

Février 2014

# MADAGASCAR

## APPEL DES ONG INTERNATIONALES À LA RELANCE DU DEVELOPPEMENT

©Pierrot Men pour ACF - Madagascar



**M**adagascar est un pays en difficulté depuis plusieurs décennies, et la suspension de l'aide suite à la crise politique de 2009 a encore aggravé ce processus de dégradation. La gravité de la situation vécue par la population malgache reste cependant largement méconnue et Madagascar est aujourd'hui le pays le plus sous-aidé au monde en termes d'aide publique. Ces dernières années, l'aide s'est trop faite à l'aune de la seule crise politique. Alors que l'opportunité d'une sortie de crise semble se confirmer, **il est plus que nécessaire de dépolitiser et de dépassionner l'aide apportée au pays, pour ne s'attacher qu'à des critères de vulnérabilité.**

Comment qualifier la situation humanitaire et d'extrême pauvreté à Madagascar ? Celle-ci souffre depuis toujours d'un manque de visibilité et de lisibilité. Les organisations de la société civile ont un rôle majeur à jouer pour témoigner de la situation vécue par la population malgache. Des ONG internationales humanitaires et de développement, œuvrant chacune depuis plusieurs années à Madagascar, s'essaient ici à l'exercice, en synthétisant leur analyse d'après leur constat de terrain. Selon elles, au regard de la dégradation de la situation sociale, économique, sanitaire et environnementale, **il est urgent aujourd'hui que tous les acteurs se réengagent, ensemble, de manière coordonnée et complémentaire, dans le développement de Madagascar, et en priorité dans les secteurs sociaux.** L'Etat doit s'engager dans la délivrance de services sociaux de base, afin que chaque citoyen - y compris les plus vulnérables et les plus exclus - puisse jouir de ses droits fondamentaux. Pour atteindre cet objectif, la société civile doit prendre et assumer sa place ; l'Etat reprendre son rôle notamment via la définition de politiques claires, réalistes et concertées ; et la communauté internationale, tout en mobilisant des fonds additionnels, s'assurer que des mécanismes de contrôle, de transparence et de redevabilité soient respectés.

## Table des matières

<b>Pourquoi si peu d'aide à Madagascar ?</b>	<b>Page 3</b>
Une dégradation socio-économique lente et progressive	
Une multiplicité des chocs	
Une crise silencieuse	
Le pays le plus sous-aidé au monde en termes d'aide publique	
<b>Conséquences : désengagement de l'Etat et aggravation d'une situation humanitaire déjà dramatique</b>	<b>Page 7</b>
En milieu urbain, risque sanitaire lié au manque d'accès à l'eau et à l'assainissement	
Un système de santé à l'abandon	
Désengagement de l'Etat du secteur de l'éducation	
3,9 millions de personnes en situation d'insécurité alimentaire	
<b>Saisir l'opportunité actuelle pour relancer le développement avec une priorité forte aux secteurs sociaux</b>	<b>Page 12</b>
Inclusion de la société civile	
Améliorer la coordination entre les acteurs et les secteurs	
Veiller à l'élaboration démocratique, inclusive et transparente de nouvelles politiques de développement	
Accroître drastiquement l'aide au développement et l'orienter en priorité en direction des secteurs sociaux clés	

### Contacts

#### MADAGASCAR

- Sophie CAZADE, ACF, [cdm@mg.missions-acf.org](mailto:cdm@mg.missions-acf.org), +261 32 71 65 742
- Fabien COUSSEAU, APDRA, [f.cousseau@apdra.org](mailto:f.cousseau@apdra.org), +261 32 55 176 88

#### FRANCE

- Isabelle MOUSSARD-CARLSEN, ACF, [Imoussardcarlsen@actioncontrelafaim.org](mailto:Imoussardcarlsen@actioncontrelafaim.org), +33 1 43 35 88 68
- Camille GOSSELIN, Handicap International, [cgosselin@handicap-international.org](mailto:cgosselin@handicap-international.org), +33 1 43 14 87 16

*Il y a aujourd'hui quatre fois plus de pauvres à Madagascar qu'il n'y avait de Malgaches en 1960. Entre 1950 et 2010, le pouvoir d'achat des ménages aurait été amputé d'un tiers d'après l'IRD-DIAL<sup>1</sup> ; et jusqu'aux deux tiers selon le SeFaFi<sup>1</sup>.*

## Pourquoi si peu d'aide à Madagascar ?



La pauvreté à Madagascar a des racines profondes. Elle découle d'une dégradation lente mais significative de la situation économique depuis plus de 20 ans, de la récurrence de catastrophes naturelles et de problèmes structurels et conjoncturels de gouvernance. Pourtant, malgré l'augmentation continue de la pauvreté, la crise sociale malgache passe largement inaperçue à l'échelle internationale.

### *Une dégradation socio-économique lente et progressive*

Madagascar est dans une situation de crise chronique et complexe. Le pays connaît une régression économique globale depuis plus de 20 ans. Selon la Banque mondiale (BM), en termes économiques, Madagascar est le moins performant de tous les pays en paix, avec des indicateurs dignes de pays en guerre<sup>1</sup>. Avec 92% de sa population vivant sous le seuil de pauvreté de deux dollars par jour, Madagascar est aujourd'hui le quatrième pays le plus pauvre du monde, - au même niveau que des pays en guerre ou ayant connu de longs conflits : Burundi (93,5%), Liberia (94,9%) et RDC (95,2%)<sup>2</sup>. Pourtant, Madagascar n'a pas traversé de guerre.

Chaque période de reprise économique a été interrompue par une crise politique. Selon l'hypothèse la plus répandue, la mauvaise répartition des richesses dans les périodes de croissance engendrerait des crises politiques, qui elles-mêmes mettent un frein à la croissance<sup>3</sup> : le produit intérieur brut (PIB) a diminué de 6,3% en

1991 ; de 12,4% en 2002 et de 3,7% en 2009. La mauvaise répartition des richesses met en évidence des problèmes structurels de gouvernance. Les effets des périodes de croissance sont également amoindris par l'augmentation de la population et les inégalités. La faible performance de Madagascar en matière de gestion du secteur public, d'inclusion sociale et d'équité lui a valu d'être classé en 2013 dans la catégorie des « Etats fragiles »<sup>4</sup>.

### *Une multiplicité des chocs*

Par ailleurs, Madagascar est exposé et vulnérable à de très nombreux chocs. La crise européenne a eu un impact direct sur l'économie malgache. Mais surtout, Madagascar a une vulnérabilité extrême<sup>5</sup> aux catastrophes climatiques. Un quart de la population vit dans des zones à risque de catastrophes naturelles. Selon le rapport de l'Enquête Démographique et de Santé 2008-2009, les catastrophes naturelles ont affecté 49% des ménages malgache sur la période de l'étude. Les cyclones de 2008 ont engendré des pertes économiques s'élevant à 5% du PIB et en 2010<sup>6</sup>, près de 80% de la population du Grand Sud a été touchée par l'insécurité alimentaire due aux sécheresses. Même si ces catastrophes sont souvent localisées ou d'ampleur limitée, ces chocs trop fréquents interviennent dans un contexte de vulnérabilité très élevée, et les capacités de résilience des ménages s'effritent d'année en année.

### *Une crise silencieuse*

La crise malgache demeure silencieuse : le pays souffre depuis toujours d'un désintérêt de la part de la communauté internationale. Si Madagascar

<sup>1</sup> Banque Mondiale, *Madagascar : Pour un dialogue sur les enjeux du développement*, juin 2013

<sup>2</sup> Banque Mondiale, *World development Indicators*, 2013

<sup>3</sup> Institut de Recherche sur le Développement, *Institutions, gouvernance et croissance de long terme à Madagascar : l'énigme et le paradoxe*, avril 2013

<sup>4</sup> Country Policy and Institutional Assessment [https://blogs.worldbank.org/african/files/Madagascar\\_WB\\_CPI\\_A\\_Report\\_2013\\_cTables\\_062013\\_FINAL%2022.pdf](https://blogs.worldbank.org/african/files/Madagascar_WB_CPI_A_Report_2013_cTables_062013_FINAL%2022.pdf)

<sup>5</sup> *World Risk Report 2012* et Index de vulnérabilité aux changements climatiques de l'Institut Maplecroft

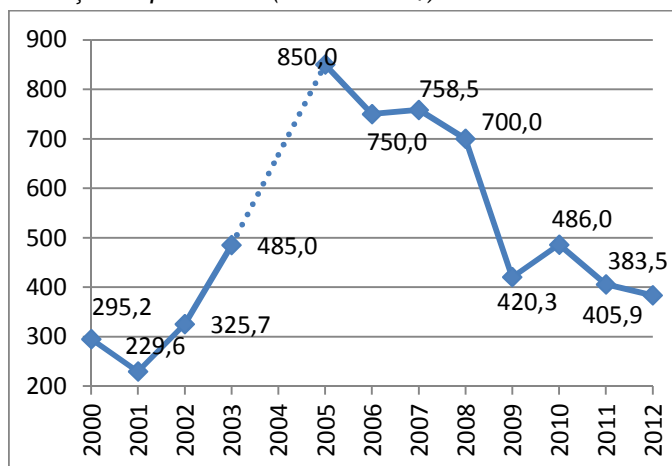
<sup>6</sup> Banque Mondiale, *Madagascar : Pour un dialogue sur les enjeux de développement*, 2013

est réputé pour sa biodiversité et comme destination touristique, la gravité de la situation actuelle au-delà de la seule crise politique et les difficultés vécues par sa population restent largement méconnues. Le manque de visibilité s'explique notamment par le fait qu'il n'y a pas eu de crise majeure soudaine mais une multitude de « petits » chocs se traduisant par une dégradation lente et continue. La position insulaire de Madagascar, limitant les risques de contamination vers des pays limitrophes, contribue également à expliquer le désintérêt international. Mais surtout, **l'insuffisance de systèmes efficaces de surveillance et de collecte de données** ne permet pas de qualifier avec précision l'échelle de la crise, ni d'en mesurer l'impact réel sur les populations. Par ailleurs, les différents acteurs humanitaires, sociaux et gouvernementaux ont peiné ces dernières années à convaincre de la nécessité d'une intervention plus forte, en raison d'une **incapacité à s'organiser, à se structurer** et à fournir des données suffisamment fiables et complètes<sup>7</sup>.

### Le pays le plus sous-aidé au monde en termes d'aide publique

En dépit de la pauvreté dans laquelle le pays s'est enfoncé et de la multiplicité des chocs, Madagascar figure parmi les pays les moins aidés au monde. L'aide extérieure constituait déjà moins de 2% du PIB en 2000-2002. Elle a connu une forte augmentation en 2003-2005 pour se stabiliser autour de 9% du PIB en 2007-2008 avant de chuter à nouveau en 2009 suite à la crise politique, sans toutefois retomber au niveau de 2000-2002, comme le montre le graphique ci-dessous<sup>8</sup> :

Evolution de l'APD des partenaires institutionnels reçue depuis 2000 (millions US\$)



Sources : AMP-Madagascar à partir de 2009.

L'aide atteignait ainsi 71 US\$ par habitant en 2004, contre 42 US\$ en 2008 et 20 US\$ en 2011, soit une **division par 2 entre 2008 et 2011 et par 3,5 entre 2004 et 2011**. En comparaison, la moyenne de l'aide en Afrique était de 54 US\$ par habitant en 2011, et au Liberia, pays connaissant un taux de pauvreté quasi similaire à Madagascar, l'aide était de 188 US\$ par habitant. Madagascar est ainsi le pays le plus sous-financé au monde par l'Aide Publique au Développement - et il en était ainsi avant même la crise politique de 2009 ayant entraîné des sanctions financières<sup>9</sup>.

Avant 2009, l'aide comptait pour environ 40% du budget de l'Etat et deux tiers des programmes d'investissements publics (surtout vers les secteurs sociaux et les infrastructures); 60% des contributions totales venaient alors de l'Union européenne (UE) et de la Banque mondiale (BM). Une part importante de ces aides était constituée de prêts ou de remises de dettes. L'aide extérieure, notamment l'appui budgétaire direct, aurait commencé à diminuer avant la crise politique de 2009 en raison des problèmes de corruption et de gouvernance constatés dans la gestion de cette aide. Avec l'augmentation du volume d'aide et les problèmes de gestion constatés, les principaux bailleurs avaient commencé à mettre en place un système élaboré de coordination et de suivi de l'aide. **Ce système a été abandonné depuis 2009.**

<sup>7</sup> Voir *Etude sur le rôle de la société civile dans la gouvernance sectorielle*, Délégation de l'Union Européenne à Madagascar, janvier 2013

<sup>8</sup> Extrait du *Rapport de la Primature sur la Coopération au Développement*, 2012

<sup>9</sup> OCDE, *Identification and monitoring of potentially under-aided countries*, 2011

**Pourquoi cette hausse subite dans les années 2000 ? et pourquoi une si soudaine chute ?**

Les premiers signes politiques suite au changement de pouvoir en 2002, puis le processus et la définition du Madagascar Action Plan ont plus qu'« enthousiasmé » les bailleurs de fonds dans les années 2000, qui ont largement débloqué les aides pour le financer. Comme expliqué par le représentant d'une Ambassade : « Nous avons vraiment cru à ce moment-là que le pays allait décoller, qu'il était possible d'atteindre les OMD : les aides se sont débloquées, les investissements privés aussi. Mais cet afflux d'argent a constitué un goulot d'étranglement et la nécessité de mieux coordonner et suivre cette aide est apparue, encore renforcée par les principes de contrôle promus par les Accords d'Accra.

La déception et l'impression de « trahison » ont été d'autant plus grandes, lorsque les dérives ont été constatées et au moment du coup d'Etat, que beaucoup avait réellement cru que l'on était sur la bonne voie. S'en sont suivis des réactions parfois disproportionnées, un repli, une forte remise en question et une grosse réflexion sur l'aide qui avait été apporté : nous avons sans doute trop donné sans mécanismes de suivi et sans accompagnement suffisant. »

Plusieurs, parmi les principaux bailleurs de fonds de Madagascar, qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux, ont suspendu leurs subventions et prêts à partir de 2009. L'aide à Madagascar a été subitement réduite d'environ 40% entre les périodes 2005-2008 (en moyenne 700-800 millions US\$ par an) et 2009-2013 (en moyenne 400 millions US\$). L'aide est aujourd'hui revenue au niveau des années 2003-2004, et reste supérieure à celles du début des années 2000 (environ 300 millions US\$).

Les positions des bailleurs sont variées : le Fonds monétaire international (FMI) a suspendu toutes ses aides et a quitté le pays ; l'UE a placé Madagascar sous l'article 96 de l'Accord de Partenariat ACP-UE (Accord de Cotonou) avec des mesures comprenant la suspension de l'appui budgétaire et de la mise en œuvre du Programme indicatif national (PIN) du 10<sup>e</sup> Fonds européen de développement (FED). La BM s'alignant sur les positions politiques de l'UE, du FMI, de l'Union Africaine, de la SADC (Southern African Development Community), et des Nations Unies, a placé Madagascar sous la Politique opérationnelle « OP 7.30 » à partir de février 2009 (blocage des décaissements).



Cette OP 7.30 est la plus longue de toute l'histoire de la Banque tous pays confondus (jamais plus de deux ans auparavant). L'UE et la BM ont ainsi suspendu leur portefeuille pluriannuel d'environ 600 millions d'euros et de dollars chacune.

Pour la France, Madagascar reste un pays prioritaire dans l'allocation de l'aide publique au développement et la collaboration a pu se poursuivre depuis 2009 avec des services publics ou des autorités, même si les fonds initialement attribués à l'appui budgétaire ont été redirigés vers d'autres programmes.

**Globalement, la majorité des aides directes à l'Etat malgache a été suspendue en 2009 et la plupart des grands ports folios de prêts et subventions traditionnels n'ont pas été renouvelés depuis.** Le terme de sanction n'est donc pas disproportionné au regard de la baisse drastique des financements observée suite à la prise de pouvoir de 2009 et dans les années qui ont suivi. Des critiques croissantes sur les effets négatifs pour la population des sanctions politiques mises en place par les bailleurs, mais aussi le suivi de la Feuille de route politique, ont contribué à faire évoluer le positionnement de bailleurs sans pour autant retrouver un niveau d'aide « pré-2009 »<sup>10</sup>. Au vu de l'enlisement de la situation, certains bailleurs reconnaissent de plus en plus la nécessité de sortir d'un système d'aide fondée sur des critères politiques. Une aide, transitant essentiellement via les Nations unies ou les ONG, s'est accrue à partir de 2010-2011.

Ainsi, sans lever l'OP7.30, la BM a récemment débloqué des fonds mais sous d'autres modalités (prévision d'environ 227 millions US\$ entre 2012 et juin 2014). De la même manière, l'UE, sans reprendre la coopération avec Madagascar, a d'abord utilisé des lignes de financements parallèles (environ 100 millions €) pour soutenir des projets de développement puis a engagé des fonds du 10<sup>e</sup> FED (Fonds européen de développement) auprès des ONG et du Système des Nations Unies lorsque des avancées positives ont été constatées dans la mise en œuvre de la Feuille de Route (123 millions €). Les Etats-Unis ont suspendu toute aide directe à l'Etat malgache mais font transiter l'aide via des ONG locales ou internationales.

*L'étude de l'aide apportée à Madagascar met en lumière comment cette aide s'est parfois dé-corrélée de la réalité traversée par la population, en étant davantage fondée sur des critères politiques que sur une analyse des besoins humanitaires et sociaux.*

Les secteurs financés par ces aides concernent en priorité la santé (37,2% de l'aide totale en 2012), puis les infrastructures (14,5%) et le développement rural (11,2%), soit essentiellement des secteurs ciblés en réponse à la dégradation actuelle des indicateurs sociaux. L'étude de l'utilisation de ces fonds fait apparaître des situations assez disparates et complexes. Si le secteur de la santé est de loin le secteur le plus subventionné, il l'est à près de 80% par deux bailleurs : les Etats-Unis et le Fonds mondial contre le Sida, la tuberculose et le paludisme (GFATM). Or, les Etats-Unis ne soutiennent pas directement le système de santé malgache et le GFATM se concentre sur des maladies spécifiques. Ainsi, ces aides, bien que nécessaires, n'ont pu empêcher le quasi effondrement du système de santé malgache.

Si depuis 2009 des mécanismes de coordination de l'aide ou des efforts de répartition des aides entre bailleurs et par zones géographiques sont en place, leur efficacité est inférieure à celle du système préexistant à la crise politique. Ces systèmes de coordination rencontrent des limites du fait **du manque de cadre stratégique et de politiques prioritaires définies par le gouvernement malgache et de la politisation du système de l'aide** (absence de légitimité - pour les bailleurs-, du pouvoir de transition ; absence de stratégie nationale de réduction de la pauvreté ; non-participation de bailleurs à des réunions de coordination si des représentants politiques de l'Etat malgache sont présents, etc.). Il en découle un **manque de priorisation et d'équilibrage entre les différents secteurs et de grandes différences de fonctionnement et de politiques entre les différents bailleurs.**

<sup>10</sup> Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter : Mission à Madagascar



©Pierrot Men pour ACF - Madagascar

## Conséquences : désengagement de l'Etat et aggravation d'une situation humanitaire déjà dramatique ▽

Le document stratégique *Madagascar Action Plan* (MAP) prévoyait de réduire le taux de pauvreté de 85% de la population totale en 2003 à 50% en 2012. Or, ce taux s'élèverait aujourd'hui à 92% de la population<sup>11</sup>. Par comparaison, en Afrique subsaharienne, entre 2005 et 2010, la proportion de la population vivant avec moins d'un euro par jour a légèrement diminué de 52% à 48%<sup>12</sup>.

Parmi les familles des quartiers vulnérables du 1<sup>er</sup> arrondissement d'Antananarivo, on observe des revenus moyens de 0,23 € par personne et par jour, ce qui équivaut à seulement trois portions de riz par jour (à son prix actuel). En outre, ces revenus sont très précaires : obtenus à la journée contre une activité de lavandière, de gardiennage, de porteur, de revente d'objets récupérés, de déchets triés, ils ne sont jamais assurés et doivent servir à couvrir l'ensemble des besoins quotidiens du ménage et les charges mensuelles.

Les besoins essentiels ne peuvent être couverts au jour le jour. Comment faire face alors aux chocs (comme la maladie, la situation de handicap, l'augmentation des prix...) quand il n'existe aucune protection sociale et comment investir pour améliorer les conditions de vie de la famille et les perspectives d'avenir des enfants ? **Du fait du désengagement progressif de l'Etat malgache de ses responsabilités sociales, le plein exercice des droits fondamentaux que sont le droit à l'eau, à la santé, à l'éducation et à l'alimentation n'est pas garanti.**

### *En milieu urbain, risque sanitaire lié au manque d'accès à l'eau et à l'assainissement*<sup>13</sup>

Alors qu'on devrait s'approcher du ratio d'une latrine pour 20 personnes d'après les standards humanitaires internationaux, dans les bas quartiers d'Antananarivo on compte jusqu'à 1000 personnes par latrine, avec des risques de contamination de sources d'eau localisées à moins de 30 mètres. La plupart des habitants pratiquent la défécation à l'air libre, au bord des canaux ou dans les ruelles. Depuis plusieurs années, la commune n'assure plus les vidanges des blocs sanitaires publics. Ce sont aux associations d'usagers de l'eau de les payer. En outre, aucune station de traitement des boues

<sup>11</sup>Banque Mondiale, *Madagascar : Pour un dialogue sur les enjeux de développement*, 2013

<sup>12</sup> Nations Unies, *Rapport sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement*, 2013

<sup>13</sup>Les informations de ce paragraphe proviennent du *Rapport d'évaluation des besoins en eau, hygiène et assainissement dans les bas quartiers d'Antananarivo*, ACF, avril 2013.

n'existe dans la commune urbaine d'Antananarivo (CUA) - à l'exception de constructions pilotes lancées récemment par des ONG mais qui sont de très petites dimensions. Ni l'Etat, ni la CUA n'a de projets de création de stations de traitement des boues de vidange, ni même de projets d'études. Ainsi, les vidanges des latrines sont faites de manière informelle et les boues jetées dans les canaux qui traversent les quartiers ; contaminant ainsi la nappe phréatique. En saison des pluies, lorsque l'eau monte dans les quartiers inondables,

*Une famille pauvre vivant en milieu rural n'a aujourd'hui pas accès aux soins de santé primaire.*

les fosses des latrines débordent et les excréments se répandent jusque dans les habitations.

D'après les standards humanitaires, les besoins quotidiens en eau sont de 15L par personne et par jour ; un robinet devrait desservir un maximum de 250 personnes et le temps d'attente ne devrait pas excéder 15mn. Dans les bas quartiers du 1<sup>er</sup> arrondissement, on compte environ 1000 personnes par robinet, qui peuvent attendre en moyenne 30 mn, et jusqu'à plusieurs heures pour remplir un seul récipient. Les conséquences sur la vie quotidienne des habitants sont notamment une perte de temps qui les détourne d'autres activités essentielles à leur survie et à la protection de leurs enfants, et une quantité d'eau limitée pour la famille qui fait obstacle à l'adoption de pratiques d'hygiène appropriées (consommation de 8 à 12L par jour et par personne). Le recours à un livreur d'eau coûte entre 200 à 300 ariary le bidon de 20 litres (soit 30 à 40% du revenu quotidien moyen par personne). Les habitants qui n'ont pas accès à l'eau des bornes fontaines (manque de moyens financiers ou manque d'infrastructures) collectent l'eau dans les canaux, très pollués, ou utilisent des puits peu profonds pour collecter l'eau de la première nappe, quasi affleurante et très polluée également.

Ces conditions de vie ont un impact sur la santé des habitants de ces quartiers. Une évaluation rapide réalisée<sup>14</sup> dans plusieurs fokontany (quartiers) de cet arrondissement en mars 2013 a mis en évidence un fort taux de morbidité : **près d'un tiers des enfants de 6 à 59 mois (27%) ont souffert de maladies au cours des 15 jours précédant**

l'enquête (diarrhées pour les deux tiers d'entre eux et infections respiratoires aiguës pour les autres).

### *Un système de santé à l'abandon*

Alors que le taux minimum défini par l'OMS est d'une consultation par personne et par an, le taux de consultation à Madagascar, en baisse, ne dépasserait pas 0,3 consultation/personne/an<sup>15</sup>, soit l'équivalent du taux observé en R-D-Congo. Par exemple, dans des régions comme celles de Bongolava et Itasy, relativement proches de la capitale, seuls 16,2% de la population ont consulté dans les centres de santé de base en 2012. Le principal obstacle invoqué par les familles pauvres est le coût des soins, suivi par la distance (40% des Malgache vivraient à plus de 10km à pied d'un centre de santé) et l'absentéisme<sup>16</sup>. **Ces familles vivent chaque jour des situations similaires à celle-ci : une femme, après avoir réussi à rassembler quelques ariary, parcourt de grandes distances à pied avec son enfant malade pour consulter au centre de santé de base (CSB), laissant ses autres enfants et les tâches essentielles qu'elle assume chaque jour et s'exposant aux risques liés à l'insécurité croissante ; elle se retrouve à la porte d'un centre de santé déserté par son personnel (à l'insuffisance de personnel qualifié dans les CSB s'ajoute l'absentéisme - les chefs de CSB sont absents 50% du temps) ; une femme sur le point d'accoucher se présente au centre de santé ; mal accueillie parce qu'elle n'était pas venue en consultation prénatale, elle est renvoyée chez elle ; un enfant souffrant de malnutrition aiguë sévère ne peut être pris en charge, le traitement n'ayant pas été acheminé jusqu'au CSB<sup>17</sup>.**

<sup>14</sup> Par Action contre la Faim

<sup>15</sup> INSTAT, *Annuaire statistique sanitaire*, 2011

<sup>16</sup> INSTAT, ministère de l'Economie et de l'Industrie. *Madagascar : Enquête démographique et de santé 2008-2009*, avril 2010

<sup>17</sup> Témoignages ONG





© Wim de Schamphelaere pour Handicap International

On compte un médecin pour 10 000 habitants dans le pays ; mais 72% des médecins exercent dans les villes<sup>18</sup>. Alors que près de la majorité des personnels médicaux sera partie à la retraite d'ici 2015, leur remplacement n'a pas été anticipé. **La part du budget de l'Etat allouée aux centres de santé pour couvrir leurs coûts opérationnels a diminué de 30%** depuis la crise<sup>19</sup>. La démotivation du personnel de santé se répercute sur la qualité de l'accueil ; et la confiance de la population envers les services de santé s'effondre. La couverture vaccinale diminue : selon les régions, de 20 à 45% des enfants ne sont pas vaccinés<sup>20</sup>, ce qui augmente les risques de morbidité et de sous-nutrition. Le nombre de décès maternels chaque mois à Madagascar équivaut à celui d'un crash d'un 747, et le ratio des décès maternels pour 100 000 naissances vivantes serait actuellement en train de s'aggraver.

<sup>18</sup> Banque Mondiale, *Madagascar : Pour un dialogue sur les enjeux de développement*, 2013

<sup>19</sup> Banque Mondiale, *Interim Strategy Note for the Republic of Madagascar*, 2011

<sup>20</sup> Madagascar - *Bulletin humanitaire* n°1 septembre-octobre 2013

Madagascar figure parmi les 20 pays dont le fardeau de la malnutrition est le plus lourd.<sup>21</sup> Tout effort de réduction de la prévalence de la malnutrition chronique a été annulé par la croissance démographique. Ainsi, le nombre d'enfants malnutris augmente : en moyenne, au moins un enfant malgache sur deux souffre de malnutrition chronique<sup>22</sup>. Si ces enfants ne sont pas en danger de mort immédiat, la probabilité d'un décès prématuré est significativement augmentée dans leur cas. Chez les filles, la malnutrition chronique subie avant la naissance ou pendant l'enfance peut conduire plus tard à donner naissance à des bébés en insuffisance pondérale : ces enfants seront particulièrement vulnérables à la malnutrition et aux maladies tout au long de leur croissance. Ainsi, la malnutrition se répète de génération en génération.

<sup>21</sup> *Renforcement de la nutrition. Rapport d'avancement du Mouvement SUN 2011-2012.*

<sup>22</sup> INSTAT, ministère de l'Economie et de l'Industrie. *Madagascar : Enquête démographique et de santé 2008-2009*, avril 2010

### **Désengagement de l'Etat du secteur de l'éducation**

Alors que l'éducation contribue à améliorer la santé, la protection des droits, l'engagement civique et à réduire les inégalités, le droit à l'éducation pour tous n'est plus assuré par l'Etat malgache. On assiste dans le secteur de l'éducation à une dégradation à la fois de la scolarisation des enfants et de la qualité de l'enseignement. On estime aujourd'hui que près de 30% des enfants en âge d'être scolarisés dans le primaire - soit 1,5 million, dont 500 000 depuis 2009 - ne vont pas à l'école<sup>23</sup>. Les abandons augmentent : le MAP prévoyait de passer d'un taux d'achèvement de l'éducation primaire de 57% en 2006 à 85% en 2012. **Pourtant en 2013, moins de 50% des enfants entrés au primaire atteignent le CM2.** Sans mécanisme ni soutien spécifiques, ces enfants non scolarisés ou déscolarisés ne pourront pas réintégrer l'école. A part quelques initiatives isolées, aucune prise en charge cohérente n'est ni prévue ni opérationnelle pour la formation professionnelle de cette masse de plus en plus importante de jeunes. L'Etat n'arrive pas à assumer ses charges : la part de son budget consacré à l'éducation est passée de 26% en 2008 à 16% en 2012 ; seul un tiers des enseignants du primaire est fonctionnaire. **Le poids des dépenses d'éducation est davantage reporté sur les ménages dont le pouvoir d'achat est pourtant fortement érodé : les dépenses d'éducation des ménages ont augmenté de 35% en moyenne<sup>24</sup>.**

Si les enseignants communautaires ont toujours été présents dans les écoles en milieu rural (environ 50%), leur proportion actuelle de 70% est exceptionnelle. En conséquence, les parents voient les frais de scolarité exploser pour contribuer au paiement des enseignants, alors même que la qualité de l'enseignement chute, du fait du manque de formation et d'accompagnement de ces enseignants. Par ailleurs, la discontinuité et les retards récurrents de paiement de la subvention des enseignants communautaires contribuent à aggraver l'absentéisme et à réduire le temps effectif d'enseignement depuis 2009.

Presque aucune dotation en supports ou manuels pédagogiques n'est arrivée dans les écoles sur la période 2009-2013 (des kits scolaires très partiels pour les élèves sont réapparues ces 2 dernières années).

Ce sont principalement pour des raisons financières et économiques que les enfants ne sont pas scolarisés ou sont déscolarisés (coûts de la scolarité ; mobilisation des enfants comme main d'œuvre pour subvenir aux besoins du ménage). Environ 1,9 million d'enfants âgés de 5 à 17 ans sont économiquement actifs<sup>25</sup>. L'absence d'enseignants et les difficultés d'accès à l'école contribuent également à l'abandon scolaire. Les écoles primaires en milieu rural ne proposent généralement que trois classes (CP, CP2 et CE1). Pour poursuivre leur scolarité, les enfants doivent quitter le domicile familial, ce qui augmente encore les risques d'exploitations diverses et d'une moindre protection de leurs droits fondamentaux.

### **3,9 millions de personnes en situation d'insécurité alimentaire**

Pour parvenir à la sécurité alimentaire, l'accès des ménages à une nourriture adéquate ne doit être menacé ni par l'émergence de chocs soudains ni par des événements cycliques. Or, **la majorité de la population malgache connaît une insécurité alimentaire chronique** : actuellement près de 4 millions de personnes sont en insécurité alimentaire et pourraient basculer en insécurité alimentaire grave en cas de nouvelle dégradation<sup>26</sup>. Environ 80% des ménages malgaches vivent en milieu rural et dépendent de leur production agricole pour leur alimentation et leurs revenus. Ils pratiquent cependant essentiellement une agriculture familiale de subsistance. Alors que des investissements massifs semblent avoir lieu dans le domaine du foncier rural et de l'agro-business, **le risque de désengagement des pouvoirs publics dans le soutien à l'agriculture familiale est important.** La situation agricole du pays est pourtant préoccupante : la production de riz a chuté de 21% en 2013, la production de maïs et de manioc a subi une baisse comparable (environ 15%)<sup>27</sup>. La crise restreint également l'accès aux intrants et la réhabilitation des infrastructures agricoles, contribuant d'avantage à la baisse des rendements céréaliers. La production halieutique continentale subit le même déclin avec, plus grave encore, l'explosion de pratiques de pêche non réglementaires et non durables. Les sources alimentaires sont devenues très restreintes, ce qui se traduit notamment par des carences protéiques très fortes sur l'ensemble du territoire.

<sup>25</sup> Unicef, *Analyse de la pauvreté des enfants à Madagascar*, 2010

<sup>26</sup> *Mission d'évaluation FAO/PAM de la sécurité alimentaire à Madagascar*, octobre 2013

<sup>27</sup> *ibid*

<sup>23</sup> Groupe de Travail sur les Droits humains, Madagascar, 2013

<sup>24</sup> Banque Mondiale, *L'éducation primaire en temps de crise*, 2013

L'insécurité qui pèse sur le capital productif, notamment le cheptel, ainsi que les invasions acridiennes sont d'autres conséquences de l'affaiblissement de l'Etat en zone rurale. **La réduction de l'aide publique internationale a également provoqué un affaiblissement de la société civile et des structures d'appui aux dynamiques rurales** : Le secteur de la micro finance, le dispositif CSA/FRDA<sup>28</sup> et les organisations paysannes peinent à se développer dans ce contexte institutionnel difficile. Le secteur de la formation agricole, public et privé, a vu également ses - trop faibles - moyens diminuer alors même qu'il constitue l'un des enjeux majeurs du développement rural et de la sécurité alimentaire de ces 20 prochaines années. Enfin, l'interaction forte entre sécurité alimentaire et environnement, dans un contexte marqué par une dégradation très élevée des ressources environnementales et la vulnérabilité extrême aux changements climatiques, doit nécessairement être prise en compte par un appui à l'agro-écologie.

L'agriculture familiale, qui représente près de 80 % des emplois à Madagascar, a subi de plein fouet cette crise rurale à la fois conjoncturelle et structurelle. L'augmentation des prix agricoles doit pourtant constituer une opportunité de développement pour les jeunes ruraux, dans un

contexte d'exode rural préoccupant.

Les familles urbaines pauvres sont les autres victimes de cette crise agricole profonde, avec **l'augmentation du prix des denrées alimentaires de base**, les dépenses alimentaires constituant déjà leur plus gros poste budgétaire. Dans tous les cas, les ménages doivent réduire la qualité et la quantité des rations alimentaires et toute dépense de santé ou d'éducation devient impossible. Les besoins sont aujourd'hui immenses pour mettre fin à l'abandon de l'agriculture familiale, aller vers davantage de justice sociale et reprendre le chemin des Objectifs du Millénaire pour le Développement.



## Saisir l'opportunité actuelle pour relancer le développement avec une priorité forte aux secteurs sociaux ▽

Les défis à relever pour sortir Madagascar du marasme dans lequel le pays est plongé depuis plusieurs années sont immenses. La population malgache et les secteurs sociaux ont été si fortement affectés par la crise politique qu'il faudra du temps pour remettre le pays sur le chemin du développement. La mise en place d'un nouveau gouvernement représente une opportunité pour l'ensemble des acteurs : pouvoirs publics, bailleurs et société civile doivent se mobiliser pour améliorer durablement la vie des Malgaches - à commencer par celle des plus vulnérables - en participant activement aux cadres politiques qui détermineront la future action du pays en matière de développement et de restauration des droits de tous les Malgaches à avoir accès à des services sociaux de base de qualité.

Depuis l'adoption en 2006 du MAP et sa mise à l'écart en 2009, aucune stratégie de réduction de la pauvreté n'a été discutée ou adoptée. Le pays manque de véritables politiques sectorielles. L'adoption d'un cadre politique dans lequel l'aide des bailleurs pourrait s'inscrire est une première étape indispensable au relèvement de la situation. Dans cette optique, les ONG se félicitent de l'adoption prochaine de la **Stratégie nationale intérimaire de Relance du Développement (SNRD)**, qui sera mise en œuvre à compter de 2014 en attendant l'élaboration et l'adoption par le nouveau gouvernement d'une nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté. La SNRD offrira un cadre de référence pour la mobilisation et la coordination des financements nécessaires pour soutenir les priorités du pays.

Cependant, les ONG ne peuvent que regretter l'absence de réelle consultation de la société civile pour la conception de cette stratégie, ainsi que le manque de transparence dans l'élaboration du document ; ce qui pose la question de sa légitimité.

« Les Organisations de la Société Civile (OSC) sont un élément vivant et essentiel de la vie démocratique des pays à travers le monde. Les OSC collaborent avec les peuples dans toute leur diversité et travaillent à promouvoir leurs

droits »<sup>29</sup>. Ancrés dans la population, les ONG et les mouvements de base - partie prenante de la société civile - connaissent et prennent en compte les intérêts des groupes les plus vulnérables et peuvent produire informations et analyses sur les besoins identifiés, les secteurs, régions ou types de population les plus touchés par la crise. Les ONG, acteurs indépendants et autonomes, ont un rôle complémentaire à celui des autorités locales pour acheminer l'aide à la base et dans les régions les plus reculées, mais aussi pour accompagner des changements de comportements, apporter un soutien technique et opérationnel dans la mise en œuvre des politiques publiques, garantir le respect des principes de transparence, de démocratie et d'équité dans la mise en œuvre des politiques de développement et dans l'attribution de l'aide. Par ailleurs, en tant qu'acteurs du développement, les ONG s'engagent à améliorer l'efficacité de l'aide qu'elles apportent à la population, à travers l'amélioration de leur performance, de leur redevabilité envers la population. Les ONG s'engagent également à améliorer la coordination de leurs activités.

*Dans la perspective de l'élaboration de nouvelles politiques de lutte contre la pauvreté et des politiques sectorielles liées, les ONG souhaitent rappeler le rôle fondamental que jouent la société civile et les citoyens dans le développement*

Les ONG reconnaissent leur responsabilité dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités et souhaitent à ce titre que leur rôle, complémentaire à celui des autorités publiques et des bailleurs de fonds, soit reconnu à travers leur participation à l'élaboration des futurs cadres politiques de développement du pays. Au sortir de la crise politique, leur connaissance du terrain et de la population malgache pourra garantir la prise en compte des besoins des populations et renforcer ainsi la base démocratique de ces futures politiques.

<sup>29</sup> Principes d'Istanbul sur l'efficacité du développement des OSC, Septembre 2010.



©ACF, Lucile Grosjean-Madagascar

A l'occasion de ce tournant dans la vie politique du pays, elles souhaitent appeler les autorités publiques et les bailleurs à une vigilance particulière sur les points suivants, en ligne avec les principes des Déclarations de Paris et d'Accra sur l'efficacité de l'aide :

- ▶ Afin de garantir l'efficacité de l'aide et la reprise du développement, les priorités du pays devront être rapidement fixées par le gouvernement, par la définition de politiques sectorielles, et, à terme, d'une véritable stratégie de lutte contre la pauvreté.
- ▶ L'aide ne peut être efficace que si elle est équitable, engagée au bon endroit et vise véritablement à réduire la pauvreté et les inégalités sociales qui n'ont cessé de croître ces dernières décennies.
- ▶ L'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques devra passer par une amélioration de la concertation entre les différentes parties prenantes (et pas seulement les bailleurs).

Aujourd'hui, l'ensemble du pays manque de coordination (au niveau régional) et d'harmonisation entre les différentes structures de coordination existantes (au niveau national), entre secteurs, entre acteurs ou au sein de certains secteurs.

- ▶ Les bailleurs doivent se mobiliser dès aujourd'hui et s'organiser pour lutter contre l'opacité dans la gestion de l'aide et améliorer leur suivi.

**La reprise du développement à Madagascar ne dépendra pas uniquement d'une reprise des flux financiers mais demandera aussi et surtout une attention profonde et constante à l'équité, la justice, l'égalité sociale et la lutte contre les discriminations.**

C'est fort de ce constat, de la perspective d'une reprise de l'aide et du rôle qu'elles peuvent et souhaitent jouer dans le développement du pays que les ONG internationales appellent :

***Le Gouvernement, les bailleurs, le Système des Nations Unies et la société civile à :***

❖ **Améliorer la coordination entre les acteurs et entre les secteurs**

Il est essentiel d'améliorer la coordination entre les différentes parties prenantes du développement à Madagascar, non seulement pour l'adoption de nouvelles politiques de développement mais également pour leur mise en œuvre : la coordination doit être pragmatique, au plus proche de la population, doit favoriser le dialogue entre les différents acteurs et les liens entre les secteurs qui peuvent contribuer au développement du pays. Plus particulièrement, il est prioritaire de :

▶ Mettre en place ou de rendre opérationnel des structures régionales de coordination multi-acteurs et multisectorielles. Ces structures seraient en mesure de mieux porter la voix des citoyens, d'améliorer l'efficacité de la coordination et les synergies, et permettraient aux régions de jouer le rôle que leur a octroyé la décentralisation.

▶ Optimiser les mécanismes de coordination au niveau national tout en favorisant les liens entre les secteurs. Dans un contexte dans lequel graves problèmes structurels et chocs ponctuels interagissent et afin de favoriser la synergie entre les actions de développement, d'urgence et de réhabilitation, les groupes sectoriels (quelle qu'en soit la dénomination) doivent intégrer à la fois perspectives de long terme et mécanismes de préparation et de réponse aux urgences. Avec la normalisation de la situation politique et le développement des capacités institutionnelles, le fonctionnement des groupes sectoriels devra s'adapter pour mieux intégrer les institutions dans leur leadership.

Enfin, les groupes sectoriels doivent devenir de réels mécanismes de coordination, capables également de produire données et analyses, de favoriser la collaboration fructueuse entre toutes les parties prenantes, grâce à la réelle implication et contribution de tous.

En outre, les acteurs du développement doivent réfléchir aux moyens d'optimiser la coordination entre les différents secteurs, notamment pour mettre en avant les liens entre sécurité nutritionnelle et agriculture, environnement, eau

et assainissement, éducation, santé. Cette coordination permettra une meilleure vision de la complémentarité de ces différents secteurs et du rôle de chacun dans le développement durable du pays.

▶ Renforcer ou mettre en place, selon les cas, des systèmes de surveillance harmonisés dans l'ensemble du pays en sécurité alimentaire, nutrition et santé, grâce au soutien et à la complémentarité de tous les acteurs. Ceux-ci pourront ainsi produire une analyse commune de la situation et de son évolution dans le pays, basée sur des données fiables et produites à temps. Toute réponse adaptée aux besoins de la population dépend en effet d'une surveillance de qualité, et de la transparence dans la diffusion et le traitement des données.

❖ **Améliorer la redevabilité de l'ensemble des acteurs – la redevabilité mutuelle mais surtout vis-à-vis de la population malgache**

***Le Gouvernement, avec le soutien des bailleurs et du Système des Nations Unies à :***

❖ **Veiller à l'élaboration démocratique, inclusive et transparente des nouvelles politiques de développement du pays ainsi qu'à la mise en place de mécanismes spécifiques en soutien aux groupes les plus vulnérables, qui seront exclus de fait de la dynamique de développement.**

▶ Dans le cadre d'une sortie de crise imminente, les ONG appellent le gouvernement à **lancer dès que possible l'élaboration de nouvelles politiques pour organiser les secteurs ayant une influence directe sur le développement**, et plus particulièrement :

- Une politique de la santé qui renforce de façon durable le secteur de la santé et la protection sociale, et qui favorise l'accès de tous aux soins de santé de qualité.
- Une politique de l'éducation qui favorise l'accès de tous à l'éducation, la qualité de l'enseignement et la formation professionnelle. Des mesures spécifiques devront être prises à court terme pour réintégrer dans le système scolaire les enfants non scolarisés ou déscolarisés ces dernières années et pour former les jeunes dans le cadre de leur réinsertion socio-économique post-crise.



©ACF, Delphine Taglang-Madagascar

- Une politique de sécurité alimentaire qui tienne compte du lien entre l'agriculture, la gestion durable des ressources environnementales, le changement climatique et la gestion des risques et des catastrophes. Le renforcement de l'agriculture familiale et le soutien aux organisations de producteurs doivent être considérés comme les meilleurs moyens de lutter contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire.
  - ▶ Lors de l'élaboration de ces politiques sectorielles ou d'un futur cadre global de lutte contre la pauvreté, les autorités publiques devront veiller à ce que la population malgache, et plus particulièrement les groupes les plus défavorisés, soient entendus à travers la mise en place d'un **dispositif de consultation** transparent, inclusif et décentralisé et à travers leur représentation par des organisations de la société civile.
  - ▶ **L'Etat doit se réengager et réinvestir particulièrement dans les secteurs de la santé, de l'éducation et le développement rural, avec le soutien des bailleurs.** Les objectifs des politiques sectorielles ne pourront être atteints que par des soutiens déployés à tous les niveaux (au niveau communautaire, aux niveaux des districts et des régions, des systèmes de santé, éducatifs, et agricoles, au niveau central etc.) - **l'implication et la complémentarité des actions de toutes les parties prenantes seront donc nécessaires** : Etat, secteur public, bailleurs, organisations internationales, OSC et secteur privé.
- ❖ **Veiller à une prise en compte effective des instruments internationaux auxquels Madagascar est partie prenante et aux droits et devoirs qui en découlent.**
- ❖ **Définir une politique de l'aide respectant les déclarations de Paris à Busan**  
Le gouvernement et les bailleurs devront développer ensemble une véritable politique de l'aide qui soutiendra la politique nationale de lutte contre la pauvreté et qui veillera au respect des Déclarations de Paris à Busan et des principes d'efficacité et de transparence de l'aide que celles-ci comportent. L'adoption d'une telle politique permettrait le renforcement des mécanismes de contrôle de l'aide et de la lutte contre la corruption.

### Les bailleurs à :

- ❖ **Accroître drastiquement l'aide au développement et l'orienter en priorité en direction des secteurs sociaux clés que sont la sécurité alimentaire, la santé, l'éducation, l'eau et l'assainissement. Dépolitiser et dépassionner leur aide à Madagascar en l'allouant en fonction de besoins scientifiquement établis.**

Plus particulièrement:

- ▶ Les bailleurs devraient aligner leur aide sur les grandes priorités définies par le gouvernement malgache, en consultation avec les ONG, dans le cadre des politiques nationales et en soutien aux systèmes nationaux existants. Si pour des raisons politiques, il ne peut y avoir aucune collaboration au niveau central, les soutiens devraient être apportés au moins à l'échelon décentralisé, en renforcement des systèmes existants.
- ▶ Les bailleurs devraient favoriser le dialogue constructif avec les ONG et prendre en compte les contributions et les analyses de celles-ci sur la situation humanitaire et les risques pour la population.
- ▶ Le lien entre programmes de développement, réponses aux urgences et actions de réhabilitation devrait être promu à tout moment, notamment par des programmes de gestion des risques de catastrophes. La synergie et la coordination entre les secteurs seront favorisées par les bailleurs dans leurs analyses et par leurs programmes de financement.
- ▶ Les bailleurs devront pré-positionner des enveloppes d'urgence prêtes à être débloquées en cas de détérioration de la situation humanitaire (catastrophe naturelle, soudure, etc.)
- ▶ Une vigilance particulière doit être accordée à court terme aux risques de détérioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans plusieurs régions du pays.
- ▶ Dans un objectif global d'équité, des investissements spécifiques doivent être fait en direction des zones les plus enclavées du pays et vers les populations les plus exclues afin de les

réintégrer et de les accompagner ensuite vers le développement.

### Veiller à la mise en place de garde-fous pour éviter les dérives constatées pendant la dernière décennie.

- ▶ L'aide doit être mieux coordonnée pour s'assurer que les financements se dirigent vers les secteurs prioritaires, selon des principes de droits, d'équité et de durabilité, sans disproportion des financements entre les secteurs et en adéquation avec les priorités définies par le gouvernement.
- ▶ Les mécanismes de contrôle et de suivi de l'aide antérieurs à la crise devront être réactivés et améliorés, en respectant les principes de l'efficacité de l'aide tels qu'énoncés dans les Déclarations de Paris et d'Accra : appropriation, alignement, harmonisation, résultats et redevabilité mutuelle.

### La société civile à :

- ▶ Contribuer activement aux mécanismes de coordination (niveaux central et/ou décentralisé), aux cadres communs de résultats, notamment par le partage de données, ainsi qu'au suivi et aux analyses de la situation. Les OSC favoriseront les synergies entre les secteurs, entre les actions de long terme et d'urgence et soutiendront la complémentarité des rôles entre les différents acteurs du développement.
- ▶ Veiller au renforcement de sa coordination et de sa structuration internes afin de contribuer efficacement aux cadres de concertation pour la définition des stratégies et politiques nationales.
- ▶ Veiller au respect des principes de neutralité et d'impartialité dans la réalisation de sa mission d'interface entre la population et les décideurs en tant que force de proposition et d'interpellation.
- ▶ Veiller à l'amélioration de leur redevabilité vis-à-vis de la population malgache dans toutes ses composantes et de la manière la plus inclusive possible. En s'insérant dans les mécanismes et les outils nationaux et décentralisés de coordination, en alimentant les cadres communs de résultats, les OSC respecteront le principe de redevabilité vis-à-vis des autres parties prenantes.

*Les Organisations Non Gouvernementales internationales à l'origine et signataires de cet appel sont : Action Contre la Faim (ACF), ADRA Madagascar, Agrisud, Aide et Action International, APDRA-Pisciculture paysanne, Asmae, Agronomes et Vétérinaires sans Frontière (AVSF), CARE, FERT, GRET, Handicap International, HELVETAS Swiss Intercooperation, Medair, Médecins du Monde, WaterAid et Welthungerhilfe. Toutes travaillent depuis plusieurs années à Madagascar.*