

Annexe
A7



NATIONS UNIES
MADAGASCAR



Analyse commune de pays
du Système des Nations Unies
à MADAGASCAR

ANALYSES DU SYSTÈME PAYS
MADAGASCAR ET DE SES
PRINCIPALES DIMENSIONS

2022

SOMMAIRE	2
SIGLES ET ABRÉVIATIONS	3
1. INTRODUCTION	4
2. RESULTATS DES META-ANALYSES SYSTEMIQUES	5
2.1 Analyse du « Système Madagascar » et diagramme global	5
Le diagramme global du « Système Madagascar »	5
Les politiques d'intervention	6
Aspects spécifiques liés aux principes de programmation des Nations Unies	7
2.2 Analyse du sous-système social	10
2.3 Analyse du sous-système économique	15
2.4 Analyse du sous-système environnemental	19
2.5 Analyse du sous-système de la gouvernance	23

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

CCA	Common Country Analysis (Analyse Commune de Pays)
ODD	Objectifs du Développement Durable
SNU	Système des Nations Unies

01

Introduction



**NATIONS UNIES
MADAGASCAR**



Pour trouver des solutions à la complexité des défis et enjeux pour le développement durable à Madagascar, en ligne avec le caractère intégré des Objectifs du Développement Durable (ODD), il ne suffit plus d'avoir des évidences robustes au niveau de chaque secteur. Il devient essentiel de reconnaître la dimension systémique de ces défis et enjeux et de l'analyser. Suivant le principe de la cohérence des politiques de développement durable qui est propre à l'ODD 17, cette connaissance devient la base sur laquelle bâtir des réponses - dont le prochain Plan-cadre de coopération 2024-2028 – cohérentes, efficaces et efficientes.

Dans ce sens, le processus d'analyse pour le CCA 2022 a dédié une place centrale à une série de méta-analyses systémiques. Avec la contribution de toutes les agences du SNU et des groupes de coordination impliqués (Jeunes, Droits humains et Genre, SIDA et Réduction des risques de Catastrophes), et l'appui technique de UNITAR et UNDESA, un processus analytique inclusif et participatif a permis de co-construire une vision systémique des principaux enjeux, relations (synergies et arbitrages) et leviers constituant le « *Système Madagascar* » et ces composantes principales, notamment les sous-systèmes social, économique, environnemental et de la gouvernance.

Le résultat des méta-analyses systémiques sont des diagrammes causaux qualitatifs, produits suivant la méthode du Causal Loop Diagram¹. Ils sont le résultat d'une intelligence collective issue d'une approche heuristique au sein du SNU, conjuguant les connaissances, compétences et sensibilités sectorielles, des 180 participants, personnel local et internationale, en représentation des agences et des groupes de coordination du SNU. Au niveau de chaque diagramme, les participants à l'atelier ont travaillé pour assurer la prise en compte des principes de programmation des Nations Unies, notamment Ne laisser personne de côté, Droits humains, Egalité de genre et autonomisation des femmes, Soutenabilité, Résilience et Redevabilité.

Les diagrammes, accompagnés des narratives respectives et des réflexions en termes de politiques cohérentes sont reproduits ici.

1. Voir par exemple : Probst G. and A. M. Bassi (2014). *Tackling complexity: A Systemic Approach for Decision Makers*. Greenleaf Publishing, UK.

02

**RESULTATS
DES META-ANALYSES
SYSTEMIQUES**



**NATIONS UNIES
MADAGASCAR**



2.1 | ANALYSE DU « SYSTÈME MADAGASCAR » ET DIAGRAMME GLOBAL

L'agrégation finale au niveau du « Système madagascar » des résultats des méta-analyses systémiques réalisées pour chaque dimension du développement durable - sociale, économique, environnementale et de gouvernance – est le diagramme global de la Figure 1. Une première série de politiques prenant en compte directement les dynamiques interconnectées a aussi été identifiée pendant les ateliers.

Le diagramme global du « Système Madagascar »

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

Les politiques d'intervention

Un ensemble de politiques cohérentes entre elles (et avec la temporalité des interactions, de court, moyen et long termes) et agissant en concertation sur les quatre dimensions du développement durable doit être conçu sur la base de cette vision systémique des principaux défis et enjeux de Madagascar.

Lors des ateliers de méta-analyses les pistes ressorties sont ici énumérées :

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

Aspects spécifiques liés aux principes de programmation des Nations Unies

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

- Le manque d'accès, surtout des personnes plus vulnérables et marginalisées et des femmes, aux services publics (santé, éducation, etc.), à l'emploi et l'entrepreneuriat, et aux processus et instances de décision (politiques², économiques, judiciaires etc.) ; ainsi qu'une répartition inégale des services et de l'information, désharmonisant le développement régional et créant des tensions.
- Un dialogue social pour répondre aux besoins du monde du travail presque inexistant.

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

- Le manque de protection sociale inclusive, de protection et de représentation efficace des droits des mineurs et des personnes vivant avec handicap.
- Une série d'exclusions entravant une contribution effective de toutes les composantes de la population au développement durable du pays (par la voie de la productivité, de l'environnement des affaires, etc.). Exclusion qui touche aussi les volontaires dont les contributions sont essentielles également dans les secteurs sociaux tels que l'éducation.
- Un cadre législatif non suffisamment adapté aux multiples réalités (p. ex. les textes relatifs au droit de personnes en situation de handicap, le code du travail), non suffisamment incitatif (p. ex. pour les entreprises et les investissements privés en relation à l'égalité de genre et la promotion des droits humains) et qui ne reflète pas les conventions internationales ratifiées (p. ex. le droit du travail); une non-application des lois existantes et un manque d'une volonté politique pour faire avancer par exemple l'égalité de genre ou pour changer des lois discriminatoires (e.g., la législation sur l'allocation de succession) ; les lacunes en termes de mécanismes permettant de tenir les détenteurs d'obligation responsables pour l'application des lois ; des politiques sectorielles sourdes aux différences, par exemple de genre ; une corruption exacerbant les individualismes et les inégalités.
- Une méconnaissance des lois et des droits par les bénéficiaires (p.ex. la loi sur l'avortement, les droits des volontaires), favorisée par le manque d'une information et sensibilisation capillaires.
- Des normes sociales, des us et des coutumes non favorables qui par exemple autorisent les violences basées sur le genre, freins au plein épanouissement des femmes et des filles, ou qui entravent l'égalité de genre dans les différents milieux - ménage, communauté, éducation, vie politique, emploi, etc. – par un accès non-équitable aux ressources, services, décisions³, une non-application effective des lois, une non-reconnaissance et non-prise en compte des besoins et rôles spécifiques.
- Le manque de données ventilées par caractéristiques socio-démographiques (genre, âge, etc.) permettant d'orienter les politiques vers les groupes vulnérables et les inégalités, ainsi que de mécanismes accessibles de redevabilité de l'Etat vis-à-vis des détenteurs de droit.

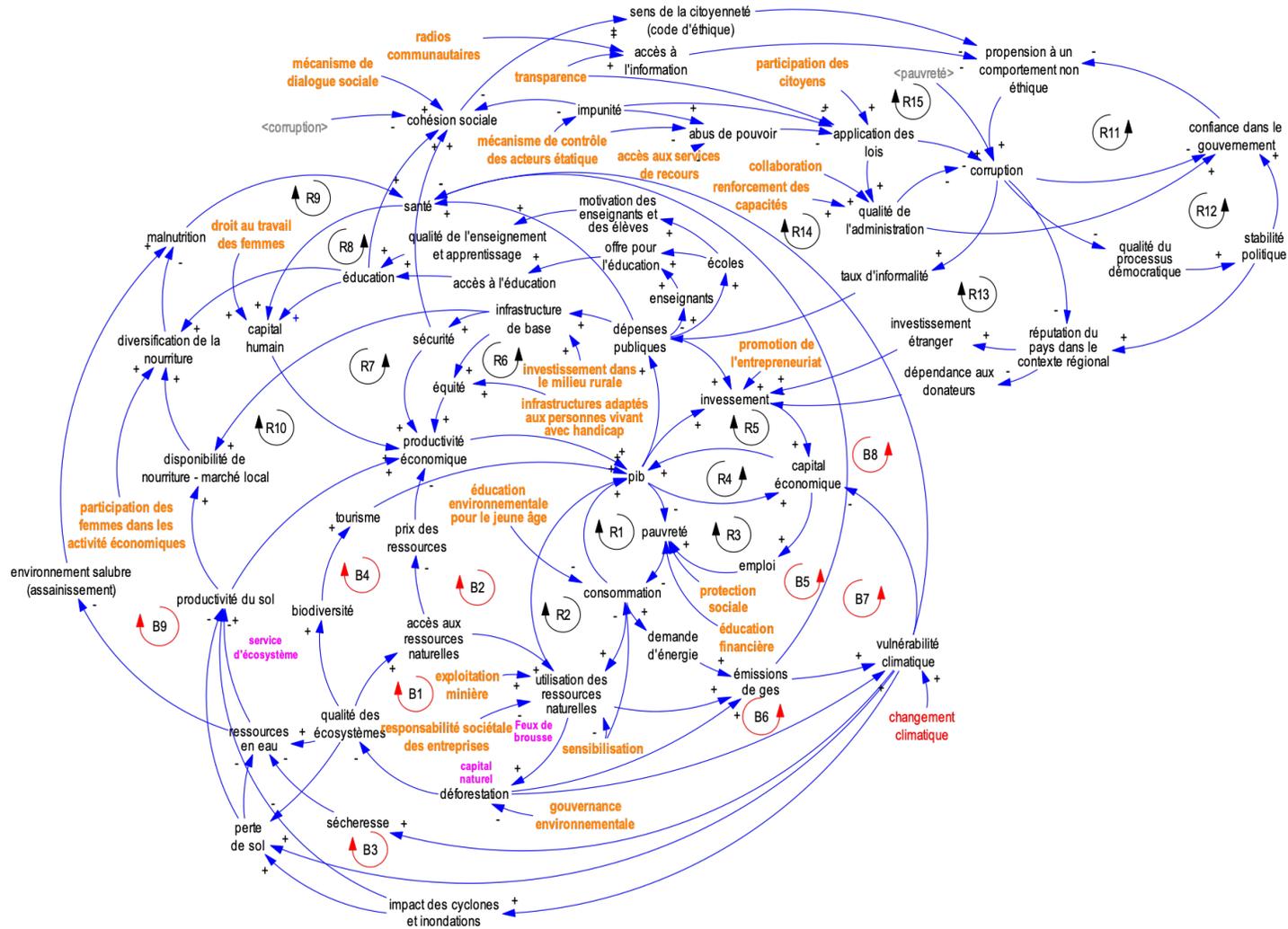
D'une manière similaire, l'analyse de l'application des principes des Nations Unies liée à la durabilité, la résilience et la redevabilité, amène une série de points d'enrichissement des caractéristiques et dynamiques du « *Système Madagascar* » et des diagrammes, global et thématiques. En particulier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

- Le modèle de gouvernance et de coopération actuel fait défaut en termes de coordination et de cohérence. En premier, les politiques pour le développement durable sont mises en œuvre de manière non intégrée, avec peu de cohérence entre les différentes actions de développement (économique, social et environnemental), et encore plus quand il s'agit des liens entre humanitaire, développement et paix. Le manque de coordination entre les différents ministères devient un frein à la durabilité et résilience, car celles-ci requièrent un jeu d'équipe non seulement des ministères de référence mais aussi des autres, et jusqu'au niveau communautaire. C'est le cas des questions environnementales qui ne sont pas suffisamment intégrées lors de la programmation budgétaire des différents ministères. Deuxièmement, les partenaires au développement contribuent aux faiblesses en termes de coordination et cohérence, en menant souvent des actions parallèles à celles du gouvernement, avec une approche projet qui ne regarde qu'un aspect du problème – l'eau ou les déchets mais sans voir les liens avec les autres éléments du système – et qui ne prévoit pas suffisamment de pérennisation au niveau communautaire. Troisièmement, le court-termisme prédomine dans les choix et les décisions politiques et stratégiques de la plupart des acteurs. Et enfin, on constate que les différents acteurs n'ont pas d'intérêt à partager les informations, ce qui entrave la capitalisation des compétences.
- L'instabilité politico-institutionnelle à Madagascar et celle qui concerne l'administration conditionnent la durabilité des orientations stratégiques, annihilent les efforts en termes de renforcement de capacités et la mémoire institutionnelle, au niveau central et déconcentré, et minent la continuité des interventions et la pérennisation des résultats.
- Il en résulte d'importants problèmes d'appropriation des politiques, programmes et acquis, et par-delà de l'effective réalisation des principes de durabilité et résilience (ainsi que des droits humains, égalité de genre et non exclusion) à tous les niveaux jusqu'à celui des communes, ainsi que de dépendance de l'aide extérieure.

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

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

FIGURE 1: Le diagramme du « Système Madagascar »



Source : Élaboration SNU (Octobre, 2022).

2.2 | ANALYSE DU SOUS-SYSTÈME SOCIAL

Dans le scénario selon lequel l'égalité des sexes n'est pas promue et les femmes restent au foyer, leurs choix reproductifs, de santé et d'alimentation - pour elles et leurs enfants - sont restreints et souvent guidés par des normes traditionnelles. Cela contribue à perpétuer le taux élevé de fécondité, la transmission du VIH et le faible niveau des revenus du ménage et augmente indirectement la malnutrition chronique dans les ménages plus démunis. La malnutrition chronique des enfants, ainsi que la diarrhée, le paludisme, les infections respiratoires qui se propagent en l'absence de l'environnement salubre et d'accès à l'eau potable, ainsi que le VIH contribuent à une augmentation du taux de mortalité infantile. Une forte mortalité des enfants de moins de 5 ans exerce une pression directe sur les services de santé et aggrave indirectement le problème de l'inégalité d'accès aux services de base. Ce dernier constitue l'un des facteurs principaux contribuant à la hausse de la mortalité maternelle et infantile en créant un cercle vicieux. Ces dynamiques sur la demande d'éducation ont un effet direct pervers car elles augmentent de façon relative les opportunités de scolarité pour les enfants survivants. Si l'école reste moins accessible, surtout aux populations plus pauvres et aux filles, et le taux de fécondité élevé, la demande d'éducation dépassera l'offre, ce qui déterminera des phénomènes croissants d'exclusions et de non-respect du droit fondamental à l'éducation. Le faible accès à l'éducation se traduira par le faible niveau de la productivité du travail, peu de recettes fiscales pour l'Etat et peu d'investissement dans les secteurs d'éducation et de santé.

Dans le scénario alternatif, la participation des femmes dans la vie économique du pays s'améliore de manière plus significative et elles ont la possibilité d'exercer leurs choix reproductifs, de santé et d'alimentation plus librement. L'utilisation des contraceptifs permettrait d'espacer les naissances et d'améliorer l'allaitement, ainsi que de stopper la transmission du VIH, et réduirait la taille du ménage tout en augmentant la disponibilité économique de la famille. Une augmentation des revenus du ménage permettrait d'améliorer la sécurité alimentaire du ménage et de réduire la malnutrition et la mortalité infantile. Elle soulagerait indirectement la pression sur les services de santé et améliorerait l'équité dans leur accès. Afin d'assurer la réduction efficace de la mortalité, il serait premièrement important de sensibiliser les ménages à l'importance de la vaccination et d'en garantir l'accès. Deuxièmement, il serait nécessaire d'assurer la disponibilité physique des aliments divers, nutritifs et suffisants, sur les marchés intercommunautaires, l'accès à l'eau potable, aux systèmes d'assainissement et aux services de santé de proximité. Dans le contexte de la diminution de la mortalité infantile, une augmentation de la demande d'éducation serait modérée par une plus faible fécondité mais se traduirait néanmoins par une pression majeure pour accéder à l'éducation. Il serait essentiel de prévoir cette augmentation de la demande au niveau des investissements publics. Un meilleur accès à l'éducation permettrait de renforcer les compétences et les connaissances des adolescents et de leur assurer une meilleure productivité et des revenus plus élevés. Les recettes fiscales qui résulteraient de la croissance économique permettraient d'injecter plus de ressources dans le secteur de l'enseignement, mais aussi dans les infrastructures adaptées aux personnes vivant avec handicap, dans la protection sociale et les services de proximité en général et surtout en milieu rural et dans les zones les plus enclavées. Les futurs investissements dans l'éducation seront essentiels pour traiter le problème de la qualité de l'éducation et de l'apprentissage et promouvoir l'égalité des sexes. Une amélioration de la qualité est essentielle pour rendre l'économie malgache plus résiliente et compétitive, augmenter la croissance économique, assurer les recettes fiscales nécessaires, améliorer la qualité de vie pour chaque personne et faire perdurer ce cercle vertueux.

- **R1** : La malnutrition chronique au sein des ménages est le résultat de l'insécurité alimentaire qui est fonction de la disponibilité physique d'aliments variés, nutritifs et suffisants sur les marchés intercommunautaires, ainsi que de leur accessibilité économique pour les ménages à travers leur pouvoir d'achat et leur stabilité dans le temps. La disponibilité physique dépend de la production agricole locale (elle-même fonction des conditions climatiques – sécheresses et inondations - et de la disponibilité des fertilisants et de compétences), des importations, mais aussi des exportations de certains produits, et de la chaîne d'approvisionnement, des chocs externes (COVID-19) et du réseau routier via le temps de livraison. La malnutrition chronique quant à elle, et en particulier des mères allaitantes, a un effet néfaste sur l'état de santé de la mère et réduit les possibilités d'allaitement pour les nouveaux nés. L'allaitement maternel dépend aussi du soutien familial et se voit impacté négativement par des naissances consécutives rapprochées. Ce cercle vicieux se renforce et fait perdurer les problèmes de malnutrition chez les enfants.
- **R2** : En l'absence d'accès à l'eau potable et à un environnement salubre, la malnutrition crée, à son tour, des conditions propices à la malnutrition aigüe qui est en partie responsable d'un taux élevé de mortalité infantile à Madagascar. La disponibilité d'eau en tant que ressource naturelle dépend, entre autres des conditions climatiques et pluviométriques (absence de sécheresses), et constitue l'un des facteurs essentiels des systèmes d'assainissement et de l'accès à l'eau potable. Ces derniers sont, à leur tour, impactés négativement par les inondations. Parmi les autres causes directes de mortalité infantile figurent (i) la diarrhée elle-même provoquée par une mauvaise hygiène et l'eau non-potable, (ii) le paludisme amplifié par l'environnement peu salubre, (iii) les infections respiratoires

causées par le non-respect des règles d'hygiène et (iv) la propagation du VIH qui est corrélée positivement avec la faible utilisation des contraceptifs. Une forte mortalité des enfants de moins de 5 ans fait pression directe sur les services de santé et aggrave indirectement le problème de l'inégalité d'accès aux services de base. Ce dernier constitue l'un des facteurs principaux contribuant à la hausse de la mortalité maternelle et infantile en créant une autre boucle de rétroaction renforcée. Une résistance des ménages de vacciner les enfants contribue à maintenir la forte mortalité au lieu de permettre sa réduction. L'accès inéquitable aux services de santé résulte de l'insuffisance de l'offre de santé en général, ainsi que du manque des services de proximité et des taux élevés de la corruption. Cette dernière est renforcée par **l'instabilité institutionnelle**.

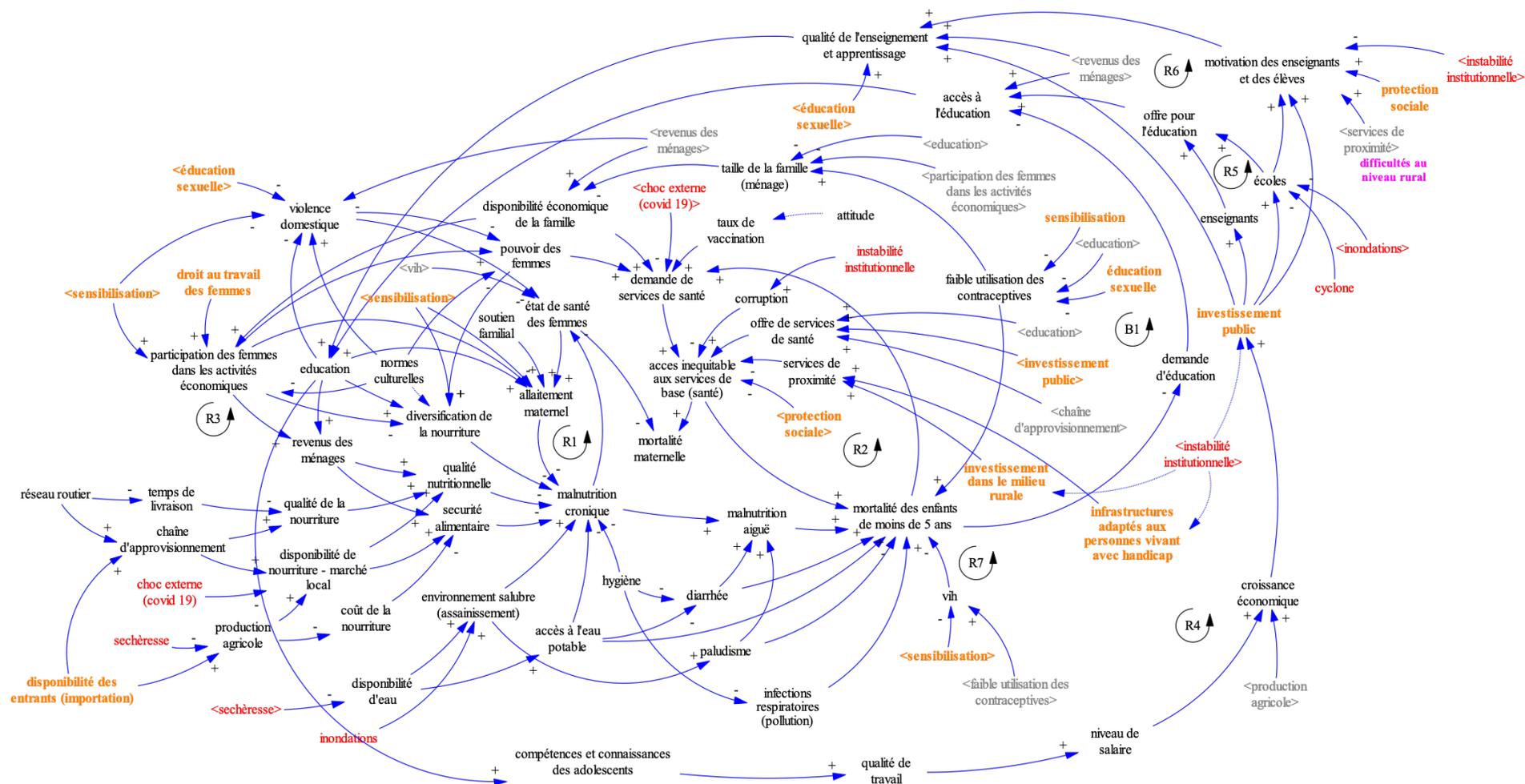
- **R3** : La participation des femmes dans les activités économiques rémunérées dépend de l'application efficace des lois dans le domaine de l'égalité des sexes. Cette dernière est empêchée par la prédominance des normes traditionnelles, le manque d'accès à l'information et, parfois, par la discrimination par le secteur privé au niveau d'embauche et de rémunération. La non-participation des femmes aux activités rémunérées maintient, à son tour, les revenus des ménages à un faible niveau. Elle a un impact indirect négatif sur la sécurité alimentaire des membres de la famille et fait perdurer le problème de la malnutrition chronique. Le faible niveau des revenus des ménages réduit la disponibilité économique de la famille et ne permet pas aux femmes de continuer leurs activités économiques rémunérées en générant un cercle vicieux. Un autre effet négatif de cette absence des femmes sur le marché du travail concerne le statut de la femme au sein du ménage. Celui-ci est corrélé négativement avec son pouvoir de faire des choix nutritifs, reproductifs, de santé et d'éducation pour elle et ses enfants, et positivement avec la violence domestique. Lorsqu'une femme ne travaille pas, le problème du choix va au-delà de la disponibilité des ressources au sein du ménage. En effet, c'est la belle-famille qui lui dicte alors souvent les choix et les oriente vers les solutions traditionnelles. La loi sur les droits de succession impacte aussi négativement la situation des femmes et l'accès équitable aux services. L'accès au travail et au salaire constitue un facteur déterminant dans les rapports de pouvoir au sein du ménage. L'accès à l'éducation et à la prise de décisions permet aux femmes d'améliorer la résilience du ménage et de faire des choix mieux informés sur l'allaitement maternel ou la diversification de la nutrition avec une retombée positive pour la santé mais aussi la scolarité de ses enfants. Elle influence également la taille du ménage et peut permettre à Madagascar de mener à bien sa transition démographique (réduire simultanément les taux de fécondité et de mortalité en augmentant l'espérance de vie des générations actuelles et futures). Les politiques ayant pour but de **renforcer l'exercice du droit des femmes au travail, ainsi que les campagnes de sensibilisation** – à travers les canaux et la langue mieux adaptée - **concernant la nutrition, la vaccination, l'hygiène, la santé, la contraception et l'égalité des sexes**, peuvent dans l'ensemble renverser les tendances et créer de nouvelles dynamiques. En découleraient une réduction des taux de mortalité et de fécondité et une plus longue espérance de vie, ainsi qu'une augmentation des revenus au sein du ménage. Il serait important d'agir simultanément sur **l'offre des produits agricoles diversifiés** - à travers les importations des intrants ou produits et/ou amélioration des chaînes d'approvisionnement - et **sur l'accès à l'eau potable**, car la **sensibilisation** seule ne saurait suffire. Le développement du **système de protection sociale** sera important dans l'immédiat pour répondre aux besoins des personnes vulnérables et, sur le long terme, pour garantir le droit à la retraite pour la future population grandissante des personnes âgées.
- **B1** : La hausse de la mortalité infantile fait diminuer la demande d'éducation et relativement augmenter cette offre pour les enfants survivants. Plus d'éducation a un effet positif direct sur les futurs revenus des ménages et potentiellement un effet inverse sur les taux de fécondité si l'accès est équitable pour les filles. Une amélioration des revenus se traduit par un effet positif indirect sur la nutrition des enfants ce qui permettrait de réduire la mortalité infantile de la prochaine génération. La baisse de la mortalité infantile résulterait en une augmentation de la demande et - en l'absence d'investissements supplémentaires de l'État - en une pression majeure pour accéder à l'éducation. Moins d'éducation entraînerait plus de mortalité et ainsi de suite en créant une boucle de rétroaction équilibrée.
- **R4** : L'éducation fait partie d'une boucle de rétroaction renforcée, car elle influence positivement le développement des compétences et des connaissances des adolescents. Ces compétences constitueront un facteur principal de la qualité et productivité du travail et du niveau des revenus du travail des futures générations. La croissance économique qui en résultera créera plus de recettes fiscales en permettant d'augmenter l'investissement public, entre autres secteurs, dans l'éducation pour améliorer l'accès mais aussi la qualité. Elle permettrait également de poursuivre - à moyen et à long terme - un nombre de politiques visant à ne laisser personne pour compte. Il s'agit, par exemple, **d'injecter plus de ressources publiques dans la santé et le système de protection sociale. Investir dans des infrastructures mieux adaptées aux personnes vivant avec handicap et dans le milieu rural** en général sont d'autres mesures importantes. Inversement, si l'accès à l'éducation diminue, la tendance se renverse et le pays risque de se retrouver piégé dans un cercle vicieux.
- **R5** : L'investissement public pour augmenter le nombre d'enseignants et d'écoles est lié positivement à l'accès à l'éducation qui fait partie de la boucle de rétroaction précédente R4 et renforce la tendance. Actuellement, alors que l'accès à l'école primaire est à garantir au niveau de chaque commune, les services d'enseignement secondaire

ne sont proposés que dans certaines localités limitant ainsi l'accès pour les familles des villages plus éloignés. L'accès à l'éducation est aussi impacté négativement par les événements climatiques tels que les cyclones et les inondations.

- **R6** : La motivation des enseignants et des élèves est directement fonction de l'investissement dans les services de proximité, surtout au niveau rural, de la présence de l'infrastructure et du matériel scolaire, ainsi que du niveau des salaires et de la protection sociale. La motivation influence la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage qui constitue un facteur essentiel dans le renforcement des compétences de la main-d'œuvre et l'amélioration de la productivité du travail. Elle peut avoir ainsi un effet indirect positif sur la croissance économique et les recettes de l'Etat. Madagascar fait pourtant face à une détérioration de la qualité d'apprentissage et de son capital humain. Le travail d'enseignant reste peu attirant pour les personnes qualifiées à cause de sa faible rémunération. Le travail des jeunes pairs éducateurs, qui jouent un rôle essentiel dans ces circonstances, n'est pourtant pas suffisamment reconnu ni valorisé, ainsi que de qualité.
- **R7** : L'inclusion de l'éducation sexuelle dans le curriculum des écoles aurait des retombées directes positives sur la santé sexuelle et reproductive, la fécondité et l'incidence du VIH par la voie entre autres de l'utilisation des contraceptifs. En l'absence d'accès aux traitements rétroviraux, la propagation du VIH contribue directement à la hausse de mortalité infantile et maternelle.

Le couplage et l'échelonnement bien réfléchis de ces actions politiques est capital pour assurer la cohérence et un alignement sur les objectifs à court et à long terme. La discussion sur l'application des principes des Nations Unies liés à la redevabilité, la durabilité et la résilience a relevé que le modèle de gouvernance et de coopération actuelle fait que les politiques sont mises en œuvre de manière non intégrée, et il y a peu de cohérence entre les différentes actions visant le développement. L'instabilité institutionnelle signifie que lorsqu'il y a un changement, les priorités ne sont pas forcément maintenues. La réponse aux urgences ne prend pas en compte le développement sur le long terme. Il existe d'importants problèmes d'appropriation des politiques à tous les niveaux à commencer par les communes, car les partenaires mènent des actions parallèles sans assurer leur continuité. Le problème central est d'arriver à coopérer avec le gouvernement pour que l'Etat s'approprie et pérennise ces nouvelles politiques orientées vers les droits humains et la durabilité. Le développement de la politique nationale d'évaluation qui est en cours sera susceptible d'influencer positivement la redevabilité et par conséquent l'ensemble des services de base et des résultats.

FIGURE 2 : Le diagramme du sous-système social



Source : Élaboration SNU (Octobre, 2022).

2.3 | ANALYSE DU SOUS-SYSTÈME ÉCONOMIQUE

Dans le scénario selon lequel le PIB diminue, la consommation diminue également et réduit d'autant plus les opportunités d'épargne ce qui crée un cercle vicieux de la décroissance économique. Ces tendances se renforcent à travers la réduction des recettes publiques qui réduit l'investissement dans l'éducation, la formation, et l'infrastructure de base qui à leur tour impactent négativement la productivité et le capital. Les facteurs tels que l'accès limité aux nouvelles technologies et les prix élevés d'intrants sur les marchés internationaux détériorent plus encore la productivité économique. Si les dépenses publiques sont maintenues au même niveau pour assurer des transferts monétaires pour la protection sociale, le revenu supplémentaire du ménage perd de la valeur à cause de l'augmentation de la dette publique – la tendance des dernières années – et du taux de l'inflation et annule l'effet potentiel positif pour la réduction de la pauvreté. La diminution du PIB réduirait l'importation d'intrants de production et diminueraient des opportunités pour la création des chaînes de valeur et l'investissement privé et conduirait à la décroissance du PIB. En l'absence de la promotion de l'entrepreneuriat, des améliorations dans la gouvernance économique et de l'investissement dans la qualité de l'emploi, le secteur informel restera prédominant, la productivité et le revenu par ménage seront faibles et les secteurs prioritaires resteront ceux qui absorbent plus de main-d'œuvre peu qualifiée. Les employés étrangers continueraient de bénéficier du peu des emplois plus qualifiés et mieux rémunérés alors que la jeunesse malgache – surtout les jeunes avec des compétences – préféreront migrer à l'étranger en compensant leur absence par l'envoi de fonds.

Dans un scénario alternatif, lorsque les dynamiques entre les boucles de rétroaction liées au PIB et les investissements publics et privés sont prises en compte, l'amélioration de la gouvernance économique et la promotion de l'entrepreneuriat agiraient sur plusieurs registres tels que la réduction de l'informalité et l'augmentation des recettes publiques, d'un côté, et la création des chaînes de valeur, une augmentation de l'investissement privé et la meilleure efficacité de l'investissement public. Les recettes publiques supplémentaires permettraient d'injecter plus de ressources dans l'éducation et le capital humain, et dans l'infrastructure de base et ainsi améliorer la productivité du travail et la productivité économique et stimuler la croissance du PIB. L'investissement privé permettrait d'améliorer le capital économique. Les politiques visant la digitalisation augmenteraient aussi la productivité économique à travers l'accès aux nouvelles technologies et réduiraient le taux d'informalité. Ces dynamiques créeraient dans l'ensemble un cercle vertueux pour la croissance du PIB qui aurait des effets bénéfiques sur la réduction de la pauvreté, l'épargne (avec l'éducation financière pour inciter les ménages), les finances publiques et l'importation d'intrants de la production. Ceci permettrait de maintenir et élargir les programmes de protection sociale sans pour autant augmenter la dette publique et diminuer le pouvoir d'achat des ménages. Il existe deux possibilités en ce qui concerne l'impact environnemental. La croissance du PIB peut avoir des effets néfastes sur les écosystèmes si une approche durable n'est pas adaptée envers le secteur du tourisme et l'économie bleue comme les nouvelles filières prometteuses dans le cadre de la diversification de l'économie.

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

- **R1** : La première boucle de rétroaction de renforcement concerne la croissance du PIB qui - à travers la réduction de la pauvreté - augmente la consommation – et peut contribuer à l'épargne et l'investissement – ce qui permet de stimuler plus la croissance économique. Néanmoins, il peut avoir des effets néfastes importants sur l'environnement, notamment, à travers la surexploitation de l'océan par les bateaux étrangers. Le PIB dépend de l'emploi et du capital économique, ainsi que de la productivité du travail et la productivité économique. Influencé par la productivité du travail, l'emploi a un lien direct inversé avec le taux de chômage. L'importance du secteur agricole à Madagascar explique une forte influence des chocs climatiques tels que la sécheresse dans le sud du pays sur la productivité économique. Parmi d'autres facteurs importants figurent l'accès aux ressources financières et nouvelles technologies, et l'accès aux ressources naturelles. Les facteurs externes qui influencent cette constellation sont les prix d'intrants sur le marché international, le commerce extérieur, la main d'œuvre étrangère et l'inflation importée. L'une des sources d'investissement qui serait capitale pour la croissance est l'investissement privé. La productivité est fortement liée à l'espérance de vie et le capital humain.
- **R2** : La croissance du PIB augmente également les recettes publiques qui sont, d'autre part, impactées négativement par le taux d'informalité dans l'économie malgache et la propriété étrangère d'entreprises exploitant les ressources naturelles. Les revenus fiscaux permettent à l'Etat d'investir dans le capital humain et le capital économique si nécessaire, ainsi que dans l'infrastructure de base telles que l'électricité, le réseau routier, etc. Inversement, si le PIB n'augmente pas, la consommation reste faible et l'Etat n'arrive pas à investir dans l'infrastructure de base. Cette dernière influence la productivité économique directement et indirectement à travers l'accès aux ressources naturelles. L'infrastructure de base est exposée aux risques liés au changement climatique tels que les intempéries. Plus l'argent public est investi dans l'infrastructure de base, moins il sera disponible pour l'éducation et le capital

économique (**B3**). L'investissement public aussi bien que l'investissement étranger est impacté négativement par la corruption qui progresse aidée par l'instabilité politique. L'investissement étranger peut stimuler l'investissement privé et être porteur des nouvelles technologies. D'autre part, l'équité déterminent l'accès aux ressources financières et les opportunités d'investissement.

- **R3** : Il en va de même pour le financement de l'éducation et la sécurité qui ont un impact direct sur le capital humain et indirect sur la productivité du travail. L'investissement public peut promouvoir une meilleure sécurité qui influence le développement du capital humain et le climat des affaires dépendant de la stabilité du gouvernement et de la contribution des volontaires. L'un des domaines clés où l'investissement public est capital est l'éducation et la formation. Dans le contexte de Madagascar, il s'agit de l'amélioration de la qualité d'emploi qui est impactée négativement par l'informalité et l'accès limité aux formations et à l'éducation pour les femmes et les jeunes personnes qui constituent une très large partie de la population. Actuellement, le continuum entre l'éducation, la formation professionnelle et les qualifications ne répond pas aux besoins du marché du travail. Le PIB dépend à son tour de la productivité du travail et la productivité économique qui est également influencée par l'accès limité aux nouvelles technologies et le prix d'intrants sur les marchés internationaux.
- **B1, B2 et B3** : En l'absence de rentrées fiscales supplémentaires, une augmentation des dépenses publiques peut mener à une augmentation de la dette publique (**B1**) et la dépréciation de la monnaie nationale. Cette dernière résulterait en un taux d'inflation plus élevé et la détérioration du pouvoir d'achat des ménages en créant une boucle de rétroaction d'équilibrage (**B2**). L'investissement privé peut, d'autre part, bénéficier d'une meilleure compétitivité sur les marchés extérieurs avec la dépréciation de la monnaie. Il dépend enfin directement des politiques en matière de promotion de l'entrepreneuriat, du climat des affaires et de la situation sécuritaire dans le pays, ainsi que des possibilités de la création des chaînes de valeur au niveau national. Plus l'argent public est investi dans l'infrastructure de base, moins il y en aura pour les dépenses nécessaires à garantir le fonctionnement des services de base tels que l'éducation et le maintien du capital économique (**B3**).
- **R4** : La croissance du PIB permettrait d'importer plus de produits et empêcherait le développement des chaînes de valeur nationales en augmentant la dépendance des importations et en créant un cercle vicieux (**R4**). Dans le secteur agricole, il existe une dépendance très forte des importations des engrais et de l'accès aux technologies modernes. D'autres obstacles importants aux chaînes de valeurs sont les aléas climatiques avec leur impact sur l'agriculture et la déficience des infrastructures nécessaires pour transporter les biens vers les centres de consommation. Un soutien de l'Etat à la promotion des chaînes de valeur réduirait les importations en créant un cercle vertueux pour la création de la valeur ajoutée au niveau national. Une augmentation de l'investissement privé permettrait d'améliorer le capital économique et réduirait ainsi le besoin des injections des finances publiques requises par la politique industrielle. Cette réduction créerait des opportunités pour réduire la dette publique et augmenter l'investissement dans l'éducation et la formation, la sécurité, le capital humain et les programmes de protection sociale. L'investissement pourrait également augmenter simultanément à la propension des ménages à épargner.
- Les politiques ciblées suivantes permettraient d'exploiter les synergies qui se présentent à travers les boucles de rétroaction mentionnées ci-dessus. La **création des chaînes de valeur nationales** à travers la **promotion de l'entrepreneuriat local** permettrait d'augmenter l'investissement privé et réduire le besoin d'argent public dans le capital économique. La réduction de la dette publique pourrait stimuler la consommation et – si accompagnée de **l'éducation financière et des services bancaires de proximité** - l'épargne des ménages. L'effet négatif sur la compétitivité et le commerce extérieur pourrait s'atténuer à travers les améliorations dans la productivité économique, la productivité du travail, le capital économique et l'emploi. Avec l'investissement dans l'infrastructure de base, une meilleure intégration de l'économie du pays, l'accès à la technologie et les actions législatives, l'entrepreneuriat local serait essentiel pour augmenter la valeur ajoutée dans la production des matières premières et pour créer les chaînes de valeurs nationales. Le renforcement des exportations telles que l'artisanat de luxe ou autres nécessiteraient une réponse politique liée au coût des facteurs de transport élevé, ainsi qu'un alignement sur les standards, la qualité, et la quantité. Un complément à l'entrepreneuriat, les politiques industrielles - visant la **diversification de l'économie** à travers l'investissement et un meilleur accès aux ressources publiques et privées - permettraient de réduire la dépendance de l'extérieur, soutenir l'industrie locale, diversifier le secteur agricole et soutenir le développement territorial en donnant les moyens aux populations locales. Elles pourraient également réduire l'impact environnemental négatif de la croissance économique, en particulier, à travers le développement - dans une optique de développement durable - des secteurs porteurs de croissance et de l'emploi tels que le tourisme ou de l'économie bleue, y compris à l'aide du cadre législatif renforcé. En combinaison avec les deux premiers domaines d'action, **l'investissement dans la digitalisation** et la **modernisation des pratiques de production – en particulier dans le secteur agricole** - amélioreraient la productivité économique. La bonne **gouvernance économique** contribuerait également à réduire la corruption, à attirer plus d'investissement étranger, à augmenter l'efficacité de l'investissement public et à promouvoir plus d'équité dans l'accès aux ressources telles que la propriété foncière ou l'accès aux crédits.

- **B4** : Enfin, le capital humain qui est essentiel pour le PIB dépend de la qualité de l'emploi qui est corrélé négativement avec le taux d'informalité de l'économie malgache. Le secteur informel est devenu secteur refuge, y compris pour les cadres qualifiés. La formation technique, l'éducation et la participation des femmes à la vie économique constituent aussi les facteurs influençant le capital humain. La quantité de l'emploi qui influence aussi la croissance peut augmenter grâce à la structure de la population si le capital économique est disponible pour offrir les opportunités de travail. La migration a un impact positif sur la consommation et l'investissement privé à travers les remises de fonds depuis l'étranger. C'est une autre boucle de rétroaction d'équilibrage qui annule l'effet négatif du manque d'emploi pour le PIB à travers les remises de fonds (B4). Ensemble, la **promotion de l'entrepreneuriat**, la **gouvernance économique** et la **digitalisation** peuvent agir sur l'un des défis les plus importants auquel fait face Madagascar : appuyer le passage du secteur informel dans la formalité en créant des meilleures conditions pour ses activités et les investissements nationaux. Ceci – en combinaison avec une application efficace des lois - serait particulièrement important pour les secteurs minier et agricole qui font recours au travail des enfants et en général pour offrir les garanties de prévoyance professionnelle aux employés. Enfin, la **mise en œuvre effective des droits du travail** et la promotion de la **protection sociale** ont un rôle important à jouer dans l'amélioration de la qualité du travail, la productivité et le climat des affaires, ainsi que dans la réduction de la pauvreté, des inégalités et des exclusions (de genre, par exemple) et dans la stimulation de la consommation et de l'épargne.

2.4 | ANALYSE DU SOUS-SYSTÈME ENVIRONNEMENTAL

Dans le scénario selon lequel Madagascar mise sur l'agriculture extensive, la production agricole ferait partie d'un cycle où, dans un premier temps, plus de zones agricoles permettraient de réduire la pauvreté et, par la même voie, l'utilisation du bois et la déforestation. Dans un deuxième temps, la croissance démographique et les changements climatiques feraient en sorte que les besoins en termes de conversion du sol continuent d'augmenter. Une utilisation abusive des engrais chimiques qui augmente les rendements sur le court terme, conduirait à l'épuisement du sol par la suite. Une fois les limites liées à la conversion et l'exploitation de terres atteintes, la hausse de la pauvreté qui en résulterait pousserait les populations à migrer – souvent dans les zones protégées – et les convertir, par les feux de brousse et d'autres moyens, en terrain agricole. La déforestation impacte ainsi négativement les zones protégées et les services de l'écosystème ainsi que la productivité du sol, mais permet d'utiliser des terres nouvellement libérées. La baisse de la productivité du sol réduirait à l'avenir la production agricole et pousserait à l'exploitation de nouvelles terres. La croissance de la population mettrait encore plus de pression sur la conversion du sol, mais au-delà, elle mènerait à une utilisation plus massive du transport et une production et consommation non durables. Non seulement, ces tendances auraient un effet direct sur l'énergie de la consommation et les émissions des gaz à effet de serre. Les déchets et la pollution provenant de la production non durable et de l'utilisation de l'engrais chimique auraient un effet néfaste sur la qualité des écosystèmes et les perspectives du développement du tourisme durable dans les zones protégées. La biodiversité crée également un environnement propice aux crimes environnementaux et est négativement corrélée avec la qualité de la gouvernance environnementale.

Dans le scénario alternatif, la productivité du sol augmente. Cela peut se réaliser sur le court terme à travers l'utilisation massive d'engrais chimiques ou l'agriculture intensive (la « révolution verte »), mais cela provoquerait l'appauvrissement et l'érosion du sol à moyen et long terme et contribuerait à une grande perte d'eau. Une autre possibilité serait d'améliorer la productivité à travers d'autres moyens tels que le maillage agricole sur le terrain pour limiter les évaporations du peu d'eau qui existe, l'utilisation du calendrier agricole, l'agriculture de conservation, les semences mieux adaptées et résistantes aux changements climatiques, etc. Cela pourrait permettre de réduire la conversion de nouvelles terres agricoles et mieux préserver les aires protégées dans le contexte de la croissance démographique, ainsi que de diminuer les émissions des gaz à effet de serre et la pollution due aux engrais. La réduction de l'exploitation minière pourrait avoir des effets positifs sur la préservation des forêts, et réduire les émissions de CO₂ et la pollution. La pression sur l'environnement pourrait être réduite davantage à travers l'accent sur la production et la consommation plus durable avec plus d'efficacité et plus de sources d'énergie renouvelable, moins de pollution et de CO₂. Une amélioration de la qualité des écosystèmes qui en résulterait permettrait la préservation de la biodiversité et le développement du tourisme durable autour des aires protégées, ainsi que la réduction de la pauvreté et des pratiques de déboisement associées. Une amélioration de l'application des lois et de la gouvernance environnementale plus généralement est un autre facteur important en vue de stopper les pratiques nocives telles que les feux de brousse et le crime environnemental et pallier une potentielle baisse d'attention sur moyen et long terme envers la gouvernance environnementale lorsque la biodiversité est préservée.

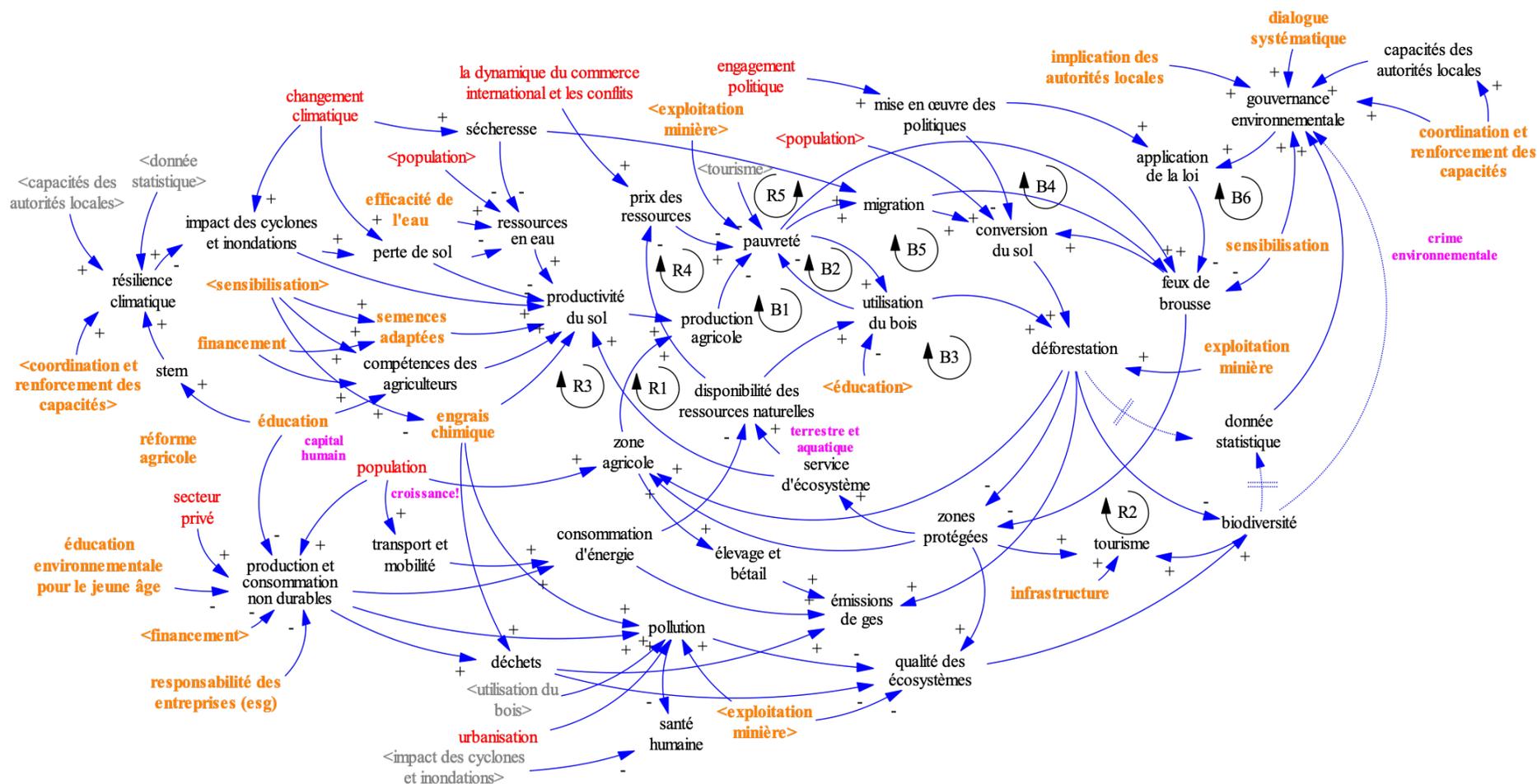
- **B1, B2 et B3:** Les principaux facteurs de la production agricole sont la zone agricole, ou la taille des terres cultivées, ainsi que la productivité du sol. Cette dernière dépend des compétences des agriculteurs et de l'usage d'engrais chimiques actuellement importés par Madagascar. Ceux-ci augmentent les rendements dans l'immédiat mais auront l'effet inverse à long terme. La production agricole contribue à la réduction de la pauvreté qui à son tour permet de réduire l'utilisation du bois pour la vente et la consommation du ménage et ainsi freiner la déforestation. La déforestation permet aux populations de libérer de nouvelles terres pour la production agricole extensive. Avec une croissance démographique et les changements climatiques, si de nouvelles terres ne sont pas exploitées, la productivité du sol et le revenu par habitant diminuent (**B1**). Plus le niveau de pauvreté augmente, plus l'exploitation du bois est pratiquée pour générer des revenus et contrer la pauvreté (**B2**). En même temps, l'exploitation minière souvent accompagnée de la déforestation permet ainsi d'augmenter la production agricole. Tout comme l'agriculture, elle aide à réduire la pauvreté. La déforestation impacte souvent les aires protégées et les services en provenance de leurs écosystèmes. La réduction des ressources naturelles qu'elle entraîne concerne également la disponibilité du bois et son utilisation (**B3**). L'utilisation des feux de brousse qui augmente dans le contexte de la pauvreté est l'une des stratégies de survie pour les populations locales. A court terme, cela augmente la disponibilité des terres agricoles et réduit la pauvreté (**B4**). La déforestation est doublement dépendante de la pauvreté, car elle progresse aussi avec la conversion du sol par les populations qui migrent dans l'espoir d'échapper à la pauvreté. La conversion du sol se fait souvent par les feux de brousse, contribue à la déforestation et affecte particulièrement les aires protégées. La déforestation permet d'augmenter la production agricole sur le court terme et réduire la pauvreté (**B5**).
- **R1, R3 et R4 :** Sur le long terme, néanmoins, la non-application des politiques en matière de réserves naturelles - faute de l'engagement politique - permet l'exploitation des aires protégées et réduit le potentiel de l'expansion agricole (**R1**). La déforestation et la détérioration des aires protégées réduit la productivité du sol, car elles impactent

négalement les écosystèmes. La diminution de la production agricole contribue à la pauvreté et, par conséquent, la déforestation, à travers l'utilisation du bois et les migrations (**R3**). Lorsque la disponibilité des ressources naturelles diminue, les prix des ressources augmentent et la pauvreté est en hausse. Cela augmente une empreinte humaine sur les aires protégées et les services d'écosystèmes et réduit davantage la disponibilité des ressources naturelles (**R4**). Le changement climatique provoque des sécheresses et pousse les populations à migrer en contribuant à la déforestation et à un impact négatif sur les écosystèmes. Directement et à travers les cyclones, les inondations et les glissements du terrain, il mène à la perte du sol et peut avoir des effets contradictoires sur la productivité du sol. Celle-ci augmente ou diminue en fonction de la disponibilité des ressources en eau. La résilience climatique peut aider à réduire l'impact des cyclones sur le secteur agricole. Le changement climatique peut donner lieu aux urgences sanitaires. Il a aussi un impact important sur la marée côtière et l'infrastructure routière. Les politiques ciblées suivantes permettraient d'exploiter les synergies qui se présente à travers les boucles de rétroaction ci-dessus. La **réforme agricole** pourrait être conçue afin d'augmenter la productivité du sol sans pour autant le rendre inexploitable. Les mesures potentielles sont le maillage agricole sur le terrain pour limiter les évaporations du peu d'eau qui existe, l'utilisation du calendrier agricole, l'agriculture de conservation. L'accent sur une amélioration de la productivité serait important en vue de la réduction des zones agricoles et la préservation des aires protégées alors que la population malgache connaît une croissance démographique rapide. Des interventions pourraient inclure **l'éducation** pour améliorer **les compétences des agriculteurs et soutenir le composant STEM, le renforcement des capacités des autorités locales** (telles que les capacités techniques et les ressources nécessaires pour appuyer les communautés dans les activités liées à la résilience climatique), et **l'utilisation des semences adaptées** aux changements climatiques grâce à **l'accès au financement et la sensibilisation**. D'autres mesures importantes sont **l'amélioration de l'efficacité dans l'utilisation des ressources d'eau** et la **réduction de l'utilisation des engrais chimiques**. A travers **l'éducation**, il est également possible de réduire l'utilisation du bois et promouvoir les styles de vie – y compris parmi les jeunes – mieux alignés sur consommation et production durables.

- **R5** : Un autre facteur, la croissance démographique augmente la demande pour les produits agricoles et encourage l'expansion des terrains et l'utilisation des engrais chimiques. La croissance de la population augmente l'utilisation du transport et les besoins en mobilité. Elle stimule également la production – à travers le développement du secteur privé - et la consommation non durables. Ces deux tendances augmentent une pression sur la consommation d'énergie et réduit la disponibilité des ressources naturelles. L'accumulation des déchets - à la suite d'une augmentation de la production, de la consommation et de l'utilisation des engrais chimiques - contribue à la croissance des émissions des gaz à effet de serre (GES). Parmi d'autres contributeurs majeurs aux émissions des GES figurent la consommation de l'énergie, l'élevage du bétail et la déforestation. L'impact environnemental ne se limite pas aux GES. La pollution augmente également en raison de l'augmentation de la production, l'utilisation des engrais chimiques, l'urbanisation, l'utilisation du bois et les exploitations minières. Elle a des effets néfastes sur la santé humaine qui est aussi impactée directement par les inondations et les cyclones. Une combinaison de tous ses effets allant des déchets à la pollution et à l'exploitation minière influence négativement la qualité des écosystèmes et la biodiversité réduisant à néant les efforts de la préservation des aires protégées. Or, ensemble, la biodiversité et les aires protégées pourraient offrir un environnement propice au développement du tourisme durable. Le tourisme durable augmenterait les revenus des populations locales et auraient eu des retombées positives sur les écosystèmes qu'elles habitent. La réduction de la pauvreté permettrait de réduire la consommation du bois et la déforestation et préserver les aires protégées. La sauvegarde de la biodiversité augmenterait l'attractivité des aires comme destination touristique. C'est une boucle de rétroaction qui permet de renforcer les dynamiques dans le temps (**R5**). Parmi les autres facteurs essentiels à la promotion de la production durable sont les **mesures incitatives de financement**, et la promotion de la **reddition des comptes par les entreprises en matière d'impact sur l'environnement, la société et la gouvernance (ESG)**. Une réduction progressive de l'exploitation minière pourrait être envisagée lorsque la production agricole et le tourisme durable augmenteraient suffisamment pour offrir des activités génératrices de revenus aux populations vivant en marge des aires protégées.
- **R2 et B6 : D'autres boucles de rétroaction concernent** la gouvernance environnementale qui peut être impactée de deux façons opposées par la biodiversité (ligne pointillée). La diminution des aires protégées a des effets négatifs sur la qualité des écosystèmes et - à travers celle-ci - sur la biodiversité. L'affaiblissement de la gouvernance environnementale fait perdre l'impunité et encourage les communautés de continuer d'utiliser les feux de brousse, y compris dans les aires protégées (**R2**). En même temps, il peut y avoir de l'intérêt pour renforcer la gouvernance environnementale lorsque la biodiversité est menacée (**B6**). Les données statistiques sur la biodiversité et la déforestation peuvent aider à améliorer la gouvernance environnementale. Il s'agit des lois nationales et des conventions communautaires codifiées et reconnues par les autorités judiciaires. Il existe parfois des conflits entre la loi officielle et coutumière. Un autre problème est l'absence des décrets d'application. Cela permet de commettre les crimes environnementaux en toute impunité. De l'autre côté, la gouvernance souffre du manque de l'implication des autorités locales, des entités de savoir et de recherche, ainsi que des communautés mêmes. Il y a un manque de dialogue systématique avec les populations dans les futures aires protégées – chaque 3 ou 6 mois, pas seulement juste avant qu'on l'introduise. Les politiques sont parfois conçues sans prendre en compte

la dimension sociale et les besoins et les compétences des communautés endogènes qui habitent à côté et les différences des genres (les rôles différents des hommes et des femmes vis-à-vis de la conservation, de la préservation des mangroves) alors que la question de survie est essentielle dans les aires protégées. Le manque de la participation des communautés endogènes empêche la population de s'approprier des grandes visions de conservation. Comme résultat, certaines aires se transforment en lieu d'habitation. **Il y a peu** d'engagement au niveau de leaders traditionnels et toutes les parties prenantes au niveau local. L'existence du dialogue aurait pu, inversement, **inciter les populations à prendre les décisions** nécessaires pour l'application des politiques de conservation/protection environnementale au niveau local. L'implication et les capacités des autorités locales seraient, elles aussi, un facteur capital pour renforcer la gouvernance et traiter les crimes environnementaux. Les autorités locales reçoivent parfois des plans annuels sans avoir participé à des discussions ou consultations préalables. Le manque de données statistiques environnementales empêche aussi de formuler les politiques environnementales pertinentes dans les aires protégées. La coopération Sud-Sud pourrait être une source pour le renforcement de capacités à travers l'échange des savoirs entre les communes et les pays voisins. Une combinaison des politiques visant à renforcer la gouvernance environnementale telles que la **sensibilisation, l'implication des autorités locales, le dialogue systématique avec les des populations concernées et la coordination et le renforcement des capacités** permettrait enfin de renforcer l'application des lois, mettre fin aux feux de brousse et de protéger les espèces en danger.

FIGURE 4 : Le diagramme du sous-système environnementale



Source : Élaboration SNU (Octobre, 2022).

2.5 | ANALYSE DU SOUS-SYSTÈME DE LA GOUVERNANCE

Dans le scénario selon lequel la corruption augmente, l'instabilité politique qui en découle aurait des effets négatifs, d'une part, sur la rotation du personnel, les capacités des institutions et la qualité de l'administration et offrirait un cadre propice à la corruption. Elle impacterait, en même temps, les recettes publiques, la confiance dans le gouvernement à l'intérieur et à l'extérieur du pays et ferait perdurer les activités économiques illégales. L'affaiblissement des investissements dans les secteurs publics et les services de proximité à travers le pays augmenterait la pauvreté ainsi que l'inégalité d'accès aux services de base. Le manque d'éducation aurait un effet néfaste sur l'accès à l'information, la cohésion sociale et le sens de la citoyenneté. Ces facteurs auraient tendance à augmenter la propension à un comportement non éthique. En l'absence des médias indépendants et de mécanismes de contrôle des acteurs étatiques, l'application des lois serait empêchée par l'opacité de l'information. Dans leur ensemble, ces boucles de rétroaction renforceraient davantage la corruption.

Dans un scénario alternatif, lorsqu'un nombre de politiques est mis en place pour améliorer la qualité de l'administration, promouvoir l'état de droit et renforcer le comportement éthique, cette tendance des cercles vicieux pourrait être renversée. La séparation des pouvoirs, la décentralisation du pouvoir, l'accès aux services de recours, le renforcement du dialogue social et l'amélioration de la qualité des lois pourraient en renforcer l'application. La digitalisation pourrait être un autre moyen d'améliorer l'accès à l'information, la transparence et réduire la propension à un comportement non éthique. La réduction de la corruption dans ces circonstances créerait un cercle vertueux et aurait un effet positif sur la confiance dans le gouvernement, les recettes publiques et l'efficacité de leur utilisation, la qualité du processus démocratique, la stabilité politique. Les actions ayant pour but de renforcer les capacités des institutions en combinaison avec la décentralisation et une amélioration de la représentativité de la diversité de la population dans les institutions permettraient d'améliorer la qualité de l'administration.

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

- **R1 et R2** : La corruption a des lourdes conséquences pour la qualité du processus démocratique et la stabilité politique qui est impactée directement et à travers la légitimité du gouvernement. L'instabilité politique implique la rotation du personnel et ainsi affaiblit les institutions ce qui met au défi le fonctionnement efficace et la qualité de l'administration, en apportant notamment de la lourdeur et de la lenteur dans les procédures des institutions publiques. Cela aggrave la corruption (R1). La qualité de l'administration est également influencée par la mise en œuvre des stratégies nationales, y compris à travers l'investissement, et par la centralisation du pouvoir, le degré de séparation des pouvoirs, et la collaboration. Parmi les facteurs déterminants de la collaboration, on retrouve la disponibilité des données, leur découplage et la transparence (R2). Les politiques permettant d'agir sur ces deux boucles de renforcement incluent le **renforcement des capacités des institutions**, la **décentralisation de l'administration et du pouvoir** plus généralement, et l'amélioration de la **représentation de la diversité de la population malgache dans les institutions**, y compris les femmes et d'autres groupes vulnérables.
- **R3, R4 et R5** : La corruption entraîne également des hauts niveaux d'inégalités et, ainsi, augmente la propension de la population et de la fonction publique à un comportement non éthique (R3). Cette dernière accroît l'instabilité politique qui constitue une cause importante du manque de confiance de la population dans le gouvernement. Plus il y a d'instabilité, moins Madagascar sera attractif pour les investissements étrangers et domestiques – y compris à cause de la faiblesse du pays dans son organisation régionale et les trafics illicites - et moins les services de base pour la population seront disponibles, plus elle compensera par des comportements non éthiques. Il s'agit, plus spécifiquement, du gaspillage des ressources qui va freiner l'économie à travers un mauvais climat d'investissement et, comme l'un des résultats, de l'aggravation des déséquilibres régionaux dans la disponibilité des services (R4). La corruption a également plusieurs impacts négatifs sur les recettes publiques – directement et indirectement à travers la concurrence déloyale et les monopoles et oligopoles. Elle offre également un cadre propice aux activités économiques illégales et fait perdurer les inégalités. Les recettes publiques constituent la source principale de l'investissement de l'Etat et influencent – elles aussi, conjointement avec la confiance de la population – le climat d'investissement et le degré de l'attractivité de l'économie malgache pour les investissements privés et étrangers (R5).
- **R6 et R7** : Il en va de même pour le sens de la citoyenneté, le faible niveau de rémunération dans la fonction publique, la pauvreté et l'accès à l'information qui sont à la fois les résultats indirects de la corruption et des facteurs importants de la propension de la population à un comportement non-éthique. L'accès à l'information dépend, entre autres, du secteur de l'éducation dont la source principale de financement est le budget d'Etat affaibli par la corruption. L'éducation est essentielle pour proposer aux jeunes générations plus de modèles valables alternatifs. Le faible niveau de rémunération de la fonction publique dépend également des recettes fiscales. L'insuffisance

des produits et des services dans le contexte de la pauvreté favorise le marché parallèle. Le sens de la citoyenneté est, quant à lui, impacté par l'exploitation environnementale qui devient possible grâce aux activités économiques illégales liées à la corruption (R6). L'insécurité qui provient de la corruption impacte négativement la cohésion sociale et stimule le favoritisme propice à un comportement non-éthique (R7).

- **R8 et R9** : Enfin, la corruption est nourrie par une mauvaise application des lois qui dépend elle-même indirectement de la corruption. Plus spécifiquement, l'application des lois dépend de la transparence dont les conditions importantes sont la connaissance des droits qui provient de l'éducation, la **qualité des lois** qui dépend de la qualité des processus démocratiques et la qualité des informations dictée par l'indépendance des médias. Même s'il existe quelques médias indépendants à Madagascar, leur masse critique n'est pas suffisante et il y a un manque important de journaliste d'investigation qui peuvent faire remonter des problèmes. Concernant les processus démocratiques, l'un des problèmes est lié à l'état civil et la possibilité d'exercer le droit de vote (R8). En l'absence des mécanismes de contrôle des acteurs étatiques et dans le contexte de la personnalisation du pouvoir, l'abus de pouvoir et l'impunité empêchent l'application des lois (R9). Les interventions au niveau de l'amélioration de la qualité des lois et de **séparation des pouvoirs judiciaire, exécutif et législatif**, ainsi qu'en matière de **décentralisation du pouvoir** et de **garantie de l'accès aux services de recours** peuvent prévenir les abus de pouvoir et renforcer l'état de droit (i.e., normes préexistantes qui règlent les situations sans surprises). L'activation des **structures de dialogue social** (travail, justice, etc.) qui existent mais qui ne sont pas très dynamiques pourrait renforcer la **participation des citoyens** au niveau de la reddition des comptes et de mécanismes de contrôle des acteurs étatiques. D'autres domaines d'action pourraient inclure la **digitalisation** pour permettre un meilleur accès aux informations – y compris à travers les médias sociaux en appui à la promotion de la liberté d'expression - et faciliter la participation des citoyens dans les mécanismes de contrôle et de retour d'avis sur les prestations publiques.



NATIONS UNIES MADAGASCAR



ANALYSE COMMUNE DE PAYS
DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES
À MADAGASCAR

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

Retrouvez-nous sur

 madagascar.un.org

 UN Madagascar

 un_madagascar

 @UNMadagascar

 CINU Antananarivo