Plan-cadre des Nations Unies pour l’aide au développement

UNDAF 2015-2019

Madagascar
Plan-cadre des Nations Unies pour l’aide au développement

UNDAF 2015-2019

Madagascar
République de Madagascar

Photographie de couverture : © CINU Madagascar/Hery Razafindralambo
Lors de sa rencontre avec le Président de Madagascar, Hery Rajaonarimampianina, le Secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-moon, a souligné la nécessité de «...poursuivre la réconciliation, les politiques inclusives et les réformes pour consolider la démocratie, la bonne gouvernance, le respect des droits de l’Homme et la promotion d’une reconstruction économique équitable à Madagascar.» (New York, 17 mars 2014)
Lors de sa rencontre avec le Président de Madagascar, Hery Rajaonarimampianina, le Secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-moon, a souligné la nécessité de « …poursuivre la réconciliation, les politiques inclusives et les réformes pour consolider la démocratie, la bonne gouvernance, le respect des droits de l’Homme et la promotion d’une reconstruction économique équitable à Madagascar. »
(New York, 17 mars 2014)
MADAGASCAR

Résumé exécutif
Madagascar sort d’une longue crise sociopolitique qui a plongé le pays, pendant cinq ans, dans un marasme socioéconomique sans précédent. Cette situation de fragilité de l’environnement institutionnel a limité les perspectives de réduction de la pauvreté et de la précarité chez les groupes les plus vulnérables. Depuis 2014, suite à la mise en place de nouvelles autorités issues d’élections démocratiques, le pays amorce une nouvelle étape de stabilisation des institutions et de relance de l’économie, visant à asseoir les bases d’un développement plus inclusif.

Les défis que Madagascar devra relever à court et à moyen termes se résument à :
- l’ancrage de nouvelles pratiques de gouvernance et au renforcement de l’État de droit ;
- la réduction de la vulnérabilité socioéconomique des onze millions de personnes touchées par l’extrême pauvreté ;
- l’amélioration de l’accès aux services sociaux de base de qualité et le développement durable du capital humain ;
- la protection de l’environnement et à l’atténuation des effets néfastes des changements climatiques sur les populations vulnérables, ainsi que la prévention et la gestion des risques de catastrophes naturelles.


L’UNDAF jouera un rôle important sur certains fondamentaux de la gouvernance et du développement social et économique tels :
- La promotion d’une gouvernance efficace et redevable ;
- La promotion d’une croissance soutenue, génératrice d’emplois ;
- Le renforcement des capacités institutionnelles et l’appui à la mobilisation des ressources ;
- La promotion de l’emploi des jeunes ;
- Le développement durable et la question de l’insécurité ;
- Les principaux déterminants de la santé et l’amélioration de l’accès, du taux de rétention et de la qualité de l’éducation ;
- Le développement des capacités (au niveau des communautés et des institutions) de préparation, de réponse et de résilience aux chocs ;
- Le développement des capacités du Système Statistique National (SSN) ; et
- Le renforcement des capacités de gestion stratégique et opérationnelle du secteur de l’environnement.

Les questions transversales qui recoupent les principaux éléments du développement énoncés sont : le genre, les droits humains, la jeunesse et le...
renforcement des capacités de l’administration, de la société civile et du secteur privé.

Le processus de formulation de l’UNDAF qui a été fait de manière participative, a permis de dégager trois Effets majeurs pour la période 2015-2019 :

1 Les populations vulnérables, dans les zones d’intervention, accèdent aux opportunités de revenus et d’emplois, améliorent leurs capacités de résilience et contribuent à une croissance inclusive et équitable pour un développement durable.

L’objectif visé est de ramener le taux d’extrême pauvreté de 52,7% (2012) à 40% d’ici 2019 ;

2 Les institutions publiques, la société civile et les médias, au niveau central et décentralisé, exercent efficacement leurs rôles et sont redevables pour une gouvernance apaisée, protectrice des droits humains.

L’objectif visé est d’augmenter le pourcentage de dépenses publiques sous la responsabilité des structures territoriales décentralisées et déconcentrées de 5% (2010) à 15% d’ici 2019, de manière à renforcer les capacités des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) à contribuer significativement au développement régional ;

3 Les populations des zones d’intervention, particulièrement les groupes vulnérables, accèdent et utilisent des services sociaux de base pérennes et de qualité.

Le changement attendu d’ici 2019 est la réduction du taux de prévalence de la malnutrition chronique parmi les enfants de moins de cinq ans à 37%, contre 47% en 2012. Par ailleurs, le SNU visera à réduire à 47 le nombre de décès d’enfants de moins de cinq ans pour 1 000 naissances vivantes, contre 62 en 2012 et à 400 le nombre de décès maternels pour 100 000 naissances vivantes, contre 478 en 2012. Toujours dans le domaine de la santé, il est prévu de réduire le taux d’incidence du VIH et du paludisme, respectivement à 0,02%, et 10 pour 1000 habitants/an. Par ailleurs, l’UNDAF contribuera à augmenter le taux net de scolarisation dans le primaire à 90%, contre 69,4% en 2012 et la proportion de la population utilisant respectivement des infrastructures d’assainissement de base améliorées à 18,5%, contre 14% en 2011 et des infrastructures d’eau améliorées à 52%, contre 48% en 2011.

Le coût total des programmes de l’UNDAF pour la période 2015-2019 est estimé à 523,4 millions USD dont 53,1% sont à mobiliser.

Le succès de l’UNDAF repose sur l’engagement effectif du gouvernement à mettre en œuvre les réformes et les mesures d’accompagnement nécessaires permettant de créer les meilleures conditions de développement, ainsi que les pratiques d’une gouvernance apaisée, porteuve d’effets durables sur la stabilité des institutions, la relance de la croissance économique et la réduction de l’extrême pauvreté. Il est également basé sur les opportunités de mobilisation des ressources financières pour atteindre les objectifs et résultats stratégiques définis.

Par ailleurs, le gouvernement et ses partenaires techniques et financiers devront réduire les risques susceptibles d’entraver la réalisation des objectifs de l’UNDAF, notamment les facteurs d’instabilité sociopolitique et de non effectivité de la décentralisation, ainsi que l’insuffisance des ressources financières internes et externes allouées par l’Etat malgache aux programmes de développement.


MADAGASCAR
Déclaration de mission

Le Premier Ministre, Dr Kolo Roger, et les membres de l’Équipe-pays des Nations Unies à Madagascar

Le Premier Ministre, Dr Kolo Roger, et les membres de l’Équipe-pays des Nations Unies à Madagascar

Plan-cadre des Nation Unies pour l’aide au développement 2015-2019

MADAGASCAR
En conformité avec l’agenda de développement de l’après 2015 et les plans d’action pour l’efficacité de l’aide au développement et de la coopération internationale,

Déclaration de mission

Nous, Représentant du gouvernement de la République de Madagascar et Membres de l’Equipe-Pays des Nations Unies, nous nous engageons à : (i) contribuer activement à la promotion et à la satisfaction des droits humains de l’ensemble de la population malgache, notamment ceux des couches les plus vulnérables, ainsi qu’à la promotion de la culture de la paix pour une meilleure sécurité, et (ii) mobiliser nos partenaires au développement pour coordonner nos interventions en faveur d’une croissance inclusive favorable à un progrès social et économique.

Nous nous déclarons résolus à atteindre les trois résultats suivants :

1. Les populations vulnérables, dans les zones d’intervention, accèdent aux opportunités de revenus et d’emplois, améliorent leurs capacités de résilience et contribuent à une croissance inclusive et équitable pour un développement durable ;

2. Les institutions publiques, la société civile et les médias, au niveau central et décentralisé, exercent efficacement leurs rôles et sont redevables pour une gouvernance apaisée, protectrice des droits humains ;

3. Les populations des zones d’intervention, particulièrement les groupes vulnérables, accèdent et utilisent des services sociaux de base pérennes et de qualité.

Nous nous engageons à mobiliser nos ressources et nos capacités pour la réalisation de ces objectifs communs.
MADAGASCAR
Plan-cadre des Nation Unies pour l’aide au développement 2015-2019

©CINU Madagascar

Céline Verto Saignon-Kandissounou
Représentante de l’OMS

Claire Mulanga
Directeur Pays de l’ONUSIDA

Makarimi Adechoubou
Chef du Bureau Régional Afrique de l’Est et du Sud de l’UNCOF

Agathe Lawson
Représentante de l’UNFPA

Stéven Lauwerier
Représentant de l’UNICEF

Ignacio Leon Garcia
Directeur Régional de OCHA

Lorencer Ansermet
Représentante de l’ONUDI

Willems Van Millink
Représentant du PAM

Mohamed Djelid
Directeur Régional de l’UNESCO

Ahamdou Gado-Egzbabher
Director, Regional Office for Africa, UNHABITAT

Mr. Dazhu Yang
Director, Division for Africa
Department of Technical Cooperation
International Atomic Energy Agency (IAEA)
Introduction
Contexte national

Gouvernance et développement humain faibles

Peuplé d’environ 20 millions d’habitants en 2012, selon les projections de l’Institut National de la Statistique (INSTAT) effectuées sur la base du dernier recensement général de la population et del’habitat de 1993, Madagascar est une grande île de 592 000 km² qui se distingue, d’une part, par la diversité de ses paysages et ses valeurs culturelles, et d’autre part par un important potentiel de développement dans les secteurs de l’agriculture, des ressources naturelles (mines, pétrole, forêt, etc.) et du tourisme. Malgré ses richesses, son climat agréable et la proximité d’importants marchés captifs internationaux (Asie, Afrique Australe, Union Européenne, etc.), le pays connaît un faible niveau de développement humain et une pauvreté latente de sa population, particulièrement dans les zones rurales.

En dépit de la tenue d’élections apaisées et crédibles en décembre 2013, Madagascar continue de faire face à une situation économique et sociale critique.

► Gouvernance politique et économique marquée par l’instabilité et les inégalités


D’après l’étude Peace and Conflit Impact Assessment (PCIA)², les trois lignes de fracture qui entretiennent les conditions pour une concentration du pouvoir, et de l’influence économique au niveau central ainsi que la marginalisation des zones rurales, sont les suivantes :

¹ « Madagascar : Pour un dialogue sur les enjeux de développement » (Banque Mondiale, juin 2013)
² L’étude PCIA a été initiée par le SNU en 2010, en collaboration avec la Norvège, la Suisse et la Coopération française.
la division entre une culture orale de l’autorité et les écrits de l’administration étatique ;
la disjonction entre les centres économiques et la périphérie (entre la production industrielle et l’agriculture de subsistance) ; et
la séparation concomitante entre une élite principalement urbaine et des populations faiblement instruites des régions rurales défavorisées.

Cette étude PCIA a été complétée en 2013 par une analyse des conflits3, qui a apporté des éclairages additionnels permettant de mieux comprendre les problématiques des conflits :
La « matrice structurante » de différentes coalitions (acteurs nationaux et internationaux) pour l’accès au pouvoir central est marquée par la prédominance du monde des affaires, nettement plus affirmée depuis 2002, comme une opportunité d’accès facile à des opérations d’enrichissement et de développement d’activités économiques ;
La « mal gouvernance » trouve ses racines dans la centralisation du pouvoir, à travers l’hyper-puissance de l’institution présidentielle et l’absence de contrepouvoirs au niveau de la société civile et de mécanismes réels de redevabilité des institutions ;
Les causes structurelles jouant un rôle de moteurs de conflits sont l’accumulation des contentieux politiques non résolus (crises de 2002 et de 2009), le foncier, le contrôle des ressources naturelles, la pauvreté de masse et la non effectivité de la décentralisation ;
Les « moteurs de paix » se manifestent dans l’autorité de l’église et le pouvoir traditionnel, qui sont tous les deux affaiblis en 2009 par le jeu des alliances politiques et la marginalisation des populations rurales dans la gestion du pays en général et des crises en particulier.

Cet cette étude PCIA a été complétée en 2013 par une analyse des conflits, qui a apporté des éclairages additionnels permettant de mieux comprendre les problématiques des conflits :

3 Conflict Development Analysis (CDA): analyse inspirée par l’approche des Nations Unies en matière d’analyse de conflits
Aggravation du non-respect des droits humains


Plusieurs études et rapports indiquent l’existence de détentions arbitraires et de violations importantes des droits humains.

Dans la vie quotidienne des ménages, la recrudescence de l’insécurité et de la violence, aussi bien en milieu rural que dans les villes, porte atteinte sérieusement aux droits des populations en général, et aux droits des groupes vulnérables en particulier.

Selon les diverses études, enquêtes, recherches et statistiques officielles, les formes de violence, d’abus et d’exploitation envers les enfants (y compris l’emploi précoce des enfants) et les femmes se sont accentuées, notamment l’inceste et le viol durant les forfaits de voleurs de zébus dans le Sud. Elles constituent, avec la traite des personnes, qui touche des dizaines de milliers de personnes dans le pays et près de 5 000 travailleurs domestiques migrants à l’extérieur, les pratiques les plus courantes de violation des droits humains. Ces pratiques restent impunies, malgré les nombreux signalements de la société civile et de la police des moeurs et de protection des mineurs.

Plusieurs initiatives liées à la promotion des droits humains sont restées en veilleuse, contribuant ainsi à accentuer l’affaiblissement de l’Etat de droit et le discrédit du système judiciaire. La méconnaissance par la population elle-même de ses droits fondamentaux, le manque de formation des personnes en charge de l’application des lois sur la question de la traite et l’insuffisance de moyens pour lutter plus efficacement contre toutes les formes de violence, contribuent à l’aggravation de la détérioration de la situation des droits humains.

L’apprentissage de nouvelles pratiques de gouvernance au sein et en dehors des institutions démocratiques (société civile et pouvoirs traditionnels) et l’implication des populations dans la gestion des affaires publiques sont jugés, par plusieurs acteurs, indispensables pour promouvoir une gouvernance apaisée, fondée sur le respect des règles démocratiques et des droits humains.

---

4 visant respectivement à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, et à lutter contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer (Protocole de Palerme).
5 Suite à la présentation de Madagascar à l’Examen Périodique Universel (EPU) de 2010, le gouvernement malgache a élaboré un plan d’opérationnalisation des 65 recommandations issues dudit Examen et acceptées (sur les 85 recommandations formulées).
6 Selon l’Enquête Nationale de Suivi des Objectifs du Millénaire pour le Développement (ENSOMD) de 2012, la proportion des enfants de 5 à 17 ans qui ont exercé une activité économique atteint 23% (23,2% chez les garçons et 22,8% chez les filles).
Niveau de développement humain faible


Entre 2008 et 2013, la croissance économique est restée inférieure au taux de croissance démographique (2,8%). Elle est soutenue par la production (+83% en 2012 et +128% en 2013) et les exportations du secteur minier ; la part du PIB du secteur minier dans le PIB global varie entre 0,3 et 0,5 % du PIB selon les années. L’analyse des sources de la croissance par facteur montre que celle-ci est davantage tirée par les investissements en capital et le facteur travail que par la productivité, qui est très faible voire négative (FMI, 2004; PNUD, 2013).

Depuis les années 90, le taux de pauvreté est demeuré à un niveau très élevé : en 2012, il est estimé à 72% tandis que le taux d’extrême pauvreté avoisine 52% et touche 11 millions de personnes. Cette extrême pauvreté est plus forte en milieu rural qu’au niveau des villes et concerne essentiellement neuf (9) régions sur 22.

La précarité de l’emploi à Madagascar ne contribue pas à résoudre la pauvreté monétaire. Le secteur informel procure plus des trois quart des emplois. Il joue certes un rôle d’amortisseur social mais son développement rapide et l’inadéquation de l’environnement des affaires limitent les opportunités de développement du secteur privé et l’amélioration des conditions de vie des populations. Depuis 2009, de nombreux emplois du secteur formel ont été supprimés et le secteur informel est devenu le secteur refuge pour des stratégies de survie. Ce problème est amplifié par un déficit en matière de création d’emplois, avec l’arrivée de 400 000 à 500 000 jeunes par an sur le marché du travail. Cela montre clairement l’urgence d’améliorer la compétitivité des systèmes de production et de soutenir le développement d’une industrie inclusive et durable du secteur privé.

Dans un pays où 76% de la population vit dans le monde rural, les actions passeront notamment par le développement de l’agro-business. L’insuffisance en matière de création d’emplois crée une forte pression sur les secteurs sociaux. Elle a également pour conséquence l’accélération des flux migratoires inter-régionaux du Grand Sud vers le Nord, à la recherche de terres et d’emplois dans les grands centres urbains. Cette dynamique migratoire commence à être mieux appréhendée et intégrée dans les politiques publiques de l’Etat en termes d’instruments de suivi et de dispositifs d’accompagnement pour une meilleure insertion socio-économique pour chaque type de migration.

7 Androy : 90,7%, Atsima Atsinanana : 84,9%, Vakinankaratra : 75,4% et Anosy : 70, %
8 Source : CCA 2012
9 L’étude réalisée en 2011 par le BIT et le PNUD révèle une destruction de 336 000 emplois, (91% des entreprises formelles touchées) et une dégradation de la qualité de l’emploi (90% emplois vulnérables).
10 Source : Rapports OIM et stratégies régionales de développement.
Enfin, l’absence d’un système de protection sociale, qui protégerait les populations de toutes les formes de vulnérabilité, perpétue la spirale de pauvreté. Le défi majeur reste un manque de stratégie, de plan d’action national et de ressources financières pour la protection sociale.

Le taux d’insécurité alimentaire (sèvre et modérée) élevé constitue également un aspect particulièrement préoccupant de la pauvreté à Madagascar. Le faible accès aux produits alimentaires et la résistance aux changements d’habitudes alimentaires figurent parmi les facteurs qui contribuent à la malnutrition chronique. Ce phénomène menace la santé des enfants et les femmes, et contribue à la malnutrition chronique. Ce phénomène de retard de croissance a des conséquences irréversibles sur le développement cognitif et la performance scolaire de l’enfant, et peut ainsi avoir un impact important sur sa capacité à grandir, à apprendre et à sortir de la pauvreté.

Le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans est de 62‰ et il est plus élevé en milieu rural qu’en milieu urbain, avec des taux respectifs de 64‰ et 39‰. Les causes directes des décès néonatals sont la prématurité (32%), l’asphyxie (26%) et les infections multiformes (23%). Les principales causes de la mortalité des enfants de moins de 5 ans restent la diarrhée, la pneumonie et le paludisme.

Les conditions de vie de la femme sont préoccupantes. La mortalité maternelle reste élevée, avec 478 décès maternels enregistrés pour 100 000 naissances vivantes sur la période 2012-2013, dont un tiers résulte de grossesses précoces.

Ces situations sont aggravées par la détérioration du système de santé suite à la baisse des financements alloués au secteur santé : en 2011, 55 sur les 2 500 centres de santé de base qui comptent les centres de santé de base restent fermés. Par ailleurs, l’absence de politique et de stratégie nationales de gestion des ressources humaines aggrave la situation, entraînant la fermeture des formations sanitaires en zones rurales et enclavées.

Dans le domaine de l’accès à l’eau, de l’hygiène et de l’assainissement, le pays accuse des retards importants. Seuls 48% de la population malgache ont accès à l’eau potable améliorée. En matière d’assainissement, 14% de la population et 75% des populations pauvres n’ont pas de toilettes.
Dans le secteur éducatif, on assiste à un retournement de tendance des progrès antérieurs, avec notamment une forte dégradation du taux net de scolarisation dans le primaire (69,4% en 2012) et des acquis des élèves. Le taux d’achèvement est estimé à 68,8% en 2012. Des efforts restent à faire pour atteindre le taux d’achèvement universel.

Enfin, la participation des femmes dans les instances de prise de décision reste à améliorer : la proportion actuelle de sièges occupés par les femmes est de 20% au niveau des Parlements et du gouvernement. Les femmes sont également sous représentées dans la gestion des affaires publiques au niveau communal. Cette faible implication des femmes dans les sphères politiques et économiques constitue un des facteurs qui freinent le développement humain et l’autonomisation des femmes.

> Gestion déficiente de l’environnement

Malgré les efforts consentis dans l’extension des aires protégées, qui ont permis de dépasser l’objectif de 6 millions d’hectares fixé dans le cadre de la Vision Durban, et le développement des initiatives de gestion communautaire dans le cadre de la Gestion Locale Sécurisée (GELOSE), l’unique biodiversité du pays subit une dégradation significative, hypothéquant l’avenir des générations futures.

Les principales forces motrices de pression sur les ressources naturelles sont la pression démographique et migratoire, l’exploitation des forêts, les méthodes culturales archaïques et les exploitations minières anarchiques. Au cours de ces vingt dernières années, la perte de 50 000 ha/an de forêts est due principalement : (i) à la conversion de la forêt en zones de cultures, (ii) à la forte demande en bois de chauffe, et (iii) aux exploitations minières irrationnelles.


13 SAVA : Sambava, Antalaha, Vohémar, Andapa
Principaux problèmes de développement et défis majeurs à relever

Les instabilités institutionnelles, l’accentuation de la pauvreté, surtout la pauvreté extrême, l’aggravation de l’insécurité (villes et zones rurales) et l’affaiblissement des capacités de résilience des communautés et des institutions, placent Madagascar devant de nouveaux défis, qui ont été identifiés par la Politique Générale de l’Etat (PGE) et les analyses du Bilan Commun Pays (CCA) de 2012 :

1. Le développement de mécanismes de gouvernance nationale et locale efficaces, qui puisse limiter les risques de nouvelles instabilités socio-politiques, et de corruption avec les conséquences néfastes sur la compétitivité du secteur privé, les investissements publics et le rythme d’amélioration des conditions de vie de la grande majorité de la population ;

2. La mise en œuvre d’une stratégie nationale de développement durable et inclusif, basée sur une croissance forte et équitablement répartie, porteuse de changements sur la réduction de l’extrême pauvreté et de la vulnérabilité économique de certains groupes de population ; une stratégie qui s’appuie sur la génération de revenus dans le secteur rural, la création d’emplois dans le secteur privé et la mise en place d’un dispositif cohérent et durable de protection sociale ;

3. La mise en œuvre d’un plan d’actions prioritaires pour accroître l’emploi et les revenus des jeunes ;

4. L’amélioration de la situation alimentaire et nutritionnelle, un facteur clé pour réduire la précarité des conditions de vie de certains groupes de population ;

5. La mise en œuvre d’un plan d’actions prioritaires pour des progrès rapides et tangibles de certains OMD, en particulier la réduction de l’extrême pauvreté, de la mortalité maternelle et de la mortalité néonatale, l’amélioration de la sécurité alimentaire et de la nutrition des enfants, et enfin la redynamisation du secteur éducation, ciblant l’accès et la qualité de la scolarisation au niveau du primaire ;

6. La mise en œuvre d’une stratégie de renforcement des capacités institutionnelles de l’administration publique à tous les niveaux (national, régional et local), en prévision des départs à la retraite en grand nombre de plusieurs catégories de personnels au niveau de l’administration publique ;

7. Le développement des capacités de résilience des communautés et des institutions en vue d’asseoir les bases d’une stabilité et d’une cohésion sociale à tous les niveaux, notamment dans les zones les plus vulnérables.
Les instabilités institutionnelles, l’accentuation de la pauvreté, surtout la pauvreté extrême, l’aggravation de l’insécurité (villes et zones rurales) et l’affaiblissement des capacités de résilience des communautés et des institutions, placent Madagascar devant de nouveaux défis, qui ont été identifiés par la Politique Générale de l’Etat (PGE) et les analyses du Bilan Commun Pays (CCA) de 2012 :

I. Etablissement d’une feuille de route


II. Formation sur les principes de programmation


III. Elaboration du Bilan Commun du Pays (CCA)

Un ensemble de travaux d’analyse sectorielle sur quatre thèmes majeurs (secteurs productifs, secteurs sociaux, gouvernance et environnement) a servi à appréhender la situation du pays : identification des problèmes prioritaires de développement, analyse causale de ces problèmes et définition de pistes d’action possibles. Le document CCA a été validé en novembre 2012.

Les principes de programmation incluent l’approche fondée sur les droits humains, la gestion axée sur les résultats, l’égalité des sexes, le développement des capacités, la durabilité environnementale, la réduction des risques de catastrophes et les changements climatiques.