 319 personnes et les indicateurs de consommation alimentaire se sont dégradés. Cette situation aggrave le phénomène de l'insécurité alimentaire dans la partie Sud-Est de Madagascar.

**Toujours à propos des crises, mais cette fois-ci globales, à cela s'ajoute actuellement par les impacts de la guerre en Ukraine sur le système politico-économique de la Grande-île. Il est important de souligner que la relation de Madagascar avec l'Ukraine et la Russie est basée par les échanges commerciaux sur les produits alimentaires et agricoles.** À titre d'illustration, en 2021, le poids total en valeur du commerce international avec l'Ukraine et la

6. Caterina Arciprete et al, Avril 2022, inégalité de genre à Madagascar, policy brief, p 3.

7. Les données sont obtenues suivant les résultats des élections législatives de 2019 et la composition des membres du Sénat en 2020 (en partie, les sénateurs sont élus par les grands électeurs et nommés par le Président de la République de Madagascar)

8. Suivant le remaniement du gouvernement du 16 mars 2022

9. Les Ampanjaka se sont des sages ou des notables qui dirigent les groupes ethniques.

10. FAO. Évaluation des dommages et des pertes causées par les cyclones Batsirai et Emnati pour le secteur agricole dans le Grand Sud-Est de Madagascar. Juin 2022

11. Idem

Russie en matière d'exportation est de 0.2<sup>12</sup>. Dans le cadre de l'importation, le volume du commerce international avec l'Ukraine et la Russie est de 1.7<sup>13</sup>. Même si cette structure de l'échange commercial est faible, dans l'ensemble, le poids économique de l'Ukraine et de la Russie dans le système économique mondial est très considérable. Pour Madagascar, cet collision idéologique, diplomatique et économique aggrave la situation, qui est déjà alarmante. Autrement-dit, la guerre en Ukraine a des effets sur la production agricole, alors que 65 %<sup>14</sup> des ménages dépendent du secteur agricole, et elle affecte aussi les conditions de vie de la population. « *La forte hausse des prix des engrais pourrait avoir des conséquences sur l'accès des producteurs malgaches aux intrants agricoles*<sup>15</sup>... ». Par ailleurs, cette équation défavorable affaiblit également les allocations des ressources budgétaires de l'État. L'inflation et l'augmentation des prix de l'énergie constituent les effets immédiats de ce différend international. L'instabilité des prix du pétrole, qui s'élève à un montant historique de 113.1 dollars en mars 2022, même s'il y a un léger repli d'un montant de 111.9 dollars en août 2022, met le système économique au bout du souffle. Incontestablement, cette guerre des colosses entraîne des perturbations sur la dimension sociale, économique et sécuritaire de Madagascar.

### **Enfin, Madagascar n'est pas épargné par les conséquences socio-économiques de la pandémie du Covid-19.**

Suivant les mesures de confinement adoptées par le gouvernement, la situation économique du pays était au point-mort. Cet événement a conduit au ralentissement des activités des agents économiques et surtout à la réduction du pouvoir d'achat des ménages. L'épidémie a plus fortement touché les secteurs d'emploi occupés par des femmes à Madagascar (petits commerces, zones franches, hébergement et restauration...). Environ 17.5 % des femmes qui travaillent dans le secteur informel avaient un risque élevé d'être fortement touché par la crise de la Covid-19 contre seulement 9% des hommes<sup>16</sup>. Selon le PNUD, près de 18 millions de personnes sont touchées par l'extrême pauvreté après la levée des mesures de restriction par l'administration publique. En 2021, l'INSTAT a évalué que 20 % des ménages, vivants au milieu urbain, ont des difficultés à se procurer des médicaments. Dans le milieu rural, 26.2 % de personnes n'ont pas les moyens pour acheter les gels alcooliques et 11.8 % de l'ensemble de la population n'arrive pas à subvenir à ses besoins en caches-bouches. Cette contrainte budgétaire est accompagnée par l'augmentation générale des prix des biens et services, avec un taux d'inflation de 5.81% en 2021. Selon la banque mondiale, la crise du Covid-19 a effacé plus d'une décennie de gains en matière de revenu par habitant et a amené le taux de pauvreté à un nouveau record de 81 % (avec un seuil de pauvreté international de 1,90 \$/habitant/jour).

Ces crises sont en outre à comprendre dans leurs interconnexions et non pas uniquement dans leurs spécificités respectives. L'impact combiné de vagues successives de la pandémie dont la troisième au tournant de l'année, de six aléas météorologiques tropicaux majeurs<sup>17</sup> et de l'escalade du conflit en Ukraine devrait entraîner – selon la Banque Mondiale (2022)<sup>18</sup> - une chute de la croissance en 2022 à 2,6 %, tandis que l'inflation s'accélère à 7,5 %. Et le déficit du compte courant se creuse à 7 % du PIB. Malgré les perspectives d'une croissance qui devrait s'accélérer 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 et du risque que cela se fasse au détriment d'un environnement naturel fragile et déjà sévèrement dégradé.

### **La corruption est un élément vectoriel des conflits sociaux pendant la période de la crise du Covid-19. Le manque de transparence en matière budgétaire et l'existence de la corruption, du clientélisme politique et du népotisme dans la répartition des filets sociaux durant le Covid-19 ont entraîné un onde choc au niveau de la société.**

Selon les enquêtes menées par la Transparency International en 2020<sup>19</sup>, 27% des grèves et manifestations dans la Région Analamanga sont liées directement à la corruption dans la gestion du Covid-19. Ainsi, au niveau de la Région Atsinanana, pendant la réponse à la pandémie du Covid-19, 11% des manifestations et des tensions sociales sont déterminées par la présence massive de la corruption au niveau de l'administration. Selon toujours l'analyse de la Transparency International, 62 %<sup>20</sup> de la population a exprimé son insatisfaction par rapport à la transparence dans la gestion financière et budgétaire du Covid-19.

12. INSTAT 2020-2021

13. Idem

14. PNUD, 2022, Guerre Russo-Ukrainienne : les conséquences sur l'économie malgache, p 12.

15. Idem

16. Organisation Internationale du Travail, 2020, Diagnostic de l'économie informelle à Madagascar. Disponible à : <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--africa/--ro-ahidjan/--ilo-antananarivo/documents/genericdocument/wcms755057.pdf>.

17. 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).

18. Référence : Banque Mondiale (2022). Madagascar Economic Update: Navigating Through the Storm, A New Drive for Reforms in Madagascar is Crucial. June 2022. <https://www.worldbank.org/en/country/madagascar/publication/madagascar-economic-update-navigating-through-the-storm-a-new-drive-for-reforms-in-madagascar-is-crucial>

19. Transparency International Initiative Madagascar, janvier 2021, Covid-19 et gouvernance : les leçons apprises de la crise de 2020. Il s'agit des enquêtes menées à partir des entretiens et des focus groups de 404 ménages bénéficiaires des filets sociaux au niveau de la Région Analamanga et la Région Atsinanana.

20. Transparency International Initiative Madagascar, janvier 2021, Mesure de la satisfaction citoyenne par rapport aux réponses étatiques à la crise Covid-19. Dans cette démarche, 1152 personnes résidents dans la Région Analamanga, Atsinanana et Haute Matsiatra sont interviewées et enquêtées.

Pendant la réponse au Covid-19, les bailleurs de fonds (Banque mondiale, AFD, FMI etc.) ont alloué 580.95 millions d'USD<sup>21</sup> pour Madagascar. Pourtant, en matière de gestion budgétaire, la Cour des comptes rapporte qu'il y avait une suspicion de conflit d'intérêt et de prestations fictives dans le paiement de dépenses. La mauvaise gestion de cette crise sanitaire est source de crainte et de discorde entre la population et l'administration locale.

**Les facteurs endogènes sont multiples.** En effet, le premier facteur réside dans **la perpétuation des inégalités statutaires**, qui se maintiennent et se manifestent par des inégalités de revenus avec l'aggravation d'un fort coefficient de Gini passant de 38,6 en 1999 à 42,6 en 2012. **Par rapport à la situation actuelle, ces inégalités touchent l'ensemble des couches de la population.** Cette circonstance est accompagnée par le solde négatif du Budget de l'État, qui est évalué à 7 % du PIB. Selon les perspectives économiques de Madagascar de 2022, près de 95 % de la population possèdent un revenu de 5.5 \$ par jour et 79 % procurent 1.9 \$ par jour.

**Cette forte inégalité, qui est liée à la faiblesse du pouvoir d'achat, lèserait en premier lieu les couches vulnérables du milieu rural, particulièrement les femmes et les enfants, et se manifeste principalement au niveau du secteur éducatif et de santé, avec des indicateurs significativement alarmants.** D'après les études menées par l'UNICEF en 2020, la fréquentation des enfants entre 36 à 59 mois dans une école préscolaire est à l'horizon de 30 % alors que la dépense du secteur éducatif est de 15.2 % du budget de l'État en 2019. Favorisant des effets d'entraînement sur le taux d'achèvement, environ 26 % des élèves arrivent à terminer ses études au niveau du collège, avec 67 % pour le quintile le plus riche et seulement 3 % pour le quintile le plus pauvre.

Ainsi, au niveau du secteur de santé, selon le résultat de l'Enquête Démographique et de Santé (EDS) de 2021, 49 % des enfants de 12 à 23 mois ont reçu tous les vaccins de base, dont 58 % de ce taux se trouve en milieu urbain tandis que 47 % en milieu rural. Face à cette situation déplorable, Madagascar apparaît toujours comme l'un des pays au monde où l'extrême pauvreté est la plus forte et les inégalités se sont aggravées.

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

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

Ainsi, **Madagascar est piégé dans un équilibre bas qui ne permet pas au pays de sortir de l'extrême pauvreté** en franchissant des seuils décisifs d'accumulation de capitaux physiques et humains. Bien au contraire, les crises cycliques annihilent régulièrement les efforts d'accumulation de capitaux de développement. **Ces dernières années, les scénarios et les indicateurs démontrent des situations difficiles et l'inexistence de la coordination des actions de développement à l'échelle de la Région constitue l'un des obstacles pour créer un climat de confiance entre les acteurs économiques et l'État afin d'établir l'ordre social. Les catastrophes successives, fruits des saisons cycloniques ou bien encore le manque de gestion du risque dans les zones affectées par la sécheresse contribuent à amplifier les facteurs de pauvreté, la dégradation de la résilience ainsi que le manque de cohésion sociale.**

21. Cour des comptes, Février 2022, Rapport sur l'audit des flux financiers liés à la lutte contre la Covid-19. Gestion 2020, p 62.

## 1.2 | UNE VOLATILITÉ DU SYSTÈME POLITIQUE QUI PERCLUSE LA GOUVERNANCE

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

**Cette volatilité du système politique trouve parmi ces facteurs la question des équilibres des pouvoirs exécutifs, parlementaires et judiciaires soumis aux logiques des groupes dominants.** Le Parlement est faible dans son rôle de contrôle de l'action du gouvernement et d'évaluation des politiques publiques. Ses commissions ne sont pas suffisamment dotées d'outils d'analyses et d'évaluation des lois de finances et de plusieurs textes juridiques. Pourtant, en mars 2022, Madagascar a **entamé sa première évaluation de politique publique dans le domaine de l'Hygiène et de l'Assainissement**<sup>22</sup>. S'agissant d'une initiative de la Commission de l'Évaluation des Politiques Publiques de l'Assemblée Nationale et de la Chambre d'Évaluation des Politiques Publiques et audits, l'objectif de cette démarche est d'assurer la redevabilité institutionnelle.

Par ailleurs, les collectivités territoriales décentralisées (CTD) n'exercent pas également leurs pouvoirs et n'ont aucun lien de coopération avec le Parlement pour faire porter les grands problèmes de développement des régions. D'ailleurs, le processus de décentralisation n'a jamais été mené à bout, subissant les effets néfastes d'un centralisme démocratique et obérant une répartition du pouvoir entre le central et les collectivités locales pour promouvoir le développement équilibré des territoires.

**Pourtant, l'adoption, par le Parlement, de la loi n° 2021-011 portant validation de la Lettre de Politique de Décentralisation Émergente (LPDE)** reflète une initiative importante de la part du gouvernement pour renforcer le processus de décentralisation. La LPDE retrace les grandes orientations et les grandes lignes sur la responsabilisation des CTD en matière de l'autonomie financière et budgétaire, de la gestion de l'espace et du développement local. Des consultations et réunions publiques sont menées par le Ministère de l'intérieur pour consolider le processus de mise en œuvre de la Décentralisation.

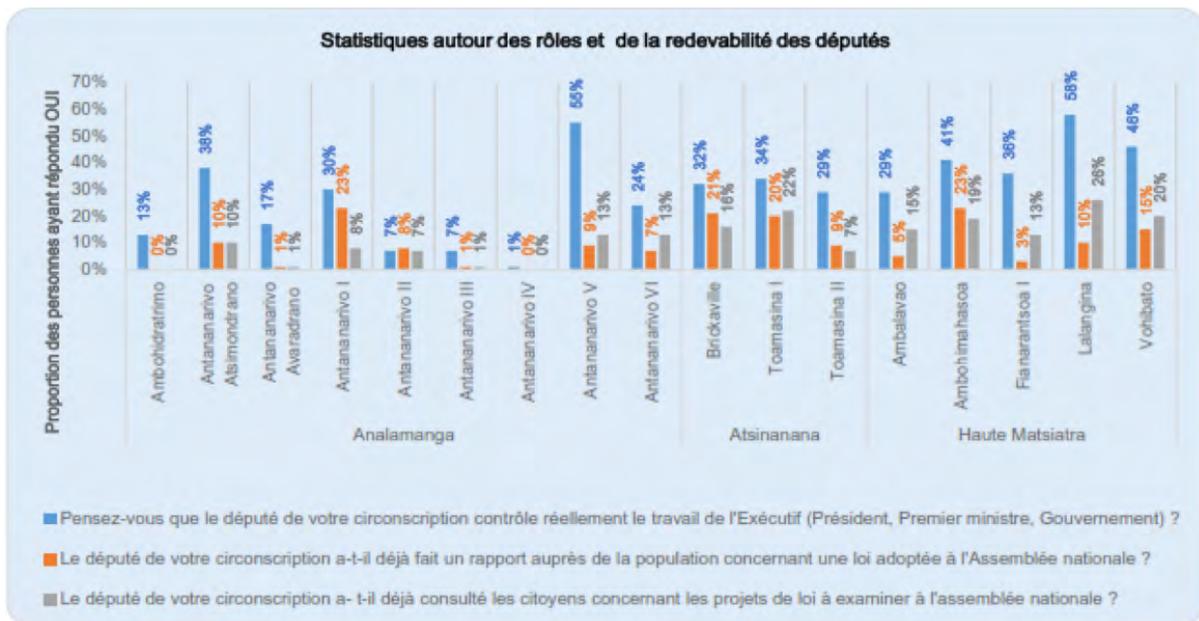
**Dans la pratique, faute des moyens humains, techniques, financiers et budgétaires, l'État n'est pas en mesure d'assurer sa mission régalienne et régulateur du marché, dans l'ensemble du territoire national.** La loi 2015-002 approuve la création de 149 nouvelles communes dans toutes les régions de Madagascar. Pourtant, les difficultés de ces nouvelles collectivités reposent sur : i) la dimension humaine (niveau d'instruction, compétence des fonctionnaires territoriaux...) ; ii) la dimension financière et budgétaire ; et iii) la dimension matérielle. En matière de transfert et d'allocation des ressources, l'État n'a pas les moyens pour subvenir aux besoins éventuels de ces CTD afin de résoudre les problèmes liés au cloisonnement entre les communes, aux infrastructures routières ou à l'assainissement des villes. L'existence de l'inégalité sur les répartitions des ressources et la lourdeur administrative pour obtenir les subventions sont également constatées. Au niveau du Fonds de Développement Local, les critères et les conditionnalités pour bénéficier les subventions d'investissement sont compliqués pour les communes rurales. De plus, la faiblesse des ressources de financement constitue le blocage pour répondre aux besoins de chaque municipalité. En 2021, dans le cadre de l'analyse prévisionnelle du FDL, l'État prévoit une enveloppe de 10 milliards d'Ar pour cinq communes à titre de Financement RPI. Très souvent, l'appartenance politique des Maires est identifiée à la loupe par les représentants de l'État au niveau local (Préfets, Chefs de District) dans les démarches administratives. La problématique de la pratique de la décentralisation est liée par l'ordre moral et par la volonté politique. Même si la constitution de la République prévoit la mise en place de toutes les structures décentralisées, la décentralisation en tant que mode de gouvernance reste un défi à réaliser pour rendre plus performant le processus de développement local et pour harmoniser les services publics. **Respecter le principe de la libre administration et de l'autonomie de chaque collectivité est l'une des conditions nécessaires pour lancer le véritable processus de décentralisation en tant que mode de gouvernance.**

22. <https://www.undp.org/fr/madagascar/press-releases/madagascar-entame-sa-premiere-évaluation-de-politique-publique-dans-le-domaine-de-lhygi%C3%A8ne-et-de-l'assainissement>

**L'administration du Parlement est faiblement outillée et donc est faible dans son rôle d'appui et d'accompagnement des parlementaires.** Dans la perspective d'une gouvernance efficace, la problématique d'équilibre et d'efficacité des trois pouvoirs dans le cadre d'un plan national de bonne gouvernance est à prendre en considération pour renforcer les institutions de l'État et la confiance des populations envers les institutions démocratiques. En conséquence, une grande partie des citoyens se désengage totalement à la vie publique et politique. Dans la formulation des politiques publiques locales et le processus de prise de décision publique, le cycle participation (forum des fokontany, forum délégué, forum communal) et le cycle redevabilité ne sont pas respectés. C'est notamment le cas des jeunes, des femmes et des minorités ethniques/sociales qui se sentent souvent exclus des mécanismes de gouvernance.

**De nombreuses communautés perçoivent que la légitimité et la crédibilité des élus locaux sont déterminées par l'absence de redevabilité et par la divergence des points de vue entre les décideurs et les acteurs locaux.** Dans le système politique, il est constaté que les personnes politiques agissent selon le pouvoir, alors que la population ou les électeurs se forment en groupes sociaux en espérant les bénéfices de l'intervention de l'État pour réguler les systèmes malveillants au sein de la société. Par ailleurs, l'action de la société civile reste faible, surtout aux niveaux régional et local. Pourtant, au niveau national, les organisations de la société civile travaillent en réseaux et constituent un groupe de pression dans la réalisation de leurs activités. En septembre 2022, les OSC ont proposé leur plan stratégique<sup>23</sup> sur les industries extractives dans l'objectif d'améliorer les conditions de vie de la population locale et de prendre en considération les impacts environnementaux par le secteur minier. Les députés, en tant que représentant de la population locale, sont l'un des acteurs principaux dans ce processus d'amélioration qualitative du niveau de vie de la communauté locale.

GRAPHIQUE 1 : les rôles et la redevabilité des députés



Source : TI-MG : perception citoyenne quant à la responsabilité et à la redevabilité des députés - Mars 2021

La redevabilité des élus, institutions et des partenaires du développement peut aussi inclure l'intégration de la réduction des risques de catastrophes dans les projets de développement, qu'ils soient d'infrastructures ou autres. Quelle crédibilité de ces acteurs quand les toits des écoles qui servent de refuge ne résistent pas au cyclone ou quand la route se craquelle à la première inondation ? Quel que soit leur niveau d'intervention (local, régional ou national), la redevabilité des élus se situe également dans une meilleure prise en compte des risques dans l'élaboration des diverses politiques de développement. Ces derniers, quel que soit leur nature, constituent en effet la principale menace pour un développement maîtrisé et durable. Des politiques de développement de courte vue et à visée électorale ont ainsi trop souvent participé à l'accroissement des risques et en particulier des expositions et des vulnérabilités. Les élus doivent dès lors être tenu responsable des conséquences de telles politiques. Car le principe de redevabilité s'accompagne également par celui de responsabilité (notamment légal) des élus quant aux conséquences de leurs choix sur le

23. <https://www.vivafrik.com/2022/10/03/meilleure-gouvernance-du-secteur-minier-a-madagascar-la-societe-civile-presente-un-plan-sur-la-transparence-du-secteur-a47939.html?fbclid=IwAR3oleKNEDqGLNX8-yibCE8YjEhmYvRPD4FHH7CHZQU-WRmjrZcf6vkVmlY>

long terme. S'appuyer sur une compréhension fine des multiples risques qui menacent les investissements pour le développement aiderait à drastiquement protéger ces investissements et réduire les conséquences des multiples chocs et en particulier des chocs climatiques.

## 1.3 | LA TERREUR ET UNE VIOLENCE POLITIQUE QUI S'ACCENTUE

Madagascar, de par son insularité et ses valeurs culturelles basées sur le consensus (dans tous les domaines y compris dans le règlement des conflits), s'est toujours démarqué d'autres pays africains **par le nombre relativement faible de morts liés à des causes politiques**. En effet, entre 1997 et 2017, 1 700 personnes sont décédées pour des raisons politiques, soit 85 morts par an sur 20 ans et un ratio de 3,4 morts pour un million d'habitants en moyenne annuelle, nettement inférieur à d'autres pays africains qui enregistrent des taux supérieurs à 100 comme le Burundi, le Soudan et l'Erythrée<sup>24</sup>. Cette tendance de basse intensité de morts dus à des événements politiques s'est rompue depuis 2014 (465 victimes pour la seule année 2014) et une moyenne de près de 200 morts par an au cours de ces trois dernières années marquent peut-être un tournant inquiétant pour le pays si les causes profondes de cette forme de mortalité ne sont pas bien analysées.

**Le contexte national de crises successives et de fortes tensions n'a pas engendré des limitations drastiques de libertés d'expression et de réduction des espaces d'expression démocratique.** Les violences mortelles causées lors de ces différentes périodes de crises sont plutôt à attribuer aux forces de défense et de sécurité qui ont été soumises lors des crises politiques aux pressions des acteurs économiques et politiques en nouant des alliances entre les élites et les officiers supérieurs de l'armée. Plus récemment, alors que Madagascar connaît une augmentation spectaculaire des manifestations liées à des questions économiques, sociales et de justice (une augmentation de 300 % par rapport à 2021 selon la gendarmerie), des décès sont survenus en raison d'un usage excessif de la force par les forces de sécurité, qui se trouvent mal équipées et peu aptes à gérer l'ordre public.

Malgré l'existence d'une loi sur la lutte contre la cybercriminalité à Madagascar, la liberté d'expression reste un sujet de débat en vogue au niveau de la société civile. À titre d'exemple, en 2021, un agent du Ministère de la santé a été convoqué par la gendarmerie pour motif de diffamation à cause d'une dénonciation, sur les réseaux sociaux, des détournements de fonds et des faits de corruption au sein de son département ministériel. En mars 2022, un enseignant de la ville de Mananjary (Sud-Est de Madagascar) a été placé sous mandat de dépôt après avoir dénoncé et alerté l'opinion publique, dans les réseaux sociaux, sur les détournements d'aide alimentaire. La société civile a réclamé sa libération en mai 2022 et dénonce une instrumentalisation de la loi sur la cybercriminalité afin de faire taire toute voix dissonante<sup>25</sup>. En octobre 2022, la Radio France International rapporte qu'« *un opposant a été placé sous mandat de dépôt, ce week-end, après avoir ouvertement accusé sur les réseaux sociaux trois hommes, dont un député, un policier et un opérateur économique français, de fournir en munitions des groupes armés qui sèment la terreur en brousse. En attendant leur procès, tous ont été placés sous les verrous. Un climat qui, à un an de l'élection présidentielle, n'augure rien de bon pour la suite* »<sup>26</sup>. Constatant les vides juridiques et l'augmentation de la répression, la société civile, appuyé par la Transparency International et l'Amnesty International, a travaillé depuis quelques années sur le sujet autour de la protection des lanceurs et lanceuses d'alerte à Madagascar, afin de garantir la liberté d'expression et d'assurer la paix, surtout à l'approche de l'élection présidentielle de 2023.

**Mais la violence est présente aussi sous d'autres formes parfois très violentes causant des morts ;** elle se manifeste par le développement du phénomène Dahalo dans les zones rurales, la criminalité et le kidnapping accentuant encore plus le sentiment de peur et d'insécurité aussi bien en ville qu'en milieu rural. Récemment, au mois de juillet 2022, une trentaine de personnes notamment des enfants, des femmes et des hommes se sont brûlés vifs par les dahalo dans la commune d'Ambolotarakely se situant dans le district d'Ankazobe. Face aux faiblesses des forces de l'ordre, les agressions, les assassinats, et les enlèvements planent presque dans toutes les régions de l'île. En septembre 2022, le journal Le monde rapporte l'assassinat d'un français, éleveur des zébus, par une bande de voleurs dans région de Morondava. Ces atrocités renvoient au véritable rôle et responsabilité de l'État dans le maintien de l'ordre pour protéger la population. Certaines forces comme les Eglises ont joué un rôle important dans le contrôle et la réduction de la violence. Mais de larges couches de la population perçoivent d'autres formes de violence quotidienne symbolique ou

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

25. <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20220506-madagascar-la-soci%C3%A9t%C3%A9-civile-veut-la-lib%C3%A9ration-d-un-enseignant-d%C3%A9non%C3%A7ant-des-d%C3%A9tournements-d-aide>

26. <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20221004-madagascar-arrestation-d-un-militant-important-apr%C3%A8s-des-accusations-sur-facebook>

latente mettant en jeu leur vie du fait de leur exposition à l'extrême pauvreté, la précarité des jeunes sans instruction et sans emploi ainsi que les privations multiples subies dans plusieurs domaines les laissant livrées à elles-mêmes dans des stratégies de survie. Cela renforce le sentiment pour ces populations que l'État est incapable de les protéger et fragilise ainsi l'équilibre social de la société malgache. **La croyance en la capacité des institutions démocratiques et de l'État à protéger les populations vulnérables contre l'insécurité alimentaire, économique, juridique et sociale s'est ainsi amenuisée au fil du temps.** A noter que l'insécurité, inclus la croissance du phénomène Dahalo, accroît la vulnérabilité des ménages et leur capacité à réagir aux multiples crises auxquelles ils sont confrontés, et notamment climatiques.

## 1.4 | UNE ADHÉSION AU SYSTÈME DÉMOCRATIQUE CONTRARIÉE PAR LES PRATIQUES DES ACTEURS POLITIQUES

Les formes et les pratiques de la participation citoyenne se manifestent selon un aspect multidimensionnel et varient en fonction des spécificités historiques, politiques, sociales et culturelles. La déception des citoyens envers les régimes successifs et l'insécurité montante ont eu des impacts négatifs sur l'engagement de la population dans le système démocratique. D'une manière générale, la crise de la démocratie participative et représentative est marquée par le désengagement du citoyen dans le processus de prise de décision publique. A l'état actuel des choses, la confiance de la population envers les institutions publiques est exprimée par le déséquilibre entre l'offre et la demande de démocratie.

**TABLEAU 1 : Analyse comparative de la perception de la population par rapport à l'offre et à la demande de démocratie**

PAYS	OFFRE DE DEMOCRATIE	PAYS	DEMANDE DE DEMOCRATIE
Ghana	70%	Zambie	67%
Tanzanie	68%	Maurice	66%
Sierra Leone	60%	Botswana	62%
Madagascar	7%	Madagascar	22%

Source : Afrobaromètre : la démocratie en Afrique. La demande, l'offre et la démocratie insatisfait – Février 2019.

Les enquêtes de l'Afrobaromètre avancent qu'en 2018, 22 % des personnes interrogées demandent et préfèrent la démocratie et seulement 7 % des gens sont satisfaits avec le fonctionnement du système démocratique. D'une manière générale, l'adhésion et l'attachement aux principes démocratiques ainsi que le sentiment d'appartenance à une idéologie politique sont faibles à Madagascar par rapport aux autres Pays d'Afrique. **Cette tendance confirme la persistance de la crise de la démocratie participative et le total désengagement des citoyens à la vie publique et politique.**

**Le retrait de la population dans le système politique est exprimé par la faible participation du citoyen dans les échéances électorales.** Lors de l'élection présidentielle de 2018, 5 367 550 électeurs ont participé au vote du premier tour et ce chiffre a diminué à 4 767 697 votants lors du second tour. Parmi eux, les jeunes ne représentaient que 41,98% de personnes inscrites sur la liste électorale et les femmes 46%<sup>27</sup>. Pourtant, actuellement, selon les données de la CENI, sur les 16.500.000 personnes en âge de voter, 10.400.000 sont inscrites sur la liste pendant la révision annuelle de la liste électorale de 2022. Dans l'objectif de renforcer la participation citoyenne aux prochaines élections, l'autorité électorale (CENI) prévoit actuellement à réaliser la refonte de la liste électorale. Dans cette opération, la LFR de 2022 prévoit un montant de 30 043 646 000 Ar, avec un budget de communication alloué à l'éducation électorale qui s'élève à 204 750 000 Ar. Entraînant un sujet de discordance entre les acteurs politiques et la société civile, la discussion sur la performance du logiciel employé par la CENI pour la refonte électorale est mise sur la table.

Toutefois, les élections législatives et communales de 2019 ont été marquées par des reculs de la participation aux scrutins, passant respectivement de 50,7 % à 40,7 % et de 48,5 % à 41,8 % entre 2014 et 2019<sup>28</sup>. **Ces indicateurs dévoilent le degré de légitimité et de crédibilité des élus ainsi, elles permettent également de comprendre le niveau de complicité du citoyen avec un parti politique.** Comme tous les régimes présidentiels, Madagascar n'a pas échappé à la règle de l'intérêt pour les élections présidentielles au détriment des autres élections du fait de la forte personnalisation du pouvoir à Madagascar et des moyens déployés par les deux candidats au deuxième tour

27. PNUD, Rapport final du projet SACEM, Soutien au cycle électoral de Madagascar 2017-2020

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

dans la mobilisation des électeurs. À cela s'ajoute le désintéressement de la majorité des jeunes vis-à-vis de la politique qui, est souvent assimilée à la corruption et au clientélisme. Ce phénomène est perçu tant au niveau rural qu'urbain. La faible maîtrise des enjeux et l'intérêt même du sujet est fortement constaté au niveau des jeunes ruraux et ceux des zones enclavées. Cette perception se construit aussi à travers la faillite des partis politiques qui a amené l'opinion à accorder plus d'importance à la réussite individuelle. L'apparition d'une nouvelle génération de politiciens ayant réussi dans le milieu économique ne fait qu'accentuer l'exclusion de la majeure partie des jeunes dans la vie politique du pays. Par ailleurs, l'exclusion des jeunes dans le processus de consultation et de prise de décision dans les affaires publiques, d'une part ; et la croissance de l'oisiveté des jeunes due aux chômages ou insuffisance d'autres activités culturelles, professionnelles et sportives sont des facteurs aggravants de conflits et d'insécurité au niveau de la société malgache.

Il faut relever que le cycle électoral 2018-2019 a contribué à renforcer la légitimité démocratique à Madagascar. L'organisation de l'élection présidentielle (2018), des **élections législatives (mai 2019) ainsi que des élections communales et municipales (novembre 2019)** constituent un capital positif pour le raffermissement de la légitimité démocratique nécessaire pour la mise en exécution des programmes de développement durable de Madagascar. En revanche, on constate une faible inclusivité de ces élections. En effet, sur les 151 postes de députés en 2021, 27 étaient occupés par des femmes. Les mairesses constituent 5,3% (91/1567) des élues en 2019 et les conseillères municipales sont de l'ordre de 7,3% de l'ensemble<sup>29</sup>.

Le niveau d'instruction et l'alphabetisation constituent l'un des facteurs de blocage du système électoral Malgache. Selon le RGPH 3- 2018, le niveau d'instruction de la population est de 21.5 % et 25 % des Malgaches sont analphabètes. Pourtant, à l'approche de l'élection présidentielle de 2023 et constatant qu'une tranche des personnes en âge de voter n'a pas de CNI (Carte Nationale d'Identité), le conseil des ministres du 24 août 2022 a validé une opération de délivrance de la CNI et des audiences massives de jugement supplétif sur l'ensemble du territoire national.

Par ailleurs, à la veille de l'élection présidentielle de 2023, le débat sur la fiabilité, la crédibilité et la confiance vis-à-vis du système électoral est actuellement mis sur la table de discussion auprès des acteurs politiques et des organisations de la société civile. Selon le communiqué de presse du 13 mai 2022 : « *la mission de suivi électoral de l'Union Européenne encourage les autorités de Madagascar à poursuivre la mise en œuvre des recommandations de la mission d'observation électorale*<sup>30</sup> ». Ces recommandations soulignent la nécessité de consolider le cadre juridique électoral et le processus démocratique et d'assurer le succès de la refonte du fichier électoral.

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

29. FOCUS DEVELOPMENT ASSOCIATION et al. Analyse situationnelle de l'Égalité Femmes-Hommes à Madagascar. 2021.

30. <https://www.eods.eu/library/EFM%20MDG%202022%20PR%2013%20MAI.pdf>

**02**

**UNE GOUVERNANCE  
QUI FREINE LE  
DÉVELOPPEMENT DU PAYS**



**NATIONS UNIES  
MADAGASCAR**



La gouvernance est perçue de manière consensuelle comme la situation d'un « *État capable, redevable aux citoyens et opérant dans l'observation des paramètres de l'État de droit* »<sup>31</sup>. Pour sa part, David de Ferranti considère la gouvernance comme la « *manière dont les institutions publiques acquièrent et exercent leur autorité pour déterminer la politique nationale et assurer ressources et services aux citoyens* »<sup>32</sup>. À Madagascar, le système de gouvernance fait face aux enjeux de la transparence en matière de gestion des affaires publiques, de la lutte contre la corruption et de la responsabilité du gouvernement pour répondre aux besoins ou aux aspirations de la population. De ces points de vue, la gouvernance est un « *ingrédient fondamental pour le développement économique durable* »<sup>33</sup>. Autrement dit, la gouvernance est un cordon ombilical du système économique, administratif et politique. En Afrique, selon le rapport de 2020 sur la bonne gouvernance en Afrique de l'indice Mo Ibrahim, la moyenne africaine est de 48.8 en 2019 contre 49/100 en 2018. Pour ce qui concerne Madagascar, le secteur de la gouvernance s'est caractérisé par des défis relatifs à la démocratie, l'État de droit et la justice, la sécurité, la gestion des crises ainsi que de la redevabilité dans la gestion des affaires publiques.

**TABLEAU 2 : Madagascar : Progrès et reculs des indicateurs de certaines dimensions de la Gouvernance de l'Indice Mo Ibrahim de 2010-2019**

Indicateurs ayant enregistré plus de progrès		Indicateurs ayant enregistré plus de recul	
Dimensions	2010-2019	Dimensions	2010-2019
Sécurité et État de droit	+4.4	Sécurité et sureté	-6.6
Justice et État de droit	+2.2	Egalité devant la loi	-4.9
Lutte contre la corruption	+6.4	Absence de corruption dans le secteur privé	-11.2
Inclusion et égalité	+0.2	Genre	-5.5
Santé	+7.4	Education	-2.4
Développement durable	+3.7	Protection sociale	-7.1

Source : 2020 IIAG Scores, ranks & trends- Madagascar

D'autre part, et comme mentionné plus haut dans ce chapitre, Madagascar est fortement exposé et vulnérable face à de nombreux aléas. Or, la faiblesse de la gouvernance se traduit également par un développement ne prenant pas suffisamment en compte ces phénomènes et de leurs impacts en cascade qui pourtant en constituent la principale menace. D'autre part, il ne s'agit pas uniquement de rendre le développement résilient à travers une gouvernance plus durable, la question est également de s'assurer que ce dernier (à travers une faiblesse des modes de gouvernance) ne contribue pas à l'augmentation des vulnérabilités et des expositions à travers.

## 2.1

### UNE GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE MARQUÉE PAR LE MANQUE DE COORDINATION DU SECTEUR RÉEL ET LE DÉSÉQUILIBRE TENDANCIEL DU SECTEUR EXTÉRIEUR DE L'ÉCONOMIE.

**Le dysfonctionnement du système économique de Madagascar est causé particulièrement par le cloisonnement des zones potentiellement productives et la dégradation et/ou le manque d'infrastructures et d'équipements structurants (réseau viaire, fluvial, aéroportuaire...).** En conséquence, l'armature urbaine est défragmentée et les liens de connectivité entre les pôles régionaux et les pôles locaux sont défectueux, ce qui fragilise la compétitivité de l'économie territoriale. Force est de constater que, le taux d'investissement publics est en dessous de 10 %<sup>34</sup> du PIB entre 2021 et 2022 et étant toutes choses égales par ailleurs, le taux d'investissement privés est sous la barre de 15 %<sup>35</sup> en 2021. L'une des conséquences majeures de cette dégradation matérielle ou manque d'infrastructure, est l'absence des investisseurs nationaux et étrangers dans les zones enclavées, alors que l'existence ou le renforcement de ces éléments intégrateurs contribue fortement à l'attractivité du territoire et à l'émergence de l'économie territoriale.

**Pour le secteur réel**, en 2021, la diminution de près de 6 %<sup>36</sup>, dont 4.500.000 de tonnes en 2020 contre 4.000.000 de tonnes en 2021, de la production du riz est comblée par l'augmentation de 18 % de l'importation de ce produit de base alimentaire des malgaches. Autrement dit, en matière de productivité, le secteur agricole traverse toujours des

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

32. David de Ferranti et Alli, Pour une meilleure gouvernance. Un nouveau cadre d'analyse et d'action, Nouveaux Horizons – ARS, Paris, 2014, p.10.

33. Idem, p. 2.

34. Banque Mondiale, mai 2022, Perspectives économiques de Madagascar, p 14.

35. Idem

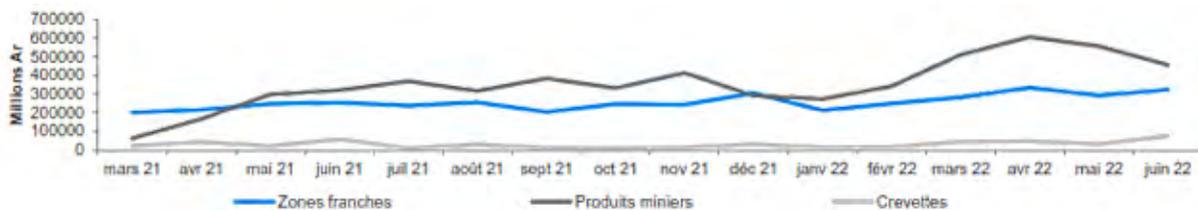
36. Idem, p 8.

difficultés liées à i) la sécurisation foncière, ii) l'incohérence des politiques agricoles aux réalités, iii) la complexité du recours aux crédits de financement, iiiii) la faible utilisation des technologies avancées. Ainsi, « plus de 80 % des exploitants agricoles, représentant les deux-tiers de la population, figurent ainsi dans la catégorie des pauvres (FAO, PAM, 2019)<sup>37</sup> ». Malgré tout, en tant que pôle de croissance économique, « le secteur agricole garantit la sécurité alimentaire et nutritionnelle au niveau national, offre des revenus suffisants pour les ménages ruraux et des possibilités d'emploi non-agricole à travers l'ajout de valeur<sup>38</sup> ». Par ailleurs, « les exportations minières se sont rapidement redressées après la réouverture de la mine d'Ambatovy en mars 2021<sup>39</sup> ». Mais, qualifié comme l'un des secteurs ultra-stratégiques à Madagascar, « il n'existe aucun contrat spécifique liant les projets miniers avec l'État à Madagascar. Ces projets sont uniquement régis par le Code Minier, par la LGIM ou par la Convention d'établissement<sup>40</sup> ». Du côté du secteur industriel, 45.9 %<sup>41</sup> est dominé par l'industrie de boissons et fabrication de produits alimentaires alors que la part de 21.6 %<sup>42</sup> est occupée par la fabrication d'articles d'habillement et le reste, 10.7 %<sup>43</sup>, 7.1 %<sup>44</sup> et 5.7 %<sup>45</sup> est consacré par la fabrication de produits minéraux non-métalliques, la confection de textiles et la conception de produits à base de tabac. A cause de l'absence de la coordination institutionnelle, des problèmes liés aux ressources humaines ainsi qu'aux difficultés rencontrées en matière de gestion des données informationnelles, « la part des emplois fournis par les industries reste faible<sup>46</sup> ». Le tissu industriel de Madagascar est largement composé par les Investissements Directs Étrangers et il est important de noter que 84.21 %<sup>47</sup> des entreprises malgaches font face à la concurrence déloyale. Ainsi, face à l'évolution systémique de la nouvelle technologie informatique et à la structure de compétitivité diversifiée, les établissements privés n'arrivent pas à maîtriser les informations stratégiques pour rendre plus performant ses activités, anticiper les décisions et booster l'innovation.

Ces difficultés structurelles touchent en premier lieux les femmes. Le taux d'inactivité a quasiment triplé à Madagascar entre 1993 et 2018<sup>48</sup>. On compte 27 % de la population inactive en 2018 dont 31.2 % d'hommes et 68.8 % de femmes. Ce déséquilibre notoire s'expliquerait notamment par une approche genrée du monde du travail et de normes culturelles défavorables aux femmes. Peu d'opportunités s'offrent aux femmes comparativement aux hommes. En général, en milieu urbain, les femmes ont des emplois peu diversifiés, elles travaillent dans l'agriculture (23,2%), disposent d'un petit commerce (19,2%), sont employées en tant que domestiques (11,7%), ou travaillent dans les zones franches (10,2%)<sup>49</sup>.

**Pour ce qui concerne le secteur extérieur, le déséquilibre entre les opérations de l'exportation et de l'importation persiste.** La structure des échanges commerciaux de l'année 2022 est marquée par l'augmentation significative de l'exportation des produits miniers et la chute tendancielle de la filière crevette. Par ailleurs, les flux d'importation sont dominés par le secteur énergétique et les produits alimentaires, principalement le riz. Grosso modo, le système économique de Madagascar est basé par une économie extravertie.

#### GRAPHIQUE 2 : Evolution mensuelle des flux commerciaux



Source : INSTAT, juillet 2022, Tableau de Bord Economique

37. Ministère de l'Economie et des Finances, juillet 2021, Deuxième rapport de Madagascar pour l'examen national volontaire sur les objectifs de développement durable 2021, Forum politique de haut niveau, p 28.

38. CSI, novembre 2020, Politique Nationale de Bonne Gouvernance, p 42.

39. Idem, p 7.

40. Transparency International Initiative Madagascar, mars 2020, Evaluation des risques de corruption dans l'octroi des titres miniers à Madagascar, p 9.

41. INSTAT, juillet 2022, Tableau de Bord Economique 48, p 17.

42. Idem

43. Idem

44. Idem

45. Idem

46. CSI, novembre 2020, Politique Nationale de Bonne Gouvernance, p 44.

47. Baromètre de l'Industrialisation, Mai 2019, Alliance pour l'industrialisation à Madagascar.

48. Le nombre de la population inactive est passée de 1 645 325 à 3 760 391. Source : USAID et al. Troisième recensement général de la population et de l'habitation (RGPH-3). 2021, Vol. Tome 1.

49. Idem

## 2.2 | UNE GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE COMPACTÉE PAR LA MAUVAISE QUALITÉ DES SERVICES PUBLICS ET LES DYSFONCTIONNEMENTS ORGANISATIONNELS.

Rodée par le clientélisme, le favoritisme et la corruption généralisée, la prestation des services publics ne répond pas aux besoins quotidiens de la population. Ainsi, l'accès aux administrations publiques que ce soit au niveau central qu'à l'échelle des collectivités déconcentrées, est pratiquement difficile. En matière organisationnelle, le fonctionnement de l'administration est bouleversé par la structure compartimentée, ce qui entraîne la lourdeur administrative, et par l'inefficacité de l'évaluation des politiques publiques.

**La gouvernance foncière**, cadrée par la Politique Nationale Foncière et la Lettre de Politique Foncière vise à sécuriser les droits fonciers et à décentraliser la gestion foncière. À Madagascar, dont la majorité de la population vit dans le milieu rural, les problèmes fonciers sont en corrélation avec l'augmentation du nombre de population et l'indisponibilité des terres exploitables. Le secteur foncier est considéré comme l'un des services où la corruption se concentre quotidiennement. Suivant la réforme foncière engagée depuis 2005, trois axes stratégiques sont mis en avant : i) la sécurisation foncière massive, iii) la modernisation des services fonciers et la bonne gouvernance de l'administration foncière. Dans le cadre de l'opération de distribution massive des titres et certificats fonciers, en 2021, sur les 40 000 titres fonciers cibles, 8 092<sup>50</sup> titres fonciers sont créés et traités. Ainsi, dans la même année, 94 947<sup>51</sup> certificats fonciers sont établis, alors que le programme du MATSF<sup>52</sup>, par l'intermédiaire du projet CASEF (Croissance Agricole et Sécurisation Foncière) a prévu de traiter 1 050 000 certificats<sup>53</sup>. Ainsi, sur les 5 870 Km<sup>2</sup> projetés, la superficie du territoire sécurisé est de 323.196 km<sup>2</sup>. On note également une persistance de difficultés d'accès à la terre pour les femmes malgré la réforme. En effet, seuls 15% des titres foncier<sup>54</sup> et 21% des certificats fonciers<sup>55</sup> sont enregistrés au nom des femmes.

Le secteur foncier n'échappe pas aux problèmes financiers et en 2021, l'État a décidé d'effacer la ligne budgétaire de la Direction Générale des Services Fonciers. Pourtant, une nette amélioration est constatée suivant l'effort de dématérialisation et de numérisation des documents fonciers. Ainsi, suivant les NPE (Nouveaux Projets Émergents) Convention 253, l'infrastructure pour obtenir les données géo spatiales est optimisée et les 23 régions sont bénéficiaires pour la stéréo-préparation des ortho images satellitaires de couverture nationale.

Suivant le processus de renouvellement des lois relatives à la propriété foncière qui est engagé par l'État depuis 2005, une amélioration est faite pour promouvoir la gestion de l'administration foncière. Dans ce cadre, la loi n° 2022-013 portant refonte des règles fixant le régime juridique de la propriété foncière non titrée prévoit, à titre d'illustration, le délai d'occupation ajusté à 5 années au jour de la demande pour toutes parcelles occupées. Dans cette initiative, l'une des changements le plus indispensable est le renforcement de la valeur juridique du certificat foncier (respect des domaines de compétence des communes, des agents de guichets fonciers etc.).

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

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

**La problématique du transfert des ressources demeure entière. La part du financement des collectivités dans le budget de l'État demeure faible, en dessous de 2 %.** Des outils de financement décentralisés ont été mis en

50. MATSF, rapport annuel 2021

51. Idem

52. Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Services Fonciers

53. Idem

54. FAQ, 2018 in Madagascar - Profil du régime foncier et des droits de propriété, USAID, 2020

55. PGM, BAD 2017

place comme le Fonds de Développement Local (en 2007)<sup>56</sup>. Dans l'ensemble, les budgets des communes restent très modestes en raison des faibles capacités à mobiliser les ressources propres. Les communes situées dans les zones d'activités industrielles et minières bénéficient essentiellement des ristournes et des impôts fonciers. Les communes rurales sont les plus pauvres en raison de la complexité de la mise en place de l'impôt synthétique. Elles dépendent largement des subventions de l'État pour les investissements et le fonctionnement. **En 2015, l'ensemble des subventions, généralement insuffisantes et imprévisibles (fonctionnement, CSB, état-civil, etc.), transférées représentait 0,47 % du budget de l'État soit 21,9 milliards d'Ariary. Actuellement, le gouvernement a décidé de réviser les subventions à un montant de 30 millions d'Ar pour chacun des 1 695 communes.** Les subventions au Fonds de Développement Local sont en général faibles ne dépassant pas les 200 millions d'Ariary par an par commune. Selon l'étude portant sur l'état des lieux de la fiscalité locale à Madagascar de 2016 de la GIZ, les budgets communaux, avec 140 milliards d'Ariary, représentent entre 0,6 à 0,9 % du PIB selon les années soit 6 200 Ariary par habitant (2 \$). Mais le potentiel de mobilisation des ressources des communes (IFT, IFPB, ristournes et IS) pourrait atteindre 526 milliards d'Ariary multipliant ainsi par 4 les recettes actuelles. En matière de transfert des subventions d'investissement au profit des CTD, en 2021, le FDL a prévu de transférer 6 milliards d'Ariary pour 200 communes dans le cadre du Projet d'Appui à la Performance du Secteur Public (PAPSP). De plus, dans l'objectif de soutenir le développement local, le PDCID octroi des fonds significatif pour les communes cibles jusqu' à l'horizon 2023.

Les communes urbaines sont de plus en plus confrontées à la gestion des équipements urbains, la gestion des zones d'activités, mais les capacités des villes sont faibles pour faire face aux problèmes d'assainissement et d'aménagement de l'espace, des quartiers populaires, de la pollution (air, sol, eau), de catastrophes (inondations surtout) et d'épidémies. Elles ne sont pas non plus dotées ni d'instruments de gestion de leur espace, ni de filets sociaux en direction des groupes vulnérables, ni de mesures efficaces de lutte contre la pollution, et ni de moyens pour rendre les villes plus résilientes. Une politique nationale de développement urbain a été élaborée en 2019 pour faire face à la croissance démographique urbaine avec un taux d'urbanisation qui est passé de 23 % en 1993 à 41 % en 2020<sup>57</sup>. Le rôle économique des villes est donc de plus en plus important puisqu'en 2018 les villes généreraient 70 % du PIB du pays. Les trois axes de la stratégie validée pour les villes sont i) des villes favorisant le développement de tous, ii) une gestion moderne, démocratique et transparente des villes et iii) des partenariats techniques et financiers stratégiques pour répondre aux défis des villes.

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

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

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

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

Les paramètres de l'État de droit ont eu une résonance en dents de scie durant les 10 dernières années à Madagascar. Selon le rapport sur l'indice de l'État de droit de 2021, Madagascar est classé au 112ème rang mondial sur les 139 Pays étudiés<sup>58</sup>. En matière de l'application des règlements, qui est l'un des principes fondateurs de l'État de droit, Madagascar

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

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

58. World Justice Project – Indice sur l'État de droit 2021. [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/Madagascar\\_2021%20WJP%20Rule%20of%20Law%20Index%20Country%20Press%20Release%20FR.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/Madagascar_2021%20WJP%20Rule%20of%20Law%20Index%20Country%20Press%20Release%20FR.pdf)

se trouve au 125<sup>ème</sup> rang sur le classement mondial. Cette position inconfortable signifie que l'internalisation de l'État de droit reste une préoccupation marginale du gouvernement dans sa stratégie nationale pour le développement et la mise en œuvre des politiques sectorielles.

### **Un système de redevabilité des institutions publiques aux potentiels inexplorés**

Des progrès ont été notés en termes de redevabilité des institutions publiques, notamment dans le contrôle des actes de gestion financière ou actes budgétaires des établissements publics nationaux, des collectivités territoriales décentralisées ainsi que de l'exécution des lois de finances publiques<sup>59</sup>. Ce contrôle est essentiellement effectué par les juridictions de l'ordre financier, chapeautées par la Cour des Comptes. Dans son rapport public 2018-2019, la Cour des Comptes a fait des recommandations pertinentes, notamment pour (1) l'amélioration des services publics fournis par le Service Autonome de Maintenance de la Ville d'Antananarivo (SAMVA)<sup>60</sup>, (2) le bon fonctionnement du Bureau du Cadastre Minier de Madagascar (BCMM)<sup>61</sup>, (3) l'orthodoxie financière et le renforcement des performances de la Caisse d'Épargne de Madagascar<sup>62</sup>, (4) l'amélioration de la gestion des commandes publiques du Ministère de la Santé et de celui des Populations<sup>63</sup>, (5) une meilleure gestion des ressources humaines et financières de l'État<sup>64</sup>, (6) une amélioration de la gestion des comptes de l'État et des Collectivités Territoriales Décentralisées<sup>65</sup> et (7) des recommandations sur l'exécution de la loi des finances de l'exercice budgétaire 2017. Déjà pour 2017, la Cour des Comptes épinglait, entre autres, (i) une forte concentration des dépenses pour les programmes « *administration et coordination* »<sup>66</sup>, (ii) une allocation des ressources concentrées aux programmes des Ministères des Finances et du Budget, (iii) une inadéquation des dépenses et les objectifs de croissance économique<sup>67</sup>, (iv) une inconsistance des dépenses pour les programmes sociaux pro-pauvres, l'éducation et la santé<sup>68</sup> et (v) le caractère insignifiant des dépenses pour les infrastructures (y compris les infrastructures routières, électriques et des ressources d'énergie locale)<sup>69</sup>.

D'autre part, des avancées sont à relever en ce qui concerne le dispositif de contrôle des actes administratifs et constitutionnels de l'exécutif par le Conseil d'État et la Haute Cour Constitutionnelle (HCC). Cependant, le contrôle de la constitutionnalité des actes (décrets et ordonnances) du pouvoir exécutif fait encore débat, notamment les avis émis concernant la nomination des gouverneurs<sup>70</sup> et la demande de caducité des ordonnances du Président de la République prises en conseil des ministres<sup>71</sup>.

**L'institutionnalisation des démarches de lutte contre la corruption est un signal fort d'une mise en sourdine l'usage des pouvoirs publics à des fins d'enrichissement personnel d'une manière multiforme (appropriation des biens publics, népotisme, clientélisme, sollicitation de pots-de-vin...).** L'instauration et l'opérationnalisation des différentes agences de contrôle, entre autres le BIANCO, le PAC, le SAMIFIN, au sein de l'appareil administratif expriment la volonté du gouvernement à appliquer les principes de l'État de droit dans la conduite des affaires publiques. L'adoption et la mise en place effective du décret d'application sur le fondement de l'Agence de Recouvrement des Avoirs Illicites (ARAI) en 2021, qui a pour rôle d'exécuter les opérations de gel des avoirs ou de la saisie en cas de détournement de deniers publics, marque également une avancée positive de la lutte contre la corruption. Pourtant, il est constaté que « *malgré l'affirmation de leur indépendance et de leur autonomie opérationnelle et financière, toutes les institutions chargées de la lutte contre la corruption sont rattachées à l'Exécutif*<sup>72</sup> ». Dans le cadre opérationnel, les activités de ces agences sont contrôlées par une institution de tutelle, qui est l'Exécutif, alors que la séparation des

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

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

61. Idem, pp 3-5

62. Idem, pp 27-45

63. Idem, pp57 -60

64. Idem, pp64-73

65. Idem, pp 78-82

66. Idem, p 111

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

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

69. Idem p.112.

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

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

72. Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité, novembre 2020, Politique nationale de bonne gouvernance, p 31.

pouvoirs est un élément fédérateur de la bonne gouvernance. La méfiance réside non seulement sur la question de l'indépendance budgétaire et financière, mais aussi sur la coordination institutionnelle de ces organes.

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

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

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

Dans le domaine de l'adoption, Madagascar a renforcé son arsenal juridique avec la Loi 2017-014 relative à l'adoption. Le domaine de l'état civil - quant à lui - avec la Loi 2018-027 relative à l'état civil, a connu des avancées de taille incluant la gratuité de l'enregistrement et de la délivrance du premier acte de naissance, l'octroi aux chefs de quartier du pouvoir de recevoir la déclaration des naissances, la numérisation de la gestion des registres d'état civil, l'extension à 30 jours du délai de déclaration des naissances, les sanctions relatives à l'inobservation des dispositions de cette loi, la mise en place d'un centre national et des centres locaux de l'état civil<sup>73</sup>. Le cadre de la décentralisation administrative a été également nanti d'un cadre législatif, incluant la coopération des entités décentralisées (2015), ainsi que les modalités d'organisation, de fonctionnement et de gestion des affaires des Collectivités territoriales décentralisées (2016)<sup>74</sup>.

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

### **2.2.3 Un accès à la justice toujours difficile pour la majorité de la population**

L'accès à la justice implique qu'il existe un service public de la justice opérationnelle vers lequel les usagers s'adressent en cas de besoins. L'accès à la justice implique aussi et surtout que ce droit soit connu par les usagers, c'est à dire la population et les communautés et que ces derniers puissent avoir un accès équitable à ce système<sup>75</sup>.

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

Malgré les efforts de construction des tribunaux de première instance qui sont passés 42 en 2018 à 43 en 2022, après l'opérationnalisation du TPI à l'Ile de Sainte Marie en aout 2022, les services judiciaires sont dans l'ensemble de mauvaise qualité, se traduisant par la lenteur des procédures, la faible couverture géographique des TPI, la très faible fréquence des sessions des cours criminelles ordinaires et spéciales, de longues détentions préventives (entre 1 et 3 ans selon les régions) et un accès difficile pour les populations les plus vulnérables. Selon les normes, une juridiction correspond à 100.000 habitants et actuellement, 5 TPI (Antananarivo Avaradrano, Ambilobe, Sambava, Belo sur Tsiribihina et Besalampy) sont en cours d'installation à Madagascar. Les résultats d'une étude réalisée dans

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

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

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

trois régions de Madagascar indiquent que les hommes exercent plus leur droit d'accès à la justice que les femmes. Ainsi, sur 1826 personnes interrogées, 61% ont affirmé avoir porté une affaire devant la justice dont 66% (751) hommes et 32% femmes.<sup>76</sup> Par ailleurs, seuls 33% des justiciables ayant une affaire devant la justice ont accès à un avocat, parmi cette tranche minoritaire, 28% seulement sont des femmes<sup>77</sup>. Les prisons sont surpeuplées et les conditions de détention des prisonniers, en deçà des normes et standards internationaux des droits humains, sont très médiocres. Au mois de juillet 2017, 20 954 détenus étaient répartis entre 82 prisons et centres de détention du pays dont 903 femmes, 634 garçons et 47 filles ; ce chiffre représente deux fois la capacité officielle de 10 360 détenus, avec le cas d'un centre pénitentier qui a dépassé sa capacité de huit fois.

En 2018, plus de 55 % de la population carcérale était en détention préventive très souvent injustifiée, excessive et prolongée. « *En fin 2019, le nombre de détenus est de 26 775 dont 14 430 condamnés et 12 345 prévenus. Les personnes détenues dans le cadre de la « détention provisoire » représentent 46,10 % de la population carcérale tandis que la capacité d'accueil des établissements pénitentiaires est de 10 615 individus (Direction Générale de l'Administration Pénitentiaire, Ministère de la justice, 2020). Selon le rapport de l'ambassade des États-Unis à Madagascar en mai 2022, 27 611<sup>78</sup> personnes sur 11 000 capacités carcérales sont détenues dans les 93 prisons et centres de détention du pays. En général, « les détentions provisoires de longue durée étaient monnaie courante et contribuaient largement à la surpopulation. Les autorités détenaient parfois des détenus en attente de jugement avec des prisonniers condamnés<sup>79</sup> ».*

Cette situation a favorisé **le développement de la justice populaire dans toutes les régions du pays** selon l'enquête de l'Afro Baromètre de 2018, quatre malgaches sur 10 sont d'accord pour l'application des vindictes populaires et paradoxalement c'est dans les zones où les forces de l'ordre sont les plus présentes qu'on rencontre le plus de vindictes populaires qui n'ont rien à voir avec les dina ou les pactes communautaires<sup>80</sup>.

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

La justice populaire reste l'un des défis majeurs de la gouvernance en matière de sécurité publique. En août 2022, le district de l'Ikongo, dans la province de Fianarantsoa, a été le théâtre de tuerie et de l'accrochage meurtrière, entraînant 21 morts et une quarantaine de blessés<sup>81</sup> lors de l'affrontement entre les forces de l'ordre et la population locale, qui a voulu se venger la mort d'une femme et l'enlèvement d'un enfant atteint d'albinisme.

76. ONG Ivoray & Juridixia Consulting Madagascar, Etude sur l'accès à la justice, Décembre 2020

77. Idem

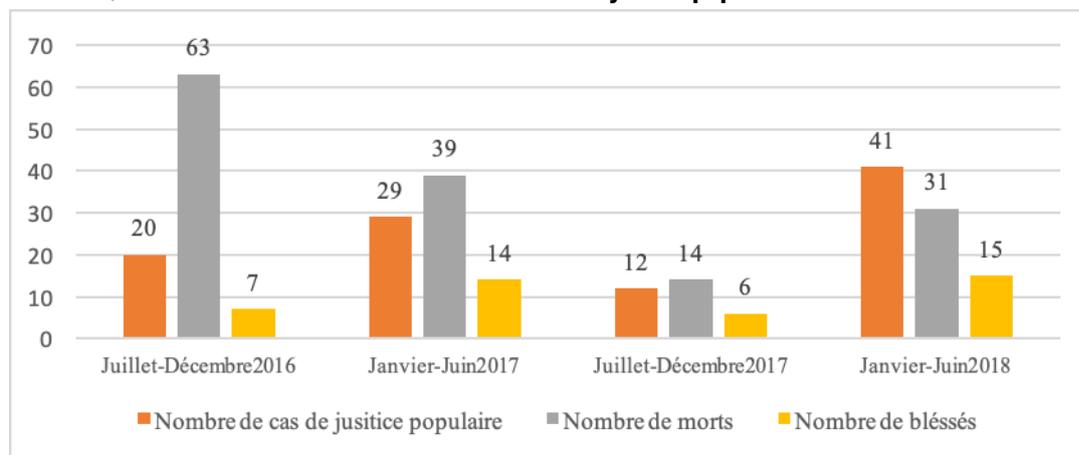
78. <https://mg.usembassy.gov/fr/rapport-sur-la-situation-des-droits-de-l-homme-a-madagascar-en-2021/>

79. Idem

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

81. <https://www.linfo.re/ocean-indien/madagascar/accrochage-meurtriere-a-ikongo-le-dernier-bilan-fait-etat-d-une-vingtaine-de-morts>

GRAPHIQUE 3: Évolution des cas et des victimes de la justice populaire entre 2016 et 2018



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

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

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

#### 2.2.4 Un sentiment d'insécurité grandissant

De larges couches de la population perçoivent d'autres formes de violence quotidienne symbolique ou latente mettant en jeu leur vie du fait de leur exposition à l'extrême pauvreté, la précarité des jeunes sans instruction et sans emploi ainsi que les privations multiples subies dans plusieurs domaines les laissant livrées à elles-mêmes dans des stratégies de survie.

Le recours à la Justice populaire « a pris tellement d'ampleur qu'elle est devenue le deuxième fait d'insécurité, à côté du phénomène Dahalo. [...] apparaissant auparavant d'une manière sporadique au niveau de quelques zones rurales, le phénomène s'est répandu dans bon nombre de régions du pays »<sup>82</sup>. Les agressions contre les personnes atteintes d'albinisme ont atteint des niveaux alarmants dans le sud du pays en raison d'un mélange de pauvreté croissante, de criminalité organisée et de fausses croyances. A ce jour, 33 cas d'agression ont été enregistrés par la Gendarmerie entre 2020 et 2022, en plus des 11 cas enregistrés par la Police nationale pour 2021 et 2022. Même si les autorités nationales et locales s'engagent à s'attaquer à ce phénomène complexe, les capacités, les fonds et la compréhension des besoins plus larges en matière de droits humains concernant l'inclusion et l'égalité sont actuellement insuffisants.

**L'insécurité est de plus en plus ressentie par toutes les catégories de la population.** Le sentiment de peur d'être agressé chez soi et/ou dans le quartier a augmenté selon les données de l'enquête Afrobaromètre entre 2008 et 2014, le pourcentage des populations qui se plaignent de l'insécurité est passé de 54 % en 2013 à 72 % en 2014.

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

Le sentiment d'insécurité à domicile n'a cessé d'augmenter passant de 28 % des personnes interrogées en 2005 à 45 % en 2013<sup>83</sup>. En 2018, selon les résultats de l'enquête d'Afrobaromètre sur la justice populaire, 30 % des personnes interrogées se sont senties en insécurité une ou deux fois dans la maison et 29 % en insécurité plusieurs fois/toujours. Ainsi, par rapport à 2013, la situation s'est aggravée puisqu'en 2018, près de 60 % de la population se sentent en insécurité à domicile. Cette augmentation de la perception de l'insécurité est corroborée par l'enquête MICS 2018<sup>84</sup>.

### 2.2.5 Transparence et redevabilité dans la gestion des ressources publiques

Madagascar n'a pas su consolider les progrès enregistrés en 2018 avec la valeur de 25/100 en se classant au 152ème rang selon l'indice de Transparency International. Entre 2012<sup>85</sup> et 2019, les valeurs et le rang de Madagascar s'inscrivent dans une tendance d'aggravation<sup>86</sup>. Mais, l'IPC 2021 annonce une amélioration en matière de la lutte contre la corruption, avec un score de 26/100<sup>87</sup>, ainsi, Madagascar est placé au 149èmerang sur les 180 pays étudiés. Ces performances traduisent le mauvais score dans l'indice de l'État de droit et le manque d'intégrité politique, de transparence et de redevabilité politique et institutionnelle. Le score de l'année 2019, année de référence de l'IPC de 2018, a été marquée par les fortes dépenses de campagnes électorales, aux sources souvent opaques, surtout pour les candidats aux présidentielles et dans une moindre mesure pour les candidats aux élections législatives<sup>88</sup>. L'omniprésence et l'influence de certains opérateurs économiques sur le système politique et le pouvoir, sans contrepouvoirs ni système de régulation des institutions démocratiques, augmentent les risques de fragilisation de l'État, de « *cartellisation de l'économie* » dans un but d'éviter le jeu de la concurrence au niveau de certains secteurs stratégiques (vanille, mines, télécommunications, etc.).

#### Un contrôle financier qui s'exerce tant bien que mal

Les mécanismes juridictionnels de contrôle des finances publiques ont été effectués par les juridictions de l'ordre judiciaire, sous la houlette de la Cour des Comptes. Six tribunaux financiers ont été créés dans chaque chef-lieu des ex-provinces en 2004 (tandis que la Chambre des comptes a été érigée en Cour des Comptes en 2008). Depuis, des contrôles juridictionnels des comptes des comptables publics, des contrôles de la gestion, surtout des communes, des contrôles thématiques, particulièrement de la dette publique et des marchés publics, ont été effectués<sup>89</sup>. De 2014 à 2019, la Cour des comptes a régulièrement produit des rapports annuels présentant l'état de la gestion des deniers publics.

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

Les Pôles Anti-Corruption (PAC), issus de la nouvelle Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption (SNLCC) pour la période de 2015 à 2025, sont des juridictions spécialisées au sein du système judiciaire pénal<sup>90</sup>. Les PACs fonctionnent dans chaque chef-lieu de province<sup>91</sup> et ont la compétence exclusive de traiter les infractions de corruption et assimilées ainsi que de blanchiment<sup>92</sup>. Mais, dans la pratique, le PAC n'est opérationnel que dans les deux chefs de province dont Antananarivo et Mahajanga. Les PACs peuvent être saisis par une pluralité d'acteurs, y compris des associations et organisations<sup>93</sup> et leurs actions sont cadrées par l'application des instruments internationaux qui sont ratifiés par Madagascar et également par la législation nationale.

Entre juin 2018 et décembre 2021, 1002<sup>94</sup> dossiers sont traités au niveau du PAC d'Antananarivo dont 623 sont jugés et 883 personnes ayant des affaires au niveau de l'agence sont condamnées. Par ailleurs, en décembre 2021, le PAC de Mahajanga a enregistré 232 dossiers traités, avec 51 dossiers jugés et 67 condamnés.

83. Afrobaromètre 2014.

84. 46% des femmes et 63% des hommes (15-49 ans) interrogés se sentaient en sécurité en marchant seuls dans leur quartier après la tombée de la nuit en 2018, 63% des femmes et 79% des hommes se sentaient en sécurité à la maison après la tombée de la nuit. Autrement dit, une majorité de femmes interrogées (54 %) et près des deux cinquièmes (37 %) des hommes se sentaient en insécurité dans leur quartier après la tombée de la nuit.

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

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

87. TI-MG/ IPC 2021

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

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

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

91. Idem, art 3.

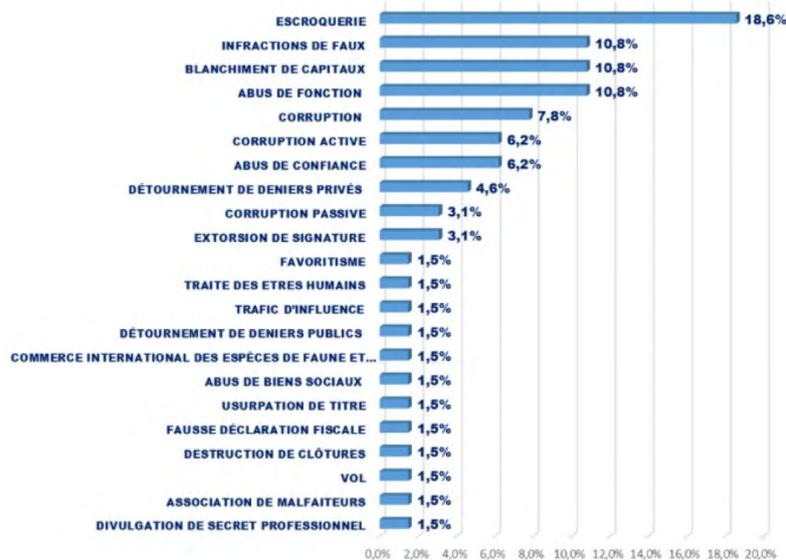
92. Idem, art 18

93. Idem, art 4

94. Pôle Anti-Corruption, janvier- décembre 2021, Rapport Annuel. <https://www.dcn-pac.mg/uploads/rapport/8fa70a3d132b4184f9f5e55183455c21.pdf>

En 2021, le parquet d'Antananarivo a évalué 9.9 milliards d'Ariary<sup>95</sup> de détournement de deniers publics contre 26.7 milliards d'Ar en 2020 et en matière d'infraction au code des changes, le parquet 1er degré du PAC d'Antananarivo a estimé un montant de 1 188.0 milliards d'Ariary<sup>96</sup> en dans la même année. Par ailleurs, au niveau du parquet 1er degré du PAC Mahajanga, le montant approximatif des flux financiers en matière de détournement de deniers publics est évalué à 5 503.4 millions d'Ar en 2021.

#### GRAPHIQUE 4 : Répartition des affaires jugées selon les types d'infractions



Source : DCNPAC/ DSISE/ Service statistique- 21 août 2020

Par ailleurs, il est important de souligner que deux mécanismes non juridictionnels de redevabilité publique, notamment le BIANCO et le SAMIFIN contribuent également à la SNLCC. Dans la pratique, pour optimiser les actions de lutte contre la corruption, les efforts des gouvernements successifs ont porté sur la création du BIANCO en tant qu'organe indépendant pour la lutte contre la corruption dès 2004<sup>97</sup> et du service de renseignement Financier Madagascar (SAMIFIN) devenu opérationnel en 2008.

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

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

Malgré ces efforts se traduisant par des avancées réelles, les indicateurs reflétant le niveau de corruption n'ont pas subi de grands changements pour permettre à Madagascar de présenter un bilan élogieux et encourageant pour les

95. Idem

96. Idem

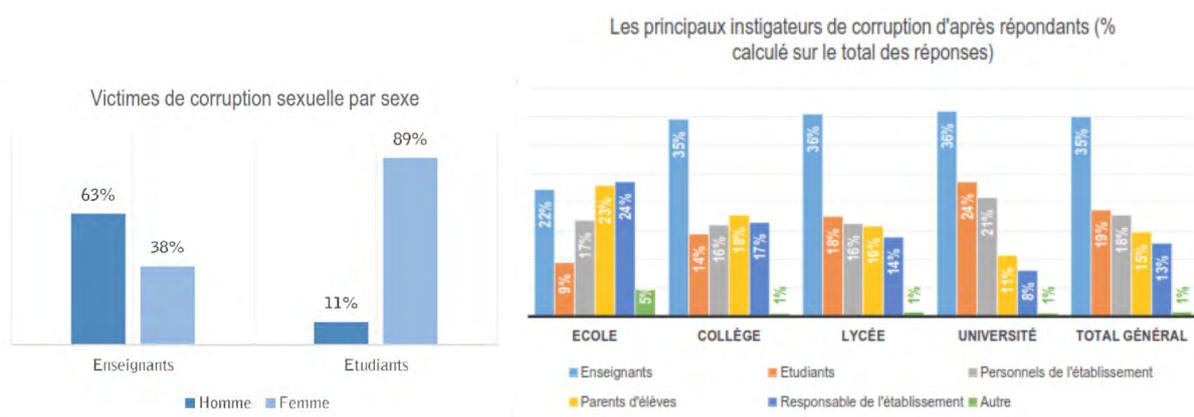
97. Madagascar a ratifié en 2004 la Convention des Nations Unies contre la Corruption et la Convention de l'Union Africaine sur la Prévention et la Lutte contre la Corruption. Elle a aussi ratifié le Protocole de la SADC contre la corruption en 2001, la Convention contre le terrorisme et la criminalité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

acteurs économiques et les populations. Plusieurs projets de lois sont toujours en souffrance en particulier ceux liés à l'accès à l'information publique, à la gestion dynamique des patrimoines des élus (à l'entrée et à la fin de chaque législature) et aux dispositifs de lutte contre la corruption des politiques sectorielles ainsi que celle liée à l'accès à l'information. Les décrets d'application des lois promulguées sont aussi en attente d'adoption par le gouvernement.

Aussi, l'enquête Afrobaromètre de 2018 sur la perception de la corruption par la population montre que 3 malgaches sur 4 considèrent que le niveau de corruption à Madagascar a « beaucoup augmenté/quelque peu augmenté ; 44 % des malgaches pensent que les policiers et les gendarmes sont impliqués dans des affaires de corruption et 39 % le pensent pour les magistrats. Au niveau des institutions, 33 % des malgaches pensent que le gouvernement, les parlementaires et la sphère présidentielle sont aussi impliqués dans les affaires de corruption. Au niveau du secteur privé, 18 % des malgaches pensent que les hommes et femmes d'affaires sont bien impliqués dans les affaires de corruption. En ce qui concerne la lutte contre la corruption, 83 % des malgaches pensent que le gouvernement ne lutte pas efficacement contre la corruption (contre 59% en Afrique).

Malgré tout, la corruption prend toutes ses formes au sein des institutions publiques. Le secteur éducatif est également un lieu où la **corruption sexuelle** prend place. En 2021, la Transparency International Initiative Madagascar a effectué des enquêtes qualitatives et quantitatives, via son projet CORSEX<sup>98</sup>, auprès de 5119 citoyens issus de 2005 ménages, d'élèves, d'enseignants et de parents d'élèves au sein de 16 établissements scolaires dans 3 régions (Analamanga, Atsinanana et DIANA). Les résultats de cette étude démontrent des nombres importants des victimes de corruption sexuelle au niveau des écoles, des collèges, des lycées et des universités.

#### GRAPHIQUE 5 : la corruption sexuelle par sexe



Source : TI-MG/ CORSEX Novembre 2021

## 2.3 | UNE GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE EN ATTENTE DES GAINS DU PROGRÈS CERTAIN DE LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE

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

La gouvernance démocratique n'a pas pris en compte la participation égalitaire des femmes et des hommes dans la gestion des affaires publiques nominatives et électives. L'enthousiasme des militantes des droits des femmes en vue d'atteindre l'objectif commun 50/50 a été marqué en proposant la loi sur le système de quota au niveau de poste de prise de décision nominative en 2012. Ce texte a été adopté auprès de l'Assemblée Nationale alors qu'il est malheureusement ajourné au niveau de sénat. 10 ans après cette tentative, une nouvelle loi sur la participation des femmes aux postes de prise de décision a été adoptée au niveau de deux assemblées parlementaires et déclarée actuellement par l'HCC comme non conforme à la constitution.

98. Transparency International Initiative Madagascar, novembre 2021, La corruption sexuelle au niveau scolaire et universitaire, pp 6-9. La réalisation de cette enquête est soutenue par l'Ambassade de France à Madagascar et l'OIF.

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

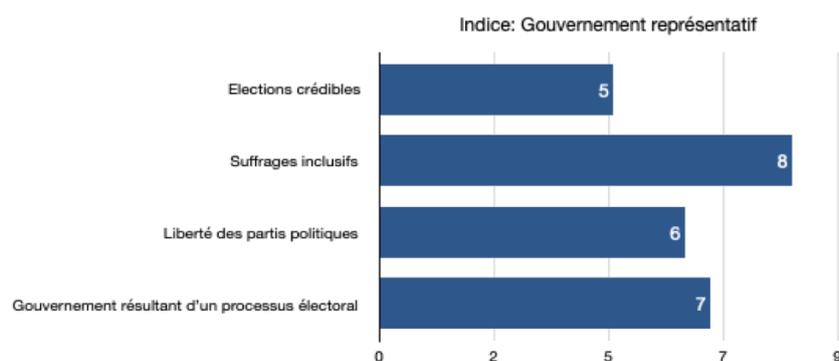
Conséquemment, l'État de droit s'est requinqué graduellement en garantissant le respect des droits fondamentaux, notamment le droit à l'accès à la justice et le raffermissement du fonctionnement des institutions judiciaires et celles en charge des contentieux constitutionnels et électoraux. Les contrôles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

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

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

Les indicateurs croisés relatifs à **l'existence d'un gouvernement représentatif permettent d'affirmer qu'une progression indéniable sur la légitimité démocratique est intervenue à Madagascar entre 2010 et 2018**. À cet effet, l'indicateur le plus performant est celui relatif au suffrage inclusif qui a enregistré un score de 8 sur une échelle supérieure de 10.

#### GRAPHIQUE 6: Indice de légitimité démocratique



Source: *The Global Source of Democracy Initiative (2018), Madagascar*<sup>99</sup>

L'Indice Mo Ibrahim de la gouvernance en Afrique confirme également cette tendance de légitimité démocratique, notamment à travers l'indicateur « *mécanismes constitutionnels de transferts de pouvoirs* » ayant atteint un score positif de +33,4%<sup>100</sup>.

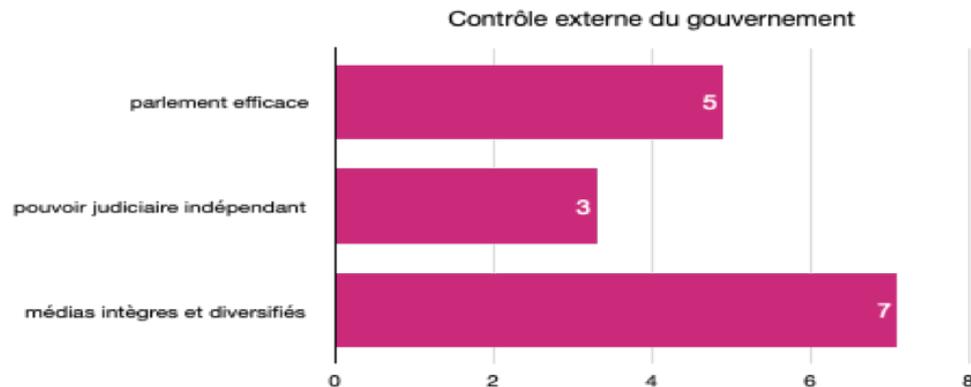
Mais lorsqu'on analyse l'indice relatif au contrôle externe du gouvernement, la situation de Madagascar laisse entrevoir une absence de contrôle de l'action gouvernementale par des institutions constitutionnellement nantis de ce mandat, notamment les pouvoirs législatif et judiciaire. Les indicateurs en appui à cet indice – comprenant un parlement efficace, un pouvoir judiciaire indépendant et médias intègres et diversifiés – affichent des performances inconsistantes, tendant

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

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

vers la négation de la légitimité démocratique. En effet, les deux indicateurs institutionnels, à savoir un parlement efficace et un pouvoir judiciaire indépendant, présentent des scores en deçà de la moyenne. Ce qui est inversement proportionnel à l'indicateur sur les médias, affichant une progression en flèche.

#### GRAPHIQUE 7: Indice de contrôle externe du gouvernement



Source: *The Global Source of Democracy Initiative (2018), Madagascar*<sup>101</sup>

Cette tendance est également relayée par l'Indice Mo Ibrahim de la gouvernance en Afrique qui donne particulièrement une note négative à l'indicateur sur l'indépendance de la justice (-6,7%)<sup>102</sup> ainsi qu'à la redevabilité du gouvernement et des agents publics (-11,9%).

Une des inductions logiques des scores enregistrés par Madagascar est que l'équilibre entre les pouvoirs est fragile, tendant vers la suprématie de l'exécutif<sup>103</sup>. À cet effet, le parlement ne joue pas son rôle de contrôle de l'action du gouvernement et d'évaluation des politiques publiques. Ces commissions ne sont pas suffisamment dotées d'outils d'analyses et d'évaluation des lois de finances et de plusieurs textes juridiques. Les collectivités locales n'exercent pas également leurs pouvoirs et n'ont aucun lien de coopération avec le parlement pour faire porter les grands problèmes de développement des régions. Dans la perspective d'une gouvernance efficace, la problématique d'équilibre et d'efficacité des trois pouvoirs dans le cadre d'un plan national de bonne gouvernance est à prendre en considération pour renforcer les institutions de l'État et la confiance des populations en leurs institutions démocratiques.

Il appartient cependant aux autorités politiques de Madagascar d'insuffler une ère de détente nationale et une meilleure inclusivité en vue de remédier aux effets de la volatilité des pratiques politiques malgaches qui impactent irrémédiablement sur les performances socio-économiques du pays. Ce serait en effet une perte d'opportunités pour Madagascar si les pratiques autour du contrôle de l'appareil gouvernemental – en vue de capter les rentes économiques - persistaient. Dans le passé, ces agissements ont souvent (1) tendu les processus électoraux, (2) biaisé le processus d'acquisition de la légitimité démocratique<sup>104</sup>, (3) affaibli la résilience des institutions de l'État, et (4) causé une grande fragilité des systèmes politique et économique, urbain et rural. En conséquence, des milliers des populations malgaches sont demeurés dans la pauvreté, exclus des sphères des bénéficiaires des richesses et élans de solidarité nationale.

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

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

103. Selon l'article 44 de la constitution de la 4ème République Malgache : la fonction exécutive est exercée par le Président de la République et le Gouvernement »

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

**03**

**LES MÉDIAS ENTRE  
NEUTRALITÉ ET JEUX  
PARTISANS**



**NATIONS UNIES  
MADAGASCAR**



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

La libéralisation des années 90 et 2000 a favorisé le développement rapide des stations de radio et de télévision ainsi que de nombreux titres de journaux électroniques. En 2018, Madagascar comptait une chaîne publique avec des antennes régionales et 26 chaînes privées. Avec près de 300 radios actives, dont un tiers de radios locales publiques, la radio reste le média préféré des malgaches et le plus accessible. Cependant, en ville, la télévision commence à lui prendre la première place : en 2015<sup>105</sup>, 95% des urbains regardaient la télé quatre heures par jour et 78% écoutaient la radio deux heures et demie par jour ; le monde rural a accès surtout aux radios mais de façon très inégale selon les régions. En 2018, sur la base des données de l'enquête MICS, la première source d'information est la radio pour 49 % des hommes et 41 % des femmes ; la télévision est regardée par 20 % de la population malgache 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 malgache (8 % par les femmes et 9 % par les hommes). En revanche, le téléphone mobile est plus largement utilisé, 52 % de la population malgache possèdent un téléphone portable, mais avec des disparités entre les ménages urbains (75 %) et les ménages ruraux (45 %) ; les disparités sont plus accentuées dans l'utilisation du téléphone portable entre les plus riches (95%) et les plus pauvres (12 %). Enfin, l'utilisation d'internet par les ménages reste le privilège des urbains (32 %) alors que la pénétration de l'internet dans le milieu rural n'est que de 7 %.

### 3.1 | UN VIDE JURIDIQUE EN MATIÈRE DE RECHERCHE, D'ANALYSE ET DE DIFFUSION D'INFORMATIONS

**L'absence du cadre législatif et de la coordination nationale du système d'intelligence économique rend la situation encore plus désastreuse.** Le rapport Martre de 1995 définit que : « *l'intelligence économique est l'ensemble des actions coordonnées de recherche, de traitement et de distribution en vue de son exploitation, de l'information utile aux acteurs économiques*<sup>106</sup> ». L'objectif de ce système est de mettre à disposition du public les informations ou les données nécessaires pour répondre aux besoins des agents concernés. En termes de système d'alerte précoce, la maîtrise des informations stratégiques développe le dynamisme d'anticipation des décisions. Pourtant, selon les enquêtes menées par Internews en 2021, 42 %<sup>107</sup> des journalistes ont accès aux sources crédibles d'information et 27 % subissent des pressions dans l'exercice de ses missions de recherche d'information. **Sur l'ensemble des journalistes interrogés : 50 % affirment que la liberté de la presse est en progrès ; 31 % concluent qu'elle est en nette dégradation ; 8 % des journalistes rencontrent des menaces et 12 % se disent satisfaits du système. Par ailleurs, en matière de la liberté de la presse, le RSF confirme que Madagascar est classé au rang de 98ème sur 180 pays<sup>108</sup>, avec un score de 58.02 en 2022.** Malgré les efforts législatifs engagés par les autorités publiques, la gouvernance du monde de communication médiatisée reste un défi majeur pour assurer et garantir la liberté d'expression.

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

Le droit positif en vigueur à Madagascar ne prévoit pas de dispositions garantissant explicitement l'autonomie et l'indépendance de l'organe de régulation des médias. La loi sur la communication, prévoit la mise en place d'un organe de régulation indépendant. Les grands groupes industriels et les personnalités politiques ont fait main basse sur les

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

106. Martre (Henri) et Aïli, 1994, Intelligence économique et stratégie d'entreprise - Commissariat Général du Plan - p. 11.

107. Internews – Etude sur le paysage médiatique à Madagascar- Septembre 2021.

108. Reporters Sans Frontières 2022 (<https://rsf.org/fr/pays/madagascar>)

médias engendrant une dégradation des valeurs de l'information, une précarité de l'emploi et surtout une incidence sur la démocratie et les enjeux électoraux, citoyens et républicains.

**Ce paysage des médias malgache influence de plus en plus la qualité des débats publics surtout en périodes électorales.** Les médias à Madagascar sont aujourd'hui marqués par le manque d'investigation, de vérification et d'analyse objective pour éviter toutes formes de politisation, surtout lors des élections et des périodes des crises politiques. On note également que les femmes sont sous-représentées dans les médias malgré leur masse critique dans les organes de presse. La voix des femmes et des hommes n'est pas équitablement répartie et les femmes sont sous-représentées dans les contenus médiatiques. Leurs voix sont marginalisées dans quasiment tous les sujets les concernant directement<sup>109</sup>. Aussi, est-il important que le secteur des médias bénéficie d'appuis visant le renforcement des capacités d'investigation, d'analyse et d'organisation des débats télévisés et émissions respectueux de toutes les règles déontologiques et d'objectivité du métier de journaliste et permettant une meilleure représentativité de la diversité de la population.

## 3.2 | L'INFLUENCE DES RÉSEAUX SOCIAUX SUR LE PROCESSUS DE DÉCISION PUBLIQUE

**Les réseaux sociaux constituent des outils de la NTIC qui sont incontournables dans la paysage politique et le système démocratique.** À Madagascar, l'utilisation des technologies de l'information et de la communication est cadrée par la loi 2014-006 sur la lutte contre la cybercriminalité. Selon l'enquête MICS en 2018, 52 %<sup>110</sup> des malgaches ont un téléphone mobile et ce chiffre dévoile le niveau d'accessibilité de la population à l'internet et aux réseaux sociaux. **Sur les 26 251 309 population, la taille de l'audience sur Facebook, en 2020, est de 2.8 millions<sup>111</sup> (10.7 % de la population) dont 17.76 % constituent la population en âge de plus de 14 ans.** Au niveau de la Région Analamanga, 68.27 %<sup>112</sup> de la population en âge de plus de 14 ans ont accès aux réseaux sociaux Facebook et le reste représente le taux des facebookers au niveau des autres régions. D'une manière générale, **Madagascar compte 5.8 millions<sup>113</sup> d'internautes en 2022, avec une progression de 41 %<sup>114</sup> par rapport aux chiffres 2020.**

Cette tendance informe que la majorité des jeunes, surtout en milieu urbain, est touchée par les informations qui circulent au niveau de la plateforme Facebook et de l'internet. Devenu un lieu de contestation collective des décisions publiques et politiques, le développement du secteur digital entraîne la transformation de l'architecture des débats publics et cette configuration emmène au changement de paradigme en termes de rapport citoyen-gouvernement. Autrement dit, **le monde digital prend place rapidement au niveau de la société et cette révolution numérique détermine, d'une manière multiface, l'approche psychologique du comportement humain et les orientations idéologiques du citoyen.** Dans le domaine de la gestion des affaires publiques, l'évolution de la technologie de l'information non maîtrisée met en péril les décisions du gouvernement par l'émergence des infox et fragilise la crédibilité des institutions à cause de l'injure et la diffamation envers les agents de l'autorité publique ou les citoyens chargés d'un mandat public.

109. FOCUS DEVELOPMENT ASSOCIATION et al. Analyse situationnelle de l'Égalité Femmes-Hommes à Madagascar. 2021.

110. Enquête MICS – Mass média, communication et internet- 2018

111. Chiffres clés du Digital à Madagascar | Malagasy.tech – 2020

112. Idem

113. Marketing Digital à Madagascar | Malagasy.tech | Site Officiel 2022.

114. Idem

**ANNEXES**



**NATIONS UNIES  
MADAGASCAR**



## Annexe 1 | RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Amnesty International, 2021, La situation des droits humains dans le monde, 512p.
- Afrobaromètre, Février 2019, La démocratie en Afrique : la demande, l'offre et la démocratie insatisfait, Synthèse de Politique No 54 d'Afrobaromètre, 32p.
- Banque Mondiale, Mai 2022, Perspectives économiques de Madagascar, 40p.
- Cour des Comptes, Février 2022, Rapport sur l'audit des flux financiers liés à la lutte contre le Covid-19. Gestion 2020, 72p.
- Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité, Novembre 2020, Politique Nationale de Bonne Gouvernance, 101p.
- David de Ferranti et All, 2009, Pour une meilleure gouvernance. Un nouveau cadre d'analyse et d'action, Nouveaux Horizons, 156p.
- FAO, Juin 2022, Madagascar : Évaluation des dommages et des pertes causés par les cyclones Batsirai et Emnati sur le secteur agricole dans le Grand Sud-Est de Madagascar, Rapport DIEM-impact, 72 p.
- FAO, Juillet 2022, Madagascar : Grand Sud and Grand Sud-Est, 4p.
- Fonds de Développement Local, Octobre 2020, Publication de document contenant les prévisions de subvention aux Collectivités Territoriales Décentralisées par le FDL pour l'exercice 2021, 6p.
- INSTAT Madagascar, Juillet 2022, Tableau de Bord Economique, 44p.
- Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Services Fonciers, 2022, Loi n° 2022-013 portant refonte des règles fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée, 19p.
- Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Services Fonciers, 2021, Rapport Annuel. 54p.
- Ministère de l'Economie et des Finances, Juillet 2021, Deuxième rapport de Madagascar pour l'examen national volontaire sur les objectifs de développement durable 2021, 86p.
- Ministère de l'Aménagement et des Finances, 2021, Loi n° 2021-027 portant loi de Finances pour 2022, 322p.
- Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Services Fonciers, 2021, Rapport Annuel. 54p.
- Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation. Loi organique n°2014 du 14 Aout 2014 régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités Territoriales Décentralisées, ainsi que celles de la gestion de leurs propres ressources.
- Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation. Loi n° 2014-0020 du 20 Aout 2014 relative aux ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs Organes.
- Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation. Loi n° 2014-021 du 22 aout 2014 relative à la représentation de l'État.
- PNUD, 2022, Guerre Russo-Ukrainienne. Les conséquences sur l'économie malgache, 7p.
- PNUD, 2021, Rapport baseline sur la situation des indicateurs des objectifs de développement durable à Madagascar, 214p.
- Pôle Anti-Corruption, 2021, Rapport Annuel Janvier- Décembre 2021, 56p.
- PNUD, 2019, Rapport Annuel 2019, 68p.
- PNUD, Octobre 2014, Évaluation de l'état de la lutte contre la corruption à Madagascar, 37p.
- Transparency International Initiative Madagascar, Avril 2022, Le financement des campagnes électorales à Madagascar, 13p.
- Transparency International Initiative Madagascar, Janvier 2021, COVID 19 et gouvernance : les leçons apprises de la crise de 2020, 92p.
- Transparency International Initiative Madagascar, Mars 2021, Perception citoyenne quant à la responsabilité et à la redevabilité des députés, 52p.
- Transparency International Initiative Madagascar, Juin 2021, L'opacité du financement politique à Madagascar. Rapport d'enquête et d'analyse, 54p.
- Transparency International Initiative Madagascar, Novembre 2021, La corruption sexuelle au milieu scolaire et universitaire, 32p.
- Transparency International Initiative Madagascar, Novembre 2021, Le baromètre de la corruption dans le domaine de la santé à Madagascar. B-CORSAN 2021, 25p.
- UNICEF, Juin 2022, Rapport MICS EAGLE Madagascar. Analyse de l'éducation pour l'apprentissage et l'équité à l'échelle mondiale, 72p.
- UNFPA, 2021, Rapport Annuel 2021. UNFPA Océan Indien. Madagascar, Comores, Maurice, Seychelles, 72p.
- UNICEF, Décembre 2020, Analyse budgétaire de l'éducation à Madagascar, 18p.

## Annexe 2 | TABLEAUX AVEC LES DONNÉES ET INDICATEURS PERTINENTS, DÉSAGRÈGES SELON LES GROUPES

### I Impacts des crises politiques sur l'évolution de la croissance économique à Madagascar

ANNEE DE CRISES POLITIQUES	TAUX DE CROISSANCE DU PIB	
	Avant la crise	Après la crise
1968- 1972	9%	-1%
1990- 1991	5%	- 5.5%
2001-2002	6%	- 12%
2008- 2009	6%	- 4.5%

Source : INSTAT- 2014

### I Indicateurs économiques

INDICATEURS ECONOMIQUES	2020	2021
Taux de croissance	- 7.1%	4.4%
PIB/ Hab	477.413\$	514.906\$
Taux de pauvreté à 5.5\$/jour	95.5%	95.5%
Taux de pauvreté à 1.9\$/jour	80%	79%
Indice de capital Humain (0-1)	0.392	
Déficit budgétaire	6.3%	7%
Taux d'inflation		5.81

Source : INSTAT/ Banque Mondiale- perspectives économiques

### I Le poids en valeur et en volume des échanges commerciaux de Madagascar avec la Russie et l'Ukraine

	2020		2021	
	IMPORT	EXPORT	IMPORT	EXPORT
Poids total en valeur (en % sur le total)	0.1	0.1	1.1	0.2
Poids total en volume (en % sur le total)	1.1	0.4	1.7	0.5

Source : INSTAT/ 2020-2021

### I La participation citoyenne aux échéances électorales

INDICATEURS	VALEURS	ANNEE
Electeurs inscrits	10 400 000 sur 16 500 000 en âge de voter	2022
Electeurs inscrits sur la liste électorale	9 949 083	2018
Participation au vote au premier tour de l'élection présidentielle	5 367 550 votants (53.95%)	2018
Vote de second tour de l'élection présidentielle	4 767 697	2018
Taux de participation à l'élection législative	31%	2019

Source : CENI- Madagascar

### I Analyse comparative de la perception de la population par rapport à l'offre et à la demande de démocratie

PAYS	OFFRE DE DEMOCRATIE	DEMANDE DE DEMOCRATIE
Ghana	70%	67%
Tanzanie	68%	66%
Sierra Leone	60%	62%
Madagascar	7%	22%

Source : Afrobaromètre : la démocratie en Afrique. La demande, l'offre et la démocratie insatisfait – Février 2019

### I La présence de l'Etat et la mise en œuvre de la décentralisation

INDICATEURS	VALEURS
Nombre des Provinces	6
Nombre des Régions	23
Nombre des Districts	119
Nombre des Communes	1 695
Les Communes nouvellement créer (Loi 2015-002)	149

Source : Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation – FDL

### I Les transferts de subvention d'investissement au profit des CTD (2021)

SOURCE DE FINANCEMENT	INVESTISSEMENT
Ressources Propres Interne de l'Etat (RPI)	10 milliards d'Ar pour 5 Communes
Projet d'Appui à la Performance du Secteur Public (PAPSP)	6 milliards d'Ar pour 200 Communes
Programme de Développement Communal Inclusif et de Décentralisation (PDCID)	Phase 1 (2016-2021) : 11.55millions euros Phase 2 (2020-2023) : 16.6millions euros

Source : Fonds de Développement Local (FDL) – Les prévisions des subventions aux CTD pour l'exercice 2021.

### I Les organes de contrôle des finances publiques et les agences pour la lutte contre la corruption

ORGANES DE CONTROLE	AGENCES POUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION
Inspection Générale de l'Etat	Bureau Indépendant Anti-Corruption
Cour des comptes	Comité pour
Tribunal financier	Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité
Commission Nationale des Marchés Publics	Pôle Anti-Corruption
Contrôle Financier	SAMIFIN
Agence de Régulation des Marchés Publics	Agence de Recouvrement des Avoirs Illicites
Direction de la Brigade d'Investigation Financière et de l'Audit	

### I Indice de Perception de la Corruption (IPC)

	2020	2021
RANG	149/180	149/180
SCORE	25/100	26/100

Source : TI-MG/ IPC 2021

### I Indice sur l'Etat de droit et classement mondial de Madagascar (World Justice Project – 2021)

FACTEUR	CLASSEMENT GLOBAL	CLASSEMENT REGIONAL	CLASSEMENT REVENU
Etat de droit	112/139	20/33	
Contraintes aux pouvoirs du gouvernement	104/139	19/33	9/18
Absence de corruption	133/139	29/33	15/18
Gouvernement ouvert	85/139	9/33	3/18
Droits fondamentaux	102/139	18/33	10/18
Ordre et sécurité	79/139	10/33	4/18
Application des règlements	125/139	25/33	10/18
Justice civile	106/139	19/33	7/18
Justice criminelle	111/139	25/33	10/18

Source : World Justice Project – Indice sur l'Etat de droit 2021

[https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/Madagascar\\_2021%20WJP%20Rule%20of%20Law%20Index%20Country%20Press%20Release%20FR.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/Madagascar_2021%20WJP%20Rule%20of%20Law%20Index%20Country%20Press%20Release%20FR.pdf)

### I L'inégalité au niveau du secteur de l'éducation

INDICATEURS	VALEURS
Fréquentation des enfants (36-59 mois) dans une école préscolaire	30%
Taux d'achèvement au niveau primaire	56% (86% pour le quintile le plus riche 18% pour le quintile le plus pauvre)
Accès au niveau de l'école primaire au niveau des Régions	8 enfants sur 10 parmi les plus pauvres
Taux d'achèvement au niveau du collège	26% (67% pour le quintile le plus riche 3% pour le quintile le plus pauvre)
Dépense du secteur éducatif en % du budget de l'Etat et du PIB	15.2% (2019)

Source : UNICEF Rapport MICS - Analyse budgétaire de l'Education 2020

### I Injustice et violence Basée sur le Genre

INDICATEURS	VALEURS	ANNEE	SOURCES
Violence Basée sur le Genre	Le nombre des femmes déclarées avoir subi une : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Violence physique : 32% des femmes</li> <li>▪ Violence sexuelle : 13.5% des femmes</li> </ul>	2018	VNR MEF – Juillet 2021

### I La gouvernance du secteur foncier

OPERATIONS	CIBLES 2021	REALISATIONS 2021
Immatriculation collective	40.000 Titres fonciers créés	8 092 titres créés
Certification foncière massive	1 050 000 Certificats fonciers	94 947 certificats fonciers établis
Superficie du territoire sécurisé	5 870km <sup>2</sup>	323, 196 km <sup>2</sup> sécurisés
Guichets fonciers appuyés	300 guichets	200 Guichets Fonciers appuyés

Source : MATSF- Rapport annuel 2021

### I Utilisation de l'internet et des réseaux sociaux

INDICATEURS	CHIFFRES	SOURCES
Pénétration de l'internet sur le territoire national	14%	MICS 2018- Mass média, communication et internet
Accès internet à domicile	13% des malgaches	Enquête MICS 2018- Mass média, communication et internet
Possession de l'ordinateur	5%	Enquête MICS 2018 – Mass média, communication et internet
Utilisateurs d'un téléphone mobile	52%	Enquête MICS – Mass média, communication et internet
Taille de l'audience sur facebook	2.8 millions : - 10.7% de la population - 17.8% de plus de 14ans 3.5 millions	Chiffres clés du Digital à Madagascar   Malagasy.tech – 2020  2022
Région Analamanga	68.3% de la population de plus de 14 ans	Chiffres clés du Digital à Madagascar   Malagasy.tech - 2020
Nombre d'internautes	5.8millions : - 19.4% de la population - 41% de progression/ à 2020	Marketing Digital à Madagascar   Malagasy.tech   Site Officiel 2022

### I Les sites les plus visités

TOP 5 GLOBAL	TOP 5 SITES MALAGASY	TOP MEDIA	TOP BANQUE	TOP MEDIA ETRANGER	TOP BOITE MAIL
Google	Orange.mg				
Facebook	Moov.mg	Midi Madagasikara	BMOI	Le Monde	Gmai
Youtube	Portal job	L'express.mg	BNI	Le Parisien	Yahoo
Yahoo	Bet 261				Live.com
Orange.mg	Midi Madagasikara				Msn

Source : Chiffres clés du Digital à Madagascar | Malagasy.tech 2020

### I Classement en termes de la liberté de la presse

<b>Classement</b>	98/180
<b>Score</b>	58.02

Source : Reporters Sans Frontières 2022 <https://rsf.org/fr/pays/madagascar>

### I Appréciation de la situation de la liberté de la presse par les journalistes

<b>Satisfait</b>	12%
<b>En progrès</b>	50%
<b>En nette dégradation</b>	31%
<b>Très menacé</b>	8%

Source : Internews – Etude sur le paysage médiatique à Madagascar – Septembre 2021

### I Accès aux sources d'information

<b>Sources crédibles d'information</b>	42% des journalistes
<b>Pressions</b>	27% des journalistes

Source : Internews- Etude sur le paysage médiatique à Madagascar – Septembre 2021

## Annexe 3 | PERSONNES CONTACTÉES LORS DE LA COLLECTE DES DONNÉES

Nom et Prénoms	Fonction	Sujet
Hajo ANDRIANAINARIVELO	Ancien Ministre de l'Aménagement du Territoire et des Services Fonciers	Aménagement du territoire, politique foncière
Yvon TSIMBAZAFY	Magistrat, Directeur de la lutte contre la corruption du Ministère de l'Industrie et du Commerce	Système judiciaire, lutte contre la corruption
Bernard RAVELONJATO	Enseignant-Chercheur	Economie politique, rôle de la société civile
Mija RANDRIATSARAFARA	DG du KOLO TV/FM	Médias

## Annexe 4 | LACUNES STATISTIQUES ET ANALYTIQUES EXISTANTES

### Fiabilité et disponibilité des données

Les résultats des enquêtes qualitatives et quantitatives ne reflètent forcément pas la réalité et l'évolution de la situation sur terrain. En termes de l'échantillonnage, faute des moyens nécessaires pour réaliser les tâches, les personnes cibles sont peu représentatives par rapport au nombre de la population étudiée et à l'espace ciblée.

Dans la réalisation du CCA 2022, nous avons rencontré une lacune liée à la rareté des données sur la gouvernance. L'institutionnalisation du système d'open data n'existe pas encore à Madagascar, et en effet, l'obtention des sources d'informations fiables est compliquée.





## 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](http://madagascar.un.org)

 UN Madagascar

 un\_madagascar

 @UNMadagascar

 CINU Antananarivo