

A/CONF.191/CP/27

**TROISIEME CONFERENCE DES NATIONS UNIES SUR
LES PAYS LES MOINS AVANCES**

Bruxelles, 14-20 Mai 2001

Mémoire présenté

par

**LE GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE DE
MADAGASCAR**

NOTE

Les vues exprimées dans ce Programme d'Action sont celles du Gouvernement qui l'a présenté. Le document est reproduit sous la forme et dans la langue dans lesquelles il a été reçu. Les appellations employées dans le document et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

A/CONF.191/CP/27

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Tanindrazana - Fahafahana - Fandrosoana

**DOCUMENT INTERIMAIRE
DE
STRATEGIE DE REDUCTION DE LA PAUVRETE**

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
<i>Le contexte économique et social</i>	1
<i>Poursuite et Amélioration des actions en cours</i>	2
<i>Processus participatif et dispositions organisationnelles</i>	2
Chapitre I : CARACTERISTIQUES DE LA PAUVRETE	4
I.1.- bilan des performances économiques.....	4
<i>Situation de la dette</i>	4
I.2.- Analyse de la pauvreté.....	6
I.2.1.- <i>Analyse de la pauvreté monétaire</i>	6
I.2.2.- <i>Manifestation de la pauvreté dans le secteur éducation et Culture</i>	7
I.2.3.- <i>Manifestation de la pauvreté dans le secteur Santé</i>	10
I.2.4.- <i>Accès à l'eau potable et autres services de bien-être</i>	11
I.2.5.- <i>Indice de développement humain</i>	12
I.3. Conditions d'exploitation agricole et dégradation de l'Environnement.....	12
Chapitre II : STRATEGIES DE REDUCTION DE LA PAUVRETE	14
II.1.- Objectifs globaux.....	14
II.1.1- <i>Objectifs économiques : Défis en matière de croissance et d'investissement</i>	14
II.1.2. <i>Objectifs de qualité de la vie</i>	15
II.2. Les axes de la stratégie.....	15
II.2.1.- <i>Axe n°1 : Améliorer les performances économiques en y faisant participer les pauvres</i>	15
II.2.2. <i>Axe n°2 : Développer les services essentiels de base (éducation, santé, eau potable...) et élargir les filets de sécurité au bénéfice des couches les plus vulnérables de la population</i>	16
II.2.3. <i>Axe n°3 : Mettre en place un cadre institutionnel favorable à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté , et renforcer les capacités pour améliorer la gouvernance et les relations entre l'Administration et les administrés</i>	17
Chapitre III : mise en œuvre des stratégies	18
III.1. Programmes permettant d'atteindre les objectifs de l'axe stratégique n°1.....	18
III .1.1. <i>Politique Macroéconomique</i>	18
III.1.2. <i>Augmentation de l'offre</i>	19
III.1.3. <i>Agriculture et environnement</i>	20
III.1.4. <i>Infrastructures économiques</i>	22
III.1.5. <i>Environnement juridique des affaires et lois sociales</i>	23
III.1.6. <i>Intégration régionale et Commerce</i>	23
III.2. Programmes permettant d'atteindre les objectifs de l'axe stratégique n°2.....	23
III.2.1. <i>Les actions dans le secteur éducation</i>	24
III.2.2. <i>Les actions dans le secteur Santé</i>	25
III.2.3. <i>Eau potable et autres services de bien-être</i>	26

III.2.4. Les filets de sécurité.....	28
III.3. développement institutionnel et renforcement des capacités	28
III.3.1. Développement des provinces autonomes.....	28
III.3.2. Renforcement des capacités des services essentiels de l'état.....	29
Chapitre IV : SUIVI, DEMARCHE PARTICIPATIVE ET CALENDRIER.....	31
IV.1. Approfondissement de la connaissance de la pauvreté.....	31
IV.2. Le Processus participatif	31
IV.2.1. Principes et Objectifs.....	32
IV.2.2. Le Calendrier du Processus.....	32
CHAPITRE V - UTILISATION DES RESSOURCES IPPTE.....	33
V.1. Principes	33
V.2. besoins et utilisation des ressources.....	33

Annexes:

Annexe 1. Indicateurs économiques et financiers 1999-2003

Annexe2. Les principaux indicateurs de suivi

Annexe 3. Matrice des mesures en vue de l'amélioration de l'exécution des dépenses

Annexe 4. Plan d'actions du secteur éducation

Annexe 5. Plan d'Action sectoriel Santé (+ Nutrition, Population et Jeunesse)

Annexe 6. Référentiel PADR

Annexe 7. Synthèse des principales consultations participatives

Annexe 8. Système de suivi de la Pauvreté

INTRODUCTION

Le contexte économique et social

Madagascar vit sous ajustement structurel depuis 20 ans environ avec des résultats contrastés, eux-mêmes sans doute déterminés par des pratiques politiques et des circonstances historiques et politiques particulières.

En termes de taux de croissance économique en effet, Madagascar a connu une faible croissance du PIB par habitant pendant la période allant de 1960 à 1972 (+0,4% en moyenne), mais les fruits des programmes d'ajustement structurels commencés vers le début des années 80 sont apparus à partir de 1988 avec des taux de croissance supérieurs au taux d'accroissement de la population, sauf pour la période 1991-1996 où ces programmes ont été suspendus. Le taux de croissance annuel moyen est de 3,5% pour la période 1988-1990 et de 4,1% pour la période 1997-1999. Certains des pays africains ou asiatiques de niveau plus ou moins comparable en 1960 ont néanmoins connu des performances plus positives.

Aujourd'hui, Madagascar fait partie du groupe des pays les plus pauvres quels que soient les indicateurs utilisés pour le classement. Néanmoins, il figure parmi les pays dont le classement selon l'Indice de Développement Humain (IDH) est meilleur que celui selon le Produit Intérieur Brut (PIB), ce qui témoigne des efforts d'investissement passés dans le domaine social jusqu'aux premières années des années 80. La situation actuelle de dénuement économique de la plupart des Malgaches se double d'un niveau élevé de détresse dans les domaines essentiels de la vie humaine :

- Près de la moitié des enfants en âge scolaire ne fréquente l'école.
- L'analphabétisme qui touche plus de la moitié de la population, dont 56,5% de femmes, a un taux plus élevé pour les tranches d'âge les plus jeunes.
- Presque le tiers des Malgaches a une espérance de vie inférieure à 40 ans.
- Plus des trois quarts des malgaches n'ont pas accès à l'eau potable.
- L'apport énergétique de l'alimentation de trois malgaches sur quatre est inférieur à la norme minimale de 2133 calories par jour.
- L'indice de pauvreté, qui était de 59% en 1985, est passé à 70% en 1993 puis à 73,3% en 1997 avant de redescendre à 71,3% en 1999.

D'où l'insatisfaction justifiée voire la désolation désarmée vis-à-vis de la persistance d'une pauvreté choquante en dépit de la nette amélioration des indicateurs macro-économiques.

Sans épouser les vues pessimistes s'affligeant de la malédiction d'un désastre économique frappant le pays par ailleurs béni des dieux avec ses potentialités humaines, son sol et son sous-sol riches, et son environnement unique qui autorisent les espoirs, l'on doit se rendre à l'évidence que le divorce entre performances accomplies et potentiel avéré est difficilement réfutable, car les niveaux de croissance économique restent manifestement insuffisants pour relever le défi de la réduction de la pauvreté.

En termes de développement social et de lutte contre la pauvreté, les résultats des programmes à « Dimension sociale » lancés à la fin des années 1980, visant à atténuer les effets négatifs de l'ajustement structurel sur la situation des pauvres, se sont révélés mitigés. Ainsi, le premier programme national pour l'amélioration de l'enseignement mis en œuvre de 1989 à 1997 (PNAE1) a pu doter le Gouvernement des instruments de gestion du secteur, mais le taux global de scolarisation demeure insuffisant, et le processus de décentralisation de la gestion des établissements scolaires n'est pas encore terminé. Pour le secteur santé, le programme n'a pas eu un impact notable sur le taux d'accès aux structures sanitaires, peut-être aussi faute de synergie suffisante avec les autres actions

sectorielles liées à la santé (nutrition, eau, sécurité alimentaire...). Et une bonne partie de la population reste isolée dans les zones enclavées faute d'entretien régulier des pistes rurales.

Des inflexions ont été apportées aux programmes depuis 1997 pour leur permettre d'atteindre leurs objectifs spécifiques avec, entre autres, une augmentation réelle des allocations de ressources budgétaires aux secteurs concernés et le concours accru des partenaires techniques et financiers.

Le deuxième programme PNAE2 mis en vigueur depuis 1997, par exemple, s'attache à combler les lacunes constatées, en se basant sur un partenariat impliquant la participation des associations de parents d'élèves de chaque école et le rattachement effectif des postes budgétaires des instituteurs à chaque école. De même, la redynamisation du système de santé basé sur les districts sanitaires a été relancée par l'installation des moyens humains et matériels indispensables à la bonne marche des services. Par ailleurs, ces deux secteurs doivent actuellement faire face à la remise en état des dégâts causés sur les infrastructures des services de base par les cyclones de la saison 1999-2000 y compris la réhabilitation et la reconstruction de plus de 1000 bâtiments.

Des programmes spécifiques ont été mis en œuvre pour atténuer le niveau de pauvreté des participants à ces programmes, notamment les couches les plus vulnérables et les populations des zones enclavées, favorisant ainsi la promotion de l'emploi et des activités génératrices de revenus par l'intermédiaire de projets de sécurité alimentaire, de mise en place d'infrastructures de base en milieu urbain et rural (HIMO pour les canaux d'irrigation, pistes rurales...), ou de promotion de micro entreprises. Mais leur impact n'est pas encore significatif à l'échelle nationale et le caractère temporaire des effets requiert une intégration des actions dans un ensemble plus cohérent et plus vaste dans le cadre de programmes sectoriels tournés vers la lutte contre la pauvreté.

Il y a lieu de penser que les actions menées contre la pauvreté, y compris la croissance économique, vont dans la bonne direction. Les résultats encourageants obtenus ces trois dernières années, doivent être consolidés et améliorés. Et le Gouvernement a la volonté ferme de lutter contre la pauvreté sous toutes ses formes et dimensions. Pour mener cette lutte, le Gouvernement recherche l'implication la plus large possible des différentes composantes de la Nation dans un esprit de confiance réciproque, de manière à ce que la stratégie soit arrêtée et mise en œuvre dans la transparence et où chacun se sente responsable pour atteindre les objectifs fixés.

Poursuite et Amélioration des actions en cours

Madagascar a une ambition forte en matière d'augmentation de la production de richesses et de juste partage de celles-ci dans un contexte où l'inflation est maîtrisée.

Des efforts ont été réalisés dans le domaine des affectations budgétaires en faveur des secteurs sociaux, passant de 17,8% des dépenses totales en moyenne sur la période 1995-1998 à 22,5% en 1999. Ces efforts, qui dépassent déjà les objectifs de Copenhague, seront poursuivis et approfondis.

Les "filets de sécurité" destinés aux couches les plus vulnérables de la population seront élargis.

Le renforcement des institutions de la République par la décentralisation, en particulier la mise en place progressive des Provinces Autonomes, rendra l'administration plus efficace et plus proche de la population. C'est une des toutes premières priorités.

Le Gouvernement a choisi de capitaliser les acquis des programmes et réflexions en cours sans a priori et de fixer un calendrier objectif permettant la faisabilité technique et politique de l'élaboration et

de la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté. Dans ce sens, il compte inclure dans le processus une réflexion sur les actions passées.

Processus participatif et dispositions organisationnelles

Pour que cette réflexion impliquant une intégration des pauvres dans le processus ne reste pas symbolique et anecdotique, le Gouvernement compte porter la réflexion au niveau décentralisé (régions et communes) afin que l'objectif de représentativité et de pertinence dans la réflexion puisse être approché. C'est dans ce sens que la participation des institutions centrales et décentralisées de l'État, des institutions intermédiaires de la société civile et du secteur privé (syndicats, partis politiques, groupes religieux et associations) sera recherchée et organisée. Cette large représentativité permettra de faire participer les premiers concernés à la réflexion car, dans le processus, le point de vue des pauvres devra être recueilli, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organisations susceptibles d'exprimer leurs sentiments, besoins, attentes et suggestions, conditions de leur adhésion à la stratégie de lutte contre la pauvreté.

Le présent document qui reflète l'état actuel de la stratégie de lutte contre la pauvreté telle qu'elle est menée constitue, en vérité, le point de départ d'une réflexion collective la plus large possible.

Pour mener à bien sa tâche d'orientation et d'organisation, le Gouvernement a décidé de s'adjoindre la collaboration d'une Cellule Technique, composée de hauts fonctionnaires, d'universitaires, d'élus locaux et d'entrepreneurs du secteur privé (Décret n°2000-703 du 13 Septembre 2000 du Premier Ministre, Chef du Gouvernement) et chargée d'assister les responsables sectoriels dans la préparation des documents de base servant aux discussions et échanges de vue au cours des travaux des groupes thématiques, de participer à l'organisation et à l'animation des processus participatifs continus nécessaires à la définition des stratégies de réduction de la pauvreté, d'assurer la synthèse des résultats des travaux des groupes thématiques pour en rendre compte au Premier Ministre, et de participer à l'analyse dynamique de tous les aspects de la pauvreté. Un personnel permanent assure le Secrétariat de la Cellule Technique, et si besoin est, il sera renforcé.

La première mission confiée à la cellule technique a été de préparer et d'organiser l'atelier de renforcement du processus participatif pour l'élaboration de la stratégie de la lutte contre la pauvreté, organisée les 7 et 8 Septembre 2000 à Antananarivo. Le premier projet de document intérimaire de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP-I) élaboré sur la base des recommandations de cet atelier et des concertations, tables rondes et ateliers antérieurs dans le cadre des stratégies sectorielles, a été discuté au cours d'un deuxième atelier qui s'est tenu à Antananarivo le 10 Novembre 2000, avec une participation encore plus importante qu'en Septembre de la société civile et des résidents des provinces (plus de 60% contre 40% des participants en Septembre). Le présent DSRP-I est donc le fruit d'une large consultation et est soumis aux partenaires extérieurs de Madagascar qui souhaitent l'appuyer dans la mise en œuvre de sa stratégie de lutte contre la pauvreté. Par la suite, l'élaboration des plans d'actions, l'estimation de leur coût et la mise au point des critères d'évaluation seront programmées avec les mêmes catégories de participants dans le cadre de séminaires et ateliers thématiques régionaux, devant déboucher à l'élaboration du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) complet qui devra être finalisé avant Juin 2001. Ces participants seront, enfin, associés au suivi et à l'évaluation de la mise en œuvre des plans d'action dans le cadre d'un processus qui inclura aussi bien des contributions aux collectes des données que des analyses et réflexions dans des séminaires spécifiques. En même temps, la participation de la population sera assurée dans la réflexion sur des stratégies et programmes sectoriels tels que le Programme d'Appui au Développement Rural (PADR), le Programme Sectoriel des Transports (PST), le Programme National d'appui au Secteur Privé (PNSP), la Politique Nationale de Population pour le Développement économique et Social

(PNPDES), la Politique Nationale de Promotion de la Femme, le Programme Environnemental, le Programme de Lutte contre le SIDA, etc.

Chapitre I : CARACTERISTIQUES DE LA PAUVRETE

I.1.- bilan des performances économiques

Le faible niveau du revenu à Madagascar est issu d'un long processus caractérisé, entre autres, par (i) une faiblesse de croissance économique qui résulte d'un niveau relativement bas de l'investissement (moins de 15% du PIB) et (ii) un taux démographique élevé (de l'ordre de 3%).

Avant les années 80, l'économie malgache a connu une croissance économique trop modeste par rapport à la croissance démographique pour permettre une réelle amélioration des conditions de vie des populations. La mise en place d'un programme de stabilisation et d'ajustement structurel vers le début des années 1980, avec une série de mesures (libéralisation du taux de change, libéralisation du commerce intérieur, déréglementation des prix, désengagement de l'état des activités de production et de commerce, libéralisation des importations...), programme appuyé par la communauté des bailleurs de fonds, a permis d'atteindre une croissance économique positive en termes réels à la fin de la décennie, même si l'inflation est restée à un taux moyen relativement élevé de 14% par an.

Cependant, cet élan est brusquement brisé par les événements de 1991. Le bouleversement, qui s'en est suivi, s'est soldé par la suspension des accords économiques internationaux. L'économie connaît une crise aiguë qui fait tomber le taux de croissance moyen par habitant à -2,7% entre 1991 et 1996. Le PIB par habitant atteint son niveau le plus bas en 1996, avec 198 dollars de 1987, soit 60% de son niveau de 1971 (338 dollars de 1987). L'inflation a atteint son niveau le plus élevé en 1994-1995 (plus de 50%).

Les bonnes performances réalisées depuis 1997 et matérialisées par un taux de croissance réel moyen de 4,1% et une croissance positive du revenu réel par tête de 1,3% sur la période 1997-1999, sont encourageantes mais insuffisantes si l'on veut réduire la pauvreté à Madagascar. L'inflation ralentit pour atteindre un taux moyen de 5,9%.

Tableau n°01 : Évolution des taux de croissance économique

	1988-1990	1991-1996	1997-1999
<i>Taux de croissance économique</i>	3,5%	0,1%	4,1%
<i>Taux de croissance du PIB/habitant</i>	0,7%	-2,7%	1,3%
<i>Taux de croissance démographique</i>	2,8%	2,8%	2,8%
<i>Taux d'inflation</i>	13,9%	24,0%	5,9%

Source : SPPM - Ministère des Finances et de l'économie

Situation de la dette

Ces résultats économiques depuis 1997 ont été accompagnés d'une part, d'une baisse du déficit public qui est passé, en moyenne, de 6,4% du PIB pendant 1991-1996 à 4% pendant 1997-1999, et d'autre part, d'une baisse du déficit courant extérieur qui est passé, en moyenne, de 6% du PIB pendant la période 1991-1996 à 3,3% pendant 1997-1999.

Tableau n° 02 : Évolution des déficits public et extérieur

(en pourcentage du PIB)

	88-90	91-96	97-99
<i>Recettes totales</i>	15,2	12,2	14,7
<i>Dont recettes fiscales</i>	9,6	8,0	10,0
<i>Déficit public base cash</i>	-2,8	-6,4	-4,0
<i>Déficit extérieur</i>	-5,6	-6,0	-3,3

Source : SPPM - Ministère des Finances et de l'économie

Du côté des recettes publiques, des performances notables ont été enregistrées au cours de la période 1997-1999 où les recettes fiscales ont atteint 10% du PIB, en moyenne, alors qu'elles étaient de 8% pendant la période 1991-1996. Toutefois, le taux de pression fiscale est insuffisant pour faire face aux obligations du secteur public alourdies par le poids de la dette extérieure.

En dépit des accords successifs de rééchelonnement de dette auprès du Club de Paris depuis 1981, le problème de l'endettement de Madagascar reste entier. Le service de la dette représente en 1995 près de 152% des recettes fiscales, soit 52% des recettes d'exportation. L'absence d'accords de réaménagement entre 1991 et 1996 a aggravé la situation, ayant entraîné une accumulation importante d'arriérés de paiements extérieurs. L'accord de réaménagement de 1997, incluant une partie des arriérés de paiement à fin mars 1997 et accordé suivant les conditions concessionnelles de Naples, a permis une réduction de la valeur actualisée nette de la dette.

A fin 1999, l'encours nominal de la dette extérieure est de l'ordre de 2,9 milliards de DTS, soit 444% des recettes d'exportation, 981% des recettes fiscales et 108% du PIB. Le service de la dette extérieure, en 1999, représente 12,4% des recettes d'exportation, 27,4% des recettes fiscales et 3% du PIB, ce qui montre une situation qui handicape de façon significative les perspectives de croissance économique accélérée.

Tableau n° 03 : Situation de l'encours et du service de la dette extérieure 1995-1999

	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Encours de la dette extérieure</i>					
<i>en millions de DTS</i>	2.887	3.083	2.858	2.829	2.949
<i>en milliards de FMG</i>	18.694	18.134	20.054	20.887	25.316
<i>Service de la dette extérieure</i>					
<i>en millions de DTS</i>	263	232	122	134	82,5
<i>en milliards de FMG</i>	1.704	1.368	856	992	682
<i>PIB</i>					
<i>en millions de DTS</i>	2.082	2.758	2.573	2.755	2.723
<i>en milliards de FMG</i>	13.479	16.224	18.051	20.343	23.379
<i>Exportations de biens et services non facteurs</i>					
<i>en millions de DTS</i>	502	565	561	590	664
<i>en milliards de FMG</i>	3.251	3.326	3.938	4.358	5.703
<i>Recettes Fiscales</i>					
<i>en millions de DTS</i>	173	234	241	269	301
<i>en milliards de FMG</i>	1.121	1.374	1.688	1.984	2.580
<i>Encours de la dette extérieure</i>					
<i>% des exportations</i>	575	545	509	479	444
<i>% des recettes fiscales</i>	1.668	1.320	1.188	1.053	981
<i>% du PIB</i>	139	112	111	103	108
<i>Service de la dette extérieure</i>					
<i>% des exportations</i>	52,4	41,1	21,7	22,7	12,4
<i>% des recettes fiscales</i>	152,0	99,1	50,6	49,8	27,4
<i>% du PIB</i>	12,6	8,4	4,7	4,9	3,0
<i>Taux de change FMG/DTS</i>	6.474	5.882	7.016	7.383	8.586

Source : Banque Centrale

I.2.- Analyse de la pauvreté

I.2.1.- Analyse de la pauvreté monétaire

Les normes internationales définissent les pauvres comme les individus dont les revenus sont insuffisants pour acheter, en plus des éléments non alimentaires indispensables, une ration alimentaire de 2133 calories par jour, le minimum censé être nécessaire pour entretenir une vie normale et active. A partir de cette définition, le seuil de pauvreté monétaire a été estimé en 1999 à 736.644 FMG par an, par individu. Sur la base de ces considérations, ce sont environ 71,3% des malgaches qui se trouvent dans la catégorie des pauvres en 1999.

La ponction importante des dépenses alimentaires sur le revenu a des conséquences sur les conditions de vie des pauvres. Selon l'Enquête Permanente auprès des Ménages (EPM) en 1999, 70,2% des dépenses des ménages vont à l'alimentation pour l'ensemble de Madagascar. Cette proportion atteint 74,6% pour le milieu rural.

I.2.1.1.- Incidence du milieu de résidence

Le milieu de résidence apparaît comme un facteur déterminant en matière de pauvreté monétaire. Ce sont plus de 76% de la population rurale qui sont pauvres contre 52% de la population urbaine avec une intensité plus prononcée (36% contre 21%). Cette différence se reflète dans les dépenses par tête car en milieu rural, elles sont inférieures au seuil de pauvreté et ne représentent que deux cinquièmes de celles de la Capitale ou 63% de celles des villes secondaires.

Tableau n°04 : Mesure de la pauvreté selon le milieu de résidence

Milieu	Ratio de pauvreté	Intensité de pauvreté
Urbain	52,1	21,4
Rural	76,7	36,1
Ensemble	71,3	32,8

Source : EPM 99

Tableau n°05 : Dépenses par tête selon le milieu de résidence

Milieu	Dépenses par tête (1.000 FMG)
Capitale	1.577
Autres grands centres urbains	1.057
Centres urbains secondaires	1.017
Milieu rural	741
Madagascar	834

• Source : EPM 99

I.2.1.2.- Impact de la catégorie socio-économique du chef de ménage

En général, la catégorie socio-économique de son chef détermine le niveau de dépenses du ménage, donc, sa situation vis-à-vis de la pauvreté monétaire. Le tableau ci-après confirme encore que les ménages dont le chef exerce la principale activité dans l'agriculture et l'élevage, sont dans la majorité des cas les plus pauvres du pays, en particulier les petits exploitants agricoles. L'intensité de pauvreté la plus élevée se trouve dans cette catégorie. Ceci est d'autant plus important que la population malgache comprend 17,4% de femmes chefs de ménages qui sont essentiellement dans le secteur informel ne générant pas de revenu important. Les commerçants et entrepreneurs ainsi que les cadres salariés, en revanche, sont moins touchés par la pauvreté.

Tableau n°06 : Répartition des dépenses par tête par an selon le groupe socio-économique du chef de ménage

Groupes socio-économiques	Ratio de pauvreté (%)	Intensité de pauvreté (%)	Dépenses par tête (milliers de FMG)
Grand exploitant agricole	61,2	24,4	964
Moyen exploitant agricole	73,3	33,1	787
Petit exploitant agricole	82,2	40,2	655
Éleveur - Pêcheur - Chasseur	78,0	39,9	706
Petit exploitant non -agricole	61,3	27,7	1.007
Commerçant - Entrepreneur	50,4	20,8	1.218
Cadre salarié	47,5	19,8	1.250
Employé et ouvrier	53,3	21,0	1.065
Main d'œuvre sans qualification	81,3	36,4	734
Autres	61,5	28,4	1.089
Ensemble	71,3	32,8	834

• Source : INSTAT / EPM99

I.2.1.3.- Incidence géographique

Le phénomène de pauvreté ne se présente pas de la même manière dans les six faritany. En termes de pauvreté monétaire, la province d'Antananarivo apparaît la moins pauvre avec un taux de

61,7% et des dépenses moyennes par tête de 989.000 FMG par an. Plus de 75% des habitants des provinces de Mahajanga et de Fianarantsoa vivent en dessous du seuil de pauvreté, ce sont donc les deux provinces les plus touchées, mais le phénomène est plus intense à Fianarantsoa (40,2%). Les programmes visant à combattre la pauvreté devront tenir compte de cette situation des deux faritany.

Les trois autres provinces présentent des taux de pauvreté semblables tournant autour de 71-73% avec la même intensité de l'ordre de 32-34%.

Tableau n°07 : Répartition des dépenses par tête par an

<i>Faritany</i>	<i>Ratio de pauvreté</i>	<i>Intensité de pauvreté</i>	<i>Dépenses par tête</i>
<i>Antananarivo</i>	61,7	26,0	989
<i>Fianarantsoa</i>	81,1	40,2	676
<i>Toamasina</i>	71,3	32,6	824
<i>Mahajanga</i>	76,0	36,5	760
<i>Toliary</i>	71,6	33,7	808
<i>Antsiranana</i>	72,6	32,0	853
<i>Ensemble</i>	71,3	32,8	834

• Source : INSTAT - EPM99

La pauvreté ne se limite pas au seul aspect monétaire ou de revenu. Elle est aussi source d'aliénation et obstacle majeur à l'exercice des droits civils, politiques, culturels, économiques et sociaux des citoyens. En d'autres termes, elle est source de négation des droits de l'homme.

L'accès aux services sociaux de base (éducation santé, alimentation en eau potable...) constitue un paramètre important d'appréhension de son amplitude et de sa profondeur.

I.2.2.- Manifestation de la pauvreté dans le secteur éducation et Culture

La détresse en termes de revenus monétaires se double d'un dénuement en termes de savoir. En 1999, près de la moitié de la population est analphabète, dont 61% issus du milieu rural (contre le tiers pour le milieu urbain). Bien que l'on ait observé une amélioration par rapport à 1997, tous les enfants d'âge scolaire ne fréquentent pas l'école, le taux net de scolarisation du primaire étant seulement de 70,1% pour l'ensemble du pays, 54,2% pour le quintile le plus pauvre et 88,1% pour le quintile le plus riche. Ceux qui ne vont pas à l'école ou qui la quittent assez tôt, sont issus en grande partie, des couches les plus pauvres, et ce phénomène est plus accentué en milieu rural. Ainsi, 18% des élèves quittent l'école avant le terme du cursus scolaire de base sans acquérir le niveau de connaissance et de compétence indispensable. Il faut en outre noter que parmi les 54,2% du quintile le plus pauvre, 25% des familles sont dirigées par des femmes en tant que chefs de ménage et 38% d'entre elles sont monoparentales et dirigées également par les mères de famille.

En outre, il y a lieu de souligner la manifestation de la pauvreté à travers:

- la malnutrition qui touche particulièrement les enfants (48,5%) ainsi que les femmes enceintes et allaitantes (41,7%);
- l'absence de structures de post alphabétisation pour le maintien des acquis;
- la contribution faible de la formation professionnelle pour les actifs du secteur rural
- le mariage précoce des filles;
- l'insuffisance de l'éducation des parents d'élèves qui ne favorise pas l'augmentation de la fréquentation scolaire;
- la moindre importance du rôle des médias en tant qu'outil d'échanges culturels et de promotion de la culture; etc.

**Tableau n° 08 : Taux de scolarisation par niveau :
(TBS taux brut de scolarité, TNS taux net de scolarité)**

Cycle	Taux	Antananarivo		Fianarantsoa		Toamasina		Mahajanga		Toliary		Antsiranana		Ensemble	
		97/98	98/99	97/98	98/99	97/98	98/99	97/98	98/99	97/98	98/99	97/98	98/99	97/98	98/99
Primaire	TBS	117,0	117,5	101,0	104,3	110,8	111,8	99,0	99,0	69,4	63,3	117,0	129,2	103,6	104,8
	TNS	78,3	78,3	68	67,8	72,4	76,7	64,6	56,8	44,9	62,4	72,3	76,8	68,2	70,1
Secondaire 1er cycle	TBS	28,0	28,1	14,6	15,9	16,5	18,6	14,6	15,1	9,7	10,3	22,6	19,6	18,8	19,4
Secondaire 2nd cycle	TBS	11,5	11,2	4,8	4,6	4,8	4,3	4,0	3,8	3,2	3,2	6,6	6,1	6,6	6,3

Source : MINESEB

**Tableau n° 09 : Répartition de la population selon le niveau d'instruction,
par lieu de résidence et par sexe**

Niveau d'instruction	Milieu		Sexe		Ensemble
	Urbain	Rural	Masculin	Féminin	
Non instruit	30,1	54,3	46,8	50,6	48,7
Primaire	42,3	38,9	40,1	39,3	39,7
Secondaire	25,2	6,5	12,1	9,5	10,8
Universitaire	2,4	0,3	1,0	0,6	0,8
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : INSTAT EPM99

Même si l'inégalité selon le genre ne semble pas trop marquée, il apparaît que le genre féminin est néanmoins défavorisé. De par son importance dans l'ensemble de la population et du fait qu'une femme instruite est en mesure de bénéficier des informations nécessaires à son insertion socio-économique et d'assurer une bonne éducation à sa famille, la prise en compte de la dimension genre, dans les problèmes de population et de développement doit être intégrée entièrement dans la politique de réduction de la pauvreté.

La faible scolarisation est due à plusieurs facteurs. La pauvreté fait que la population ne peut pas souvent faire face aux coûts de la scolarisation (fournitures scolaires, frais d'assurances, cotisations pour les associations des parents d'élèves, écolages éventuels...). Des parents ont moins confiance à l'efficacité du système éducatif: manque d'enseignants et de matériels pédagogiques, salles délabrées, enseignants démotivés qui pratiquent des activités secondaires parallèles, insécurité... Ils trouvent plus d'intérêts à faire travailler leurs enfants pour subvenir aux dépenses de la famille, plutôt que de les envoyer à l'école. Par ailleurs l'éloignement par rapport aux établissements scolaires et la dégradation des routes et pistes rurales notamment en saison de pluies démotivent aussi bien les enseignants que les élèves et leurs parents. Mais cette situation a évolué, suite à certaines réalisations du Gouvernement concernant, entre autres, le recrutement de nouveaux enseignants pour les écoles rurales, la reconstruction et la réhabilitation de certains établissements scolaires, le paiement rapproché des salaires des enseignants, la distribution des matériels didactiques et des fournitures scolaires.

Dans un autre domaine, les problèmes de la formation technique et professionnelle restent d'actualité. Les programmes d'action en vigueur n'arrivent pas à satisfaire les besoins. Quant à l'enseignement universitaire, la pauvreté se manifeste par la vétusté de l'ensemble des infrastructures et des matériels ainsi que par le délabrement de l'environnement universitaire.

Le phénomène de déscolarisation et de déperditions scolaires constitue une des causes essentielles de l'analphabétisme. C'est la raison pour laquelle l'éducation non formelle apparaît comme une alternative crédible et viable pour satisfaire aux besoins éducatifs fondamentaux des populations.

La faiblesse des dépenses publiques totales dans le secteur constitue assurément une cause majeure des problèmes observés en matière d'éducation. Les crédits alloués au secteur éducation sont faibles et

ceux alloués au secteur non formel sont insignifiants. Les crédits alloués au secteur représentent moins de 20% des dépenses totales et tournent autour de 2% du PIB.

Toutefois, une nette inflexion a été apportée au cours de ces dernières années par une politique d'allocation de ressources qui reflète davantage la priorité accordée à l'éducation. Ainsi, entre 1995 et 1999, les affectations pour l'éducation ont été augmentées pour passer de 8,7% à 18,3% des dépenses budgétaires totales et de 1,5% à 3% du PIB.

Tableau n°10: Dépenses budgétaires allouées au secteur de l'éducation

(En milliards de FMG)

	1,995	1,996	1,997	1,998	1,999
Dépenses Totales	2,373.8	2,883.4	3,137.9	3,819.5	3,790.9
Dépenses en Éducation	207.0	278.1	403.5	512.3	692.1
Éducation primaire et secondaire	165.6	231.0	290.4	374.6	538.2
Enseignement technique			38.0	44.5	43.6
Enseignement supérieur	41.4	47.1	75.1	93.2	110.3
Dépenses courantes - hors solde	62.3	63.7	82.8	103.1	118.7
Éducation primaire et secondaire	30.6	32.1	35.9	51.4	63.1
Enseignement technique			5.0	5.1	7.4
Enseignement supérieur	31.7	31.6	41.8	46.6	48.3
Dépenses courantes - solde	135.9	169.6	225.1	303.4	394.2
Éducation primaire et secondaire	127.9	156.6	198.3	263.2	349.8
Enseignement technique			11.1	11.3	15.1
Enseignement supérieur	7.9	12.9	15.7	28.9	29.2
Dépenses d'investissement (PIP)	8.9	44.9	95.6	105.7	179.2
Éducation primaire et secondaire	7.1	42.3	56.2	60.0	125.4
Enseignement technique			21.9	28.1	21.0
Enseignement supérieur	1.8	2.6	17.6	17.6	32.8
(En pourcentage des Dépenses Totales)					
Dépenses en Éducation	8.7	9.6	12.9	13.4	18.3
Éducation primaire et secondaire	7.0	8.0	9.3	9.8	14.2
Enseignement technique			1.2	1.2	1.1
Enseignement supérieur	1.7	1.6	2.4	2.4	2.9
(En pourcentage du PIB)					
Dépenses en Éducation	1.5	1.7	2.2	2.5	3.0
Éducation primaire et secondaire	1.2	1.4	1.6	1.8	2.3
Enseignement technique			0.2	0.2	0.2
Enseignement supérieur	0.3	0.3	0.4	0.5	0.5
PIB nominal (en milliards de FMG)	13,479	16,224	18,051	20,343	23,379

Source : Ministère du Budget et du Développement des Provinces Autonomes - Ministère des Finances et de l'Économie

I.2.3.- Manifestation de la pauvreté dans le secteur Santé

L'Enquête Démographique et de Santé (EDS) de 1997 indique que, si l'espérance de vie à la naissance est de 54 ans (estimée à 57,5 ans en 1999), elle n'est que de 40 ans pour 32% de la population. Par ailleurs, le taux de mortalité maternelle a très peu varié depuis 1985 pour s'établir en 1997 à un niveau de 488 pour 100 000 naissances vivantes. Il contribue lourdement, comme dans les autres pays en développement, au fort taux de mortalité à Madagascar (14 pour mille en 1997). Le taux de mortalité infantile est de 96 pour mille, et le taux de mortalité infanto-juvénile de 164 pour mille.

Tableau n° 11 : Quelques données de la pauvreté humaine relatives au dénuement en termes de longévité

	<i>Personnes dont l'espérance de vie ne dépasse pas 40 ans (en % de la population totale)</i>	<i>Taux de mortalité infantile (pour 1000)</i>	<i>Taux de mortalité infanto-juvénile (pour 1000)</i>	<i>Taux de mortalité maternelle</i>
1997	32	96(*)	164(**)	488
1993	-	97	159	-
1985	-	117	204	507
1960	-	178	-	-

Source : EDS, 1997

(*) Soit 78 et 105 respectivement pour le milieu urbain et le milieu rural.

(**) Soit 127 et 174 respectivement pour le milieu urbain et le milieu rural.

L'état de santé de la population est un facteur essentiel de son bien-être et de sa capacité à produire. Selon l'EPM-99, les types de maladies qui affectent le plus la population sont le paludisme et les infections respiratoires (respectivement 25,8% et 23,3% des malades). Ce sont les personnes en âge de travailler (25-59ans) et les enfants de moins de 5 ans qui sont les plus affectés par ces deux maladies. En outre, la diarrhée est la maladie qui affecte le plus ces enfants de moins de 5 ans (41% des cas de diarrhées), lesquels sont aussi victimes d'un retard de croissance à cause de leur état de malnutrition (48,6% des enfants) et de la faiblesse du taux de vaccination (un quart des naissances est protégée contre le tétanos néonatal et 32,4% des enfants sont complètement vaccinés avant leur première année). Ces types de maladies contribuent à la forte mortalité en général, et à la forte mortalité infantile, en particulier.

Concernant les problèmes de santé liés à la sexualité et à la procréation, on peut relever la précocité de l'âge à la première naissance (en 1997, 36% des 15-19 ans sont déjà mères contre 29% en 1992), la forte prévalence de l'IST (592 p 100 000 en 1997), mais une faible séro-prévalence au VIH (0,02% en 1989 ; 0,99% chez les groupes cibles en 1999, la tranche d'âge la plus touchée étant la tranche 20-29 ans ; selon projection de ONUSIDA, le taux de prévalence est de 0,15% pour l'ensemble de la population totale en 1999). Le nombre cumulé de sidéens est passé de 2 cas en 1987 à 37 en 1997, la plus touchée étant la tranche d'âge 30-39 ans.

Le très faible niveau de revenu des populations constitue une des causes majeures de leur faible recours aux services de santé. Contraints par leurs dépenses d'alimentation (70,2% des dépenses totales), les ménages ne consacrent que 2,4% de leurs dépenses à la santé. De plus, du fait de la cherté relative des coûts de consultation, moins de la moitié (45,9%) des malades sont allés en consultation. Le coût d'une seule consultation (prix de l'acte, médicaments, transports et repas...) représente 5% des revenus moyens annuels par tête des ménages les plus pauvres, contre 2% pour les ménages les riches.

A ces facteurs s'ajoutent ceux de l'éloignement voire l'inexistence de centres sanitaires et de personnel médical dans certaines localités, et la non disponibilité des médicaments. Environ 60% de la population vivent dans un rayon de 5 km ou à une heure de marche environ d'un service de santé publique. En milieu rural, 37,2% des lieux de consultation se situent au-delà de 10 km du lieu de résidence des villageois. La répartition du personnel médical est inégale, 21% de la population (principalement celles vivant dans les zones urbaines) sont desservies par 41% du personnel de santé. En moyenne un médecin s'occupe de 10.000 habitants environ et la plupart du personnel de santé se trouvent en milieu urbain.

Concernant les médicaments, 38% des *fokontany* en milieu rural seulement disposent de médicaments pendant toute l'année et 53% en disposent rarement. Ces proportions sont en milieu urbain, respectivement de 71% et 22%.

Sur l'ensemble du territoire, les services sanitaires du secteur public détiennent une place prépondérante. Ils sont les plus utilisés (59% des malades), particulièrement par les ménages pauvres

(78% des ménages les plus pauvres). En milieu rural, ce sont ces services qui sont les plus fréquentés (61%). Les prestataires du secteur privé comprennent les ONG, les confessionnels, les médecins libéraux. Ils sont utilisés par 26,2% des malades et plutôt fréquentés par les riches (36 % des plus riches). En milieu urbain, ces services privés sont les plus fréquentés (38% des consultations dans les grandes agglomérations et 53% dans la Capitale).

Le plan directeur de la santé 1996-2000 est orienté vers le développement de services plus efficaces en se basant sur la mise en œuvre de différentes réformes sectorielles (santé de reproduction, prise en charge intégrée des maladies de l'enfance, vaccination et nutrition, système d'information sanitaire...) et en augmentant les dépenses publiques destinées au secteur. Entre 1995 et 1999, la part de ces dépenses a augmenté part rapport au total des dépenses publiques, passant de 3,4% à 7,6%, leur pourcentage par rapport au PIB est passé de 0,6% à 1,2%.

Tableau n°12: Dépenses budgétaires allouées au secteur de la santé

	1995	1996	1997	1998	1999
	<i>(En milliards de FMG)</i>				
Dépenses Totales	2,373.8	2,883.4	3,137.9	3,819.5	3,790.9
Dépenses en Santé	80.4	113.8	178.4	199.0	287.9
<i>Dépenses courantes hors solde</i>	38.2	49.2	61.2	69.7	78.8
<i>Dépenses courantes solde</i>	36.6	45.9	55.4	52.2	79.5
<i>Dépenses d'investissement (PIP)</i>	5.6	18.7	61.7	77.2	129.6
En pourcentage des Dépenses Totales	3.4	3.9	5.7	5.2	7.6
En pourcentage du PIB	0.6	0.7	1.0	1.0	1.2
<i>PIB, nominal (en milliards de FMG)</i>	13,479	16,224	18,051	20,343	23,379

Source : Ministère du Budget et du Développement des Provinces Autonomes - Ministère des Finances et de l'Économie

I.2.4.- Accès à l'eau potable et autres services de bien-être

L'accès à l'eau potable, élément essentiel de la santé, ne concerne que 23,6% des ménages (10,4% en milieu rural). Chez les ménages les plus pauvres, seuls 7,1% ont accès à l'eau potable contre 46% chez les plus riches.

Le Faritany d'Antananarivo est le mieux desservi (38,8%) du fait de la Capitale où plus de 92% des ménages ont accès à l'eau potable. Il est suivi par le Faritany de Toliary (24%) qui bénéficie de l'apport des différents projets d'alimentation en eau (AES, impluvium, etc.). C'est dans le Faritany d'Antsiranana que l'on observe le taux d'accès le plus bas (11,9%) du fait que la population s'approvisionne principalement dans les rivières, sources et lacs, abondants dans ce Faritany.

En matière de logement, le confort ne profite pas à la majorité de la population. En effet, 80,7% de la population résident dans des maisons de type traditionnel et une infime minorité (5%) de la population malgache habite dans des appartements ou villas modernes. Seuls 13,7% des ménages disposent de l'électricité, et un ménage sur cinq fait usage du pétrole lampant comme source d'éclairage. En milieu rural, l'électrification ne concerne que 3,7% des ménages.

La situation en matière d'hygiène et d'assainissement est aussi préoccupante. Seul un ménage sur deux dispose d'un mode d'évacuation d'excréta, avec des différences prononcées entre les faritany, le plus équipé étant le faritany d'Antananarivo (86%). Cette situation peut s'expliquer par les coutumes dans certaines régions, mais elle favorise, en même temps, le développement des maladies telles que le bilharziose ou le choléra.

Tableau n° 13 : Répartition par faritany d'accès au bien-être

	<i>Proportion des ménages disposant de modes d'évacuation d'excréta</i>	<i>Proportion des ménages qui jettent eux-mêmes les ordures</i>	<i>Proportion des ménages ayant accès à l'eau potable</i>
	<i>(Chasse d'eau - Latrines - Tinettes)</i>		
Antananarivo	86,0	20,9	38,8
Fianarantsoa	36,6	55,5	14,2
Toamasina	70,1	64,2	16,9
Mahajanga	12,7	69,7	19,9
Toliara	13,5	66,5	24,0
Antsiranana	40,9	73,3	11,9
Madagascar	50,2	52,4	23,6

Source. EPM99, INSTAT

I.2.5.- Indice de développement humain

Pour ne retenir qu'un seul des indices synthétiques utilisés par les spécialistes, citons l'indice de développement humain (IDH). Selon cet indicateur, Madagascar, avec un IDH de 0,453, fait partie des pays dont le développement humain est faible et est classé 147^{ième} sur 174 pays en 1997. Le tableau ci-après donne la répartition de cet indice pour les six faritany, avec des valeurs qui varient entre 0,356 et 0,515. Toutefois, on observe une amélioration sensible par rapport à l'année 1993 où Madagascar était classé 150^{ième} avec un IDH de 0,349.

Tableau n°14 : indicateurs pour les six faritany de Madagascar

<i>INDICATEUR</i>	<i>TANA</i>	<i>FIANAR</i>	<i>T OAM</i>	<i>MAHA</i>	<i>TULEA</i>	<i>DIEG</i>
<i>IDH</i>	<i>0.515</i>	<i>0.356</i>	<i>0.427</i>	<i>0.383</i>	<i>0.382</i>	<i>0.444</i>

• Source : INSTAT

Toutes les observations jusqu'ici mentionnées convergent vers un constat : la pauvreté dans ses différentes caractéristiques est surtout focalisée en milieu rural, et les petits exploitants agricoles représentent la catégorie de la population la plus démunie.

I.3. Conditions d'exploitation agricole et dégradation de l'Environnement

A Madagascar, plus de la moitié des surfaces cultivées est occupée par le riziculture irriguée, avec un fort pourcentage de métayage. La moitié des ménages en milieu rural se partage moins de 2% des superficies de terres irriguées, tandis que près de 10% des ménages sont propriétaires des terres les plus fertiles. Il y a inégalité dans l'accès à la terre.

La superficie moyenne cultivée par les ménages agriculteurs est de 1,2 hectares. Cette petite taille des superficies exploitées rend la mécanisation difficile. L'accès de ces paysans pauvres aux intrants agricoles, aux techniques nouvelles de production et aux crédits est également très faible.

Les plus pauvres de ces ruraux exploitent les terres à cultures pluviales situées sur les pentes des collines et recourent aux défrichages et aux déboisements par incendie pour accéder à la terre.

Les conséquences de cet état des choses sont autant multiples que désastreuses :

- **accélération des phénomènes d'érosion** : la disparition du couvert végétal, compte tenu du relief du pays et de la nature des sols, provoque une érosion accélérée pendant la saison des pluies. On a calculé que 200 à 400 tonnes par hectare par an de la couche arable du sol sont ainsi emportés par les eaux de ruissellement alors que la moyenne mondiale est de l'ordre de 11 tonnes par hectare par an. Les effets sont dramatiques : perte en terre arable, accroissement du ruissellement sur les terres sans fertilisation organique et minérale, épuisement des nappes

phréatiques et tarissement des sources, envasements des réservoirs, des barrages, des ports et des rizières (10.000 Ha de rizières sont ensablés chaque année, représentant 20.000 T de paddy), surcoût pour les infrastructures et l'entretien.

- **perte de matières organiques et baisse de fertilité des sols** : les mises à feu provoquent l'élimination des bactéries fixatrices et la disparition de la microfaune agissant dans la couche vivante du sol et entraînent la baisse de la fertilité. Les effets sont d'autant plus importants sur le rendement que l'on cultive plusieurs années de suite sans fertilisation organique et minérale.
- **impact sur les pâturages** : appauvrissement des fourrages du fait de feux répétés dans les zones à pâturages, ne laissant subsister que des espèces rustiques sans valeur fourragère (800.000 Ha de prairies ont été ravagés par les feux en 1998). Cet appauvrissement des pâturages a un impact négatif sur la production laitière et sur la productivité de l'élevage.
- **impact sur l'environnement forestier** : les feux de forêts (de 150.000 à 200.000 Ha de forêt disparaissent chaque année : à ce rythme 40 ans suffiraient pour que ne subsistent que des lambeaux tels que ceux que l'on peut voir sur les hautes terres) perturbent momentanément, parfois même définitivement l'équilibre naturel des forêts, entraînant leur disparition et la diminution des ressources en eau. Ils favorisent aussi la transmission de maladie (peste, rage) du fait des déplacements de la faune sauvage.
- **impact sur la biodiversité** : le capital génétique unique au monde constitué par la faune et la flore malgache est en train de disparaître du fait de la disparition de leur biotope. Cette disparition serait une perte inestimable non seulement pour Madagascar mais pour le monde entier.
- **impact sur le climat** : la disparition de la couverture forestière diminue le taux de pluviométrie. Sans couverture forestière, le vent emporte l'humidité de l'air vers d'autres régions. S'instaurent ainsi des phénomènes de sécheresse et de désertification.
- **impact sur l'économie** : la baisse de la productivité agricole, le déclin de la fertilité, la destruction des forêts, les dommages causés aux infrastructures, les coûts de la maintenance représentent des coûts énormes pour l'économie.

C'est surtout le monde rural qui supporte les conséquences des phénomènes décrits ci-dessus. La boucle est ainsi bouclée : la baisse de la productivité, la perte de terres arables conduisent les paysans à défricher encore plus, aggravant ce faisant le cycle destruction/appauvrissement.

Une situation similaire est constatée dans le sous-secteur halieutique dont la production est fortement dominée par la petite pêche traditionnelle. Les techniques et matériaux de pêche rudimentaire utilisés, conjugués au faible rayon d'action des embarcations, limitent les activités de pêche aux zones situées aux alentours des villages qui se trouvent ainsi dans la plupart des cas menacées de surexploitation.

Chapitre II : STRATEGIES DE REDUCTION DE LA PAUVRETE

La pauvreté favorise l'adoption de stratégies personnelles privilégiant la recherche de solutions "miraculeuses" au mépris de la loi, de l'intégrité de la personne humaine et de la préservation de l'environnement. Pour les pauvres et les non-pauvres qui se sentent menacés de basculer dans la pauvreté, cela se traduit par un engouement pour les jeux de hasard, la décision de migration ou d'émigration vers des zones ou pays plus prospères, le recours à la délinquance, la prostitution, le développement de la corruption, la surexploitation des ressources naturelles non-renouvelables, l'enracinement d'une attitude duale de servilité/hostilité vis à vis de l'autorité publique et des étrangers, perçus souvent à la fois comme source et solution potentielles de l'état de pauvreté.

Malgré les bons résultats économiques récents et les mesures de restructuration des services de base, la pauvreté a créé à Madagascar les conditions de sa reproduction spatiale et de sa transmission entre les générations. La faiblesse des revenus et la part des dépenses alimentaires dans le budget des ménages pauvres limitent leur accès aux services de santé de base, diminuent le taux de scolarisation et augmentent les taux de déperdition scolaire. Le taux élevé d'analphabètes pour le groupe d'âge 10-14 ans, illustre non seulement la relativité des succès des programmes de redressement entrepris mais conditionne l'efficacité des actions à venir: Ces futurs adultes courent le risque quasi certain de grossir à court terme les rangs importants des chefs de ménages non-instruits moins susceptibles de saisir les opportunités offertes pour améliorer leur situation et celle de leur progéniture: techniques agricoles, contrôle des naissances, éducation des enfants etc...

On doit éviter de telles situations, et les stratégies qui seront adoptées devront être à la fois ambitieuses mais réalistes et réalisables, permettant aux pauvres de sortir de la pauvreté et aux non pauvres de ne pas y basculer.

II.1.- Objectifs globaux

II.1.1- Objectifs économiques : Défis en matière de croissance et d'investissement

Durant les trois dernières années, la stabilité économique a été atteinte et l'activité s'est sensiblement accélérée. L'inflation moyenne est passée de plus de 50% entre 1994-1995 à environ 5,9% au cours de la période 1997-1999. Le taux de croissance économique a atteint 3,6% en 1997, 3,9% en 1998, 4,7% en 1999 et est projeté pour atteindre plus de 4,8% pour l'année 2000. L'économie est ainsi repartie sur de nouvelles bases, grâce au rétablissement de la confiance, à la réinstauration de la crédibilité du pays et à la mise en œuvre de réformes vigoureuses.

Il faut prolonger la dynamique amorcée pour donner lieu à des rythmes de croissance économique encore plus élevés de l'ordre de 6,3% en moyenne par an pendant la période 2001-2003. La hausse du revenu, qui découlera de la croissance, entraînera un redressement progressif du niveau de vie de l'ensemble de la population. On recherchera un profil de croissance qui sera favorable aux pauvres, entre autres par :

- la maîtrise de l'inflation,
- le biais d'une démarche permettant d'élargir les opportunités économiques qui s'offriront à eux,
- l'effet d'entraînement que les secteurs à forte potentialité (tourisme, ressources halieutiques, industries manufacturières, mines) exerceront sur les autres branches de l'économie, et
- l'augmentation du pourcentage du budget de l'état par rapport au PIB, permettant une allocation encore plus forte en faveur des infrastructures économiques et sociales de base.

II.1.2. Objectifs de qualité de la vie

Réduire la pauvreté consiste aussi à sauvegarder et à améliorer la qualité de la vie de la population, en tenant dûment compte de la dimension « genre », en mettant en œuvre des actions qui aident à résoudre les différents problèmes identifiés dans l'analyse des caractéristiques de la pauvreté. Ainsi, sur le long terme, à savoir, au plus tard à l'horizon 2015, les indicateurs sociaux suivants connaîtront des améliorations significatives par rapport à la situation actuelle :

- le taux de pauvreté monétaire,
- le taux net de scolarisation,
- le taux de réussite dans le primaire,
- le taux d'alphabétisation,
- l'espérance de vie à la naissance,
- le taux de mortalité infantile,
- le taux de mortalité infanto-juvénile,
- le taux de mortalité maternelle,
- le taux d'accessibilité de la population aux soins de qualité,
- le taux d'accès à l'eau potable et aux réseaux collectifs d'assainissement

Quant au taux de prévalence du VIH/SIDA, l'objectif est de le contenir dans un niveau relativement faible.

Les objectifs pour ces indicateurs sociaux seront précisés pour le court et le moyen terme dans le cadre des plans d'actions élaborés pour la période 2001-2003.

II.2. Les axes de la stratégie

La réduction de la pauvreté visera :

- la recherche d'une croissance encore plus forte et durable qui profitera aux pauvres, en portant une attention particulière pour le milieu rural car tous les indicateurs soulignent le caractère préoccupant de la pauvreté en campagne,
- l'élaboration de programmes d'actions efficaces au niveau des secteurs prioritaires tels que l'éducation, la santé, l'alimentation en eau et les infrastructures de base, notamment les pistes rurales,
- le développement institutionnel, en justice, et le renforcement des capacités humaines.

II.2.1.- Axe n°1 : Améliorer les performances économiques en y faisant participer les pauvres

II.2.1.1.- Une croissance économique forte et durable

Pour la période allant de 2000 à 2003, le Gouvernement envisage de compléter les mesures comprises dans son programme financier et économique actuel et combler les retards éventuellement constatés dans son application. Il compte mettre dans la pratique les cadres favorables aux investissements directs étrangers pour les secteurs à fort potentiel de croissance que sont le tourisme, les ressources halieutiques, les mines, les industries manufacturières et les télécommunications. Le Gouvernement estime raisonnable d'atteindre une croissance de 6,3 % du PIB en 2003, comme conséquence des réformes structurelles et institutionnelles mises en œuvre.

Pendant cette période, le Gouvernement prendra des mesures supplémentaires visant à :

- assurer en priorité une relance de l'agriculture à petite et à grande échelles en synergie avec les autres activités prioritaires,

- sauvegarder l'environnement et faire en sorte que la population, principalement les pauvres, trouvent intérêt et adhèrent à cette préservation,
- développer l'industrie, dont l'industrie manufacturière orientée vers le marché intérieur, en cherchant une intégration verticale, surtout en industries agro-alimentaires, en consultation avec les principaux acteurs, en tenant compte de la mise en place des institutions décentralisées, en clarifiant l'environnement juridique des affaires et en assurant la réhabilitation et l'entretien des infrastructures de transports.

Ces mesures, ainsi que la poursuite des réformes de la fonction publique et du secteur financier, prépareront la base d'une croissance encore plus soutenue à partir de 2004. En prenant en compte l'expérience des années passées, le Gouvernement prendra les dispositions pour accélérer le programme de privatisation en clarifiant les attributions des différentes administrations dans l'exécution harmonieuse du processus. Enfin, le Gouvernement continuera à viser une maîtrise des déficits publics et à appliquer une gestion prudente de la politique monétaire afin de maîtriser l'inflation.

A partir de 2004, la croissance de l'économie dépendra des performances enregistrées dans le rythme et la profondeur des réformes mises en route actuellement. Une croissance moyenne encore plus forte d'au moins égale à celle de la période 2001-2003 est nécessaire pour réduire la pauvreté au tiers de la population en 2015. Ces perspectives sont envisageables si les opportunités offertes par le marché international et le rythme de mise en œuvre des réformes est respecté. Le Gouvernement prendra ces niveaux de croissance comme bases de programmation des actions contre la pauvreté et fera en sorte que les conditions pour leur réalisation soient remplies. Ces conditions concernent notamment les décisions sur les investissements sur les grandes mines, le secteur touristique et les télécommunications, le maintien du dynamisme du secteur manufacturier exportateur, la relance du secteur agricole pour lui permettre d'assurer une croissance moyenne de la valeur ajoutée du secteur supérieure à 4%, le retour à la compétitivité du secteur manufacturier hors zones franches et l'avancement du programme de privatisation des entreprises publiques.

II.2.1.2.- Une croissance économique qui profite aux pauvres

La stratégie du Gouvernement pour aider les pauvres à prendre en main leur destin est de multiplier les chances pour chacun d'entre eux de gagner sa vie. Il faut pour cela fournir aux pauvres les moyens d'avoir des emplois, d'augmenter leurs revenus, leur donner accès à la terre et au crédit, et leur permettre de lancer de petites entreprises. Outre l'affectation budgétaire prioritaire en faveur de l'éducation primaire et de la santé de base, quatre pistes principales seront exploitées :

- l'accès des pauvres aux infrastructures (routes, transports, marchés ruraux, greniers communautaires, communication, énergie et eau potable),
- l'accroissement de la productivité du secteur agricole, notamment celle de l'agriculture à petite échelle,
- la promotion des micro-crédits, des micro entreprises, des activités complémentaires comme l'élevage à cycle court et de l'artisanat en général, et
- le développement des travaux et filières de production à haute intensité de main d'œuvre.

Une attention particulière sera accordée à l'amélioration de l'accès des femmes à ces programmes.

II.2.2. Axe n°2 : Développer les services essentiels de base (éducation, santé, eau potable...) et élargir les filets de sécurité au bénéfice des couches les plus vulnérables de la population

La recherche de l'équité dans la répartition des fruits de la croissance qui est une priorité pour les prochaines années, consiste à mener les actions prioritaires au niveau des secteurs sociaux, de manière

à ce que la lutte contre la pauvreté réduise de façon tangible l'écart entre les riches et les pauvres en matière d'accès aux services publics essentiels et de qualité de la vie.

Les allocations budgétaires prioritaires en faveur des secteurs sociaux seront donc à poursuivre et à intensifier de manière à :

- augmenter le taux net de scolarisation,
- augmenter le taux de réussite, principalement dans le primaire,
- augmenter le taux d'alphabétisation,
- assurer la fourniture des services de santé de base aux pauvres, notamment à travers des CSB bien approvisionnés en médicaments et dotés de personnels médicaux compétents,
- continuer et améliorer les campagnes de sensibilisation contre les maladies sexuellement transmissibles, notamment contre le VIH/SIDA, afin, au moins, de garder le faible taux de prévalence actuel, (promotion d'un processus participatif multisectoriel d'élaboration de la stratégie),
- assurer l'approvisionnement de la population en eau potable à travers les programmes des secteurs public et privé pour l'adduction d'eau,
- maîtriser la croissance démographique en intensifiant les campagnes d'information - éducation - communication (IEC),
- augmenter l'accès des pauvres aux infrastructures sanitaires grâce à la complémentarité publique - privé - ONG sur la base de cartes sanitaires, et
- poursuivre et élargir les programmes sociaux ciblant les couches les plus vulnérables de la population, notamment les programmes de réinsertion sociale, en partenariat avec les organisations caritatives efficaces.

II.2.3. Axe n°3 : Mettre en place un cadre institutionnel favorable à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté , et renforcer les capacités pour améliorer la gouvernance et les relations entre l'Administration et les administrés

II.2.3.1. - Mise en place des provinces autonomes

Les dispositions constitutionnelles instaurant les Provinces Autonomes visent entre autres à rapprocher davantage l'Administration de la population et à améliorer son efficacité.

Le Gouvernement s'attache à mettre en place de façon progressive et d'une manière appropriée une décentralisation et une déconcentration du pouvoir en faveur de l'administration locale. Les spécificités régionales en matière de pauvreté, mais aussi en matière de potentialité, seront mieux appréhendées par ce processus de décentralisation et de responsabilisation des individus et des collectivités locales (« empowerment »).

II.2.3.2. - Amélioration de la gestion des affaires publiques

L'obligation de rendre compte constitue un élément essentiel du contrat social liant les gouvernants avec la population. Les efforts menés dans ce sens seront poursuivis et approfondis, et les capacités renforcées, notamment au niveau de la gestion budgétaire, de la Justice, de l'Inspection Générale de l'État, de la Chambre des Comptes, de la Commission Centrale des Marchés et des services douaniers et fiscaux.

Les réformes de la Fonction Publique seront conduites à leur terme et les progrès enregistrés au niveau de la Justice et de la sécurité publique seront consolidés et étendus.

Chapitre III : mise en œuvre des stratégies

III.1. Programmes permettant d'atteindre les objectifs de l'axe stratégique n°1

Pour parvenir à des taux de croissance élevés et durables, les actions du Gouvernement se focaliseront sur la stimulation de l'offre dans un cadre macroéconomique stable.

III .1.1. Politique Macroéconomique

La politique macroéconomique vise une croissance forte et non inflationniste.

Dans le but d'augmenter le pourcentage de l'Investissement par rapport au PIB, les incitations pour faire croître l'épargne nationale (publique et privée) seront poursuivies et améliorées. Étant donné l'insuffisance de cette épargne nationale aujourd'hui, le recours à l'épargne internationale, notamment les investissements directs étrangers (IDE), est incontournable pour être cohérent avec les objectifs affichés de taux de croissance.

L'objectif est d'atteindre un taux de pression fiscale de 12,8% du PIB en 2003. Les efforts réalisés dans ce sens seront poursuivis et approfondis, notamment par :

- le recrutement et la formation de personnels,
- la restructuration des services chargés des recouvrements,
- le renforcement des structures de suivi et de contrôle des recettes
- la mise en place du Service des Grandes Entreprises (SGE) dans tous les chefs lieux de faritany ainsi que des gisements fiscaux
- l'élargissement de l'assiette des droits d'accès
- la mise en place de l'impôt synthétique pour les activités non soumises jusqu'à présent à l'I.B.S
- la conduite d'une étude en vue de définir la base taxable et les barèmes applicables
- la modification du système de recouvrement de la taxe pétrolière
- la mise en place de la cellule chargée de l'exploitation des gisements fiscaux...

Le Gouvernement cherchera à améliorer le circuit des Dépenses, de manière à ce que celles-ci contribuent plus efficacement à la réalisation des objectifs, notamment pour les Départements en charge des secteurs sociaux. Il poursuivra le dialogue avec ses partenaires techniques et financiers dans ce domaine.

Pour mieux suivre les dépenses, le Gouvernement entend prendre des mesures concernant l'Inspection Générale de l'État (IGE), la cour des comptes et les marchés publics.

La réduction du déficit public sera poursuivie de manière à éviter le phénomène d'éviction du secteur privé du crédit en recourant moins au financement du système bancaire.

Une politique monétaire prudente visant la stabilité des prix et utilisant les instruments indirects de régulation sera maintenue dans le cadre de l'indépendance de la Banque Centrale.

Les principaux agrégats macroéconomiques pour 2000-2001 et les projections pour les années suivantes sont joints en annexe du présent document.

III.1.2. Augmentation de l'offre

Madagascar dispose des potentialités économiques qui lui permettront d'atteindre des croissances élevées dans le moyen et long terme. Ces potentialités comprennent des secteurs porteurs comme le tourisme, les mines, l'industrie manufacturière tournée vers l'exportation, les ressources halieutiques, et le secteur agricole dont une partie importante du potentiel est restée encore sous exploitée. Au cours des trois prochaines années, la croissance économique sera tirée par ces secteurs. L'activité touristique croîtra au rythme moyen de 15% par an entre 2001 et 2003. La valeur ajoutée du secteur minier, qui affichera encore une progression modeste au cours des deux prochaines années, respectivement 3% en 2000 et 5% en 2001, connaîtra une forte hausse à moyen terme grâce au démarrage des projets d'exploitation de sable titanifère dans le sud et de nickel dans la région de Moramanga. L'industrie manufacturière dont la croissance restera encore faible entre 2000 et 2001, du fait du poids des branches en perte de vitesse, va connaître une croissance plus rapide à partir de 2002 pour atteindre plus de 9% en 2003. L'agriculture croîtra encore à un rythme moyen de 4% par an pendant la période 2001-2003.

III.1.2.1.-Instauration d'un environnement favorable au développement du secteur privé.

Les objectifs de croissance retenus se traduiront par des efforts importants en matière d'investissement, non seulement en terme de volume mais également en terme de productivité. Le secteur privé étant considéré comme le moteur de la croissance économique, deux facteurs influencent principalement son investissement : un cadre plus incitatif et plus sécurisant et des infrastructures adéquates. Les actions du Gouvernement viseront donc l'efficacité de l'investissement public et la stimulation de l'investissement privé national et étranger. Outre la mise en place d'un cadre macroéconomique sain, le Gouvernement :

- poursuivra l'instauration d'un environnement institutionnel et juridique adéquat à travers l'allègement des procédures administratives, l'adoption de normes et standards de qualité, la réforme des chambres de commerce et de l'industrie, la création de chambres de métiers, la réforme judiciaire ainsi que celle du droit des affaires, l'accès au foncier, la finalisation de la privatisation des sociétés d'État et la libéralisation des mouvements de capitaux,
- mettra en place des infrastructures économiques adéquates qui devraient réduire les contraintes du développement du secteur privé, notamment en matière de routes,
- mettra en œuvre un programme national de consécration des droits et d'apurement foncier (ODOC, immatriculation collective) comprenant la modernisation de la conservation foncière,
- définira les modalités pratiques de gestion du domaine privé national par les collectivités territoriales au travers des textes sur la sécurisation foncière relative,
- assiera une fiscalité foncière avec des performances moins aléatoires, et
- augmentera les capacités des tribunaux terriers ambulants

Dans la dynamique de l'investissement, l'investissement public sera encore, en terme de pourcentage du PIB, supérieur à celui du privé jusqu'en 2001 du fait des reconstructions après le passage des cyclones au début de l'année 2000 et de la mise en place des infrastructures de base. Néanmoins, avec l'accomplissement d'une grande partie du programme de privatisation, une montée en puissance des investissements privés est attendue dès l'an 2001, du fait que la redynamisation de l'activité dans les entreprises nouvellement privatisées nécessite un renouvellement des équipements. Par ailleurs, l'investissement direct étranger jouera un rôle important, non seulement comme facteur d'accumulation de capital notamment dans les secteurs à forte potentialité, mais également comme moyen de transfert et de diffusion de technologies et de savoir faire permettant de relever la productivité dans l'ensemble de l'appareil productif national. L'investissement privé prendra le pas sur l'investissement public dès 2003.

III.1.2.2.- Les secteurs porteurs

Le tourisme. Le potentiel touristique de l'île reste très largement sous-exploité. Les richesses de la faune et de la flore malgache, la diversité biologique caractérisée par des milliers d'espèces endémiques font de Madagascar une destination attrayante pour les touristes. Avec un taux de croissance de plus de 14% par an, au cours des dernières années, le tourisme est un des secteurs les plus dynamiques de l'économie malgache. Bien que la valeur ajoutée directe des activités touristiques ne représentent qu'à peine 1,6% du PIB en 1998, les recettes en devises correspondantes ont atteint un peu moins de 70 millions de DTS faisant du secteur un des premiers pourvoyeurs de devises du pays. L'activité touristique est appelée à se développer davantage au cours des années à venir, grâce à la mise en place de « réserves foncières » prévues pour l'implantation d'infrastructures d'accueil dans les sites écotouristiques et les sites balnéaires à valoriser (Madagascar dispose de 5.000 Km de côtes). Ces terrains seront mis sur le marché dès 2000 et contribueront à l'implantation de grands groupes de voyagistes professionnels dotés d'un savoir-faire solide pour servir de « locomotives » au secteur.

L'industrie manufacturière et la zone franche. Créée en 1992, la zone franche compte actuellement près de 130 entreprises, employant plus de 40.000 personnes et couvrant plusieurs domaines d'activité allant de la confection au traitement d'information. Sa progression rapide et ses perspectives d'expansion au regard des atouts du pays font d'elle un pôle de croissance important. L'éligibilité de Madagascar à l'Africa Bill devrait y aider. Pour soutenir ces perspectives, la stratégie du Gouvernement consiste à maintenir la politique fiscale incitative actuelle.

Les mines. Les deux grands projets déjà identifiés, l'exploitation de sables titanifères et l'exploitation de nickel et de cobalt pourraient, à terme, décupler la taille du secteur minier. Les pierres précieuses et semi-précieuses offrent également des perspectives intéressantes. La stratégie du Gouvernement, pour permettre l'exploitation de ces potentiels, consiste à :

- élaborer un système de suivi des activités minières conformément aux dispositifs du code minier et des ses textes d'application,
- promouvoir les grandes mines par l'élaboration de la loi sur les grands investissements,
- développer les petites exploitations minières tout en améliorant les conditions d'hygiène et de sécurité et le respect de l'environnement, et en éliminant les trafics et exploitations illicites,
- augmenter la connaissance des données géologiques et minières par le renforcement du cadastre minier et du système d'enregistrement, et
- améliorer la réception des redevances minières pour permettre à l'État de mieux assumer ses obligations.

Pêche et Aquaculture. L'application d'un système de gestion transparent, compétitif et non discrétionnaire des licences de pêche crevettière permettra d'améliorer la performance de ce sous-secteur et d'assurer des retombées économiques plus importantes pour le pays, entre autres, des recettes fiscales et non fiscales supérieures pour l'État. Le Gouvernement proposera des zones favorables à l'aquaculture de crevettes aux investisseurs, tout en assurant par ailleurs un suivi environnemental rigoureux.

III.1.3. Agriculture et environnement

Le Gouvernement est convaincu que les objectifs de croissance économique et de réduction de la pauvreté tels que décrits dans le présent document ne seront pas atteints sans une relance de la production agricole. Malgré l'adoption de mesures basées sur le mécanisme du marché depuis plus de 15 ans, et l'exécution de projets participatifs depuis plus de 10 ans, les performances de l'agriculture malgache restent faibles à l'exception notable du secteur de la pêche et de l'aquaculture maritimes.

Afin d'identifier les actions à mener au niveau local, le Gouvernement a lancé en 1999 un processus de concertation en vue de l'élaboration d'un Plan d'Action pour le Développement Rural (PADR).

Ce processus est piloté par un organe incluant le secteur privé et se base sur 20 groupes de travail du développement rural (GTDR) à l'échelon régional où sont représentés cinq collèges d'acteurs locaux : les services déconcentrés des Ministères concernés par le développement rural, les autorités décentralisées (élus communaux, députés, fonctionnaires de l'administration territoriale), les organisations non gouvernementales, les agences d'exécutions de projet de développement rural et les organisations des producteurs.

Le Gouvernement recueillera la synthèse des programmes régionaux de développement rural (PRDR) élaboré par les GTDR. Il apportera les inflexions nécessaires aux politiques sous-sectorielles et programmera une intégration progressive dans le plan d'investissements publics des programmes régionaux de développement rural en consultation avec les partenaires techniques et financiers intervenant dans le secteur. Le Gouvernement considère que cette approche à partir de la base et impliquant une large participation des acteurs est de nature à mieux identifier les obstacles à l'exploitation des avantages comparatifs de chaque région et induire une synergie entre les nombreuses interventions dans le secteur pour une meilleure efficacité des actions.

Sans préjuger des conclusions des GTDR pour les régions respectives, le Gouvernement considère qu'il sera nécessaire d'intensifier les efforts déjà entrepris pour la sécurité en milieu rural, la sécurité foncière, la structuration des paysans en organisations professionnelles, l'organisation des filières et le financement (micro crédits), le développement des activités génératrices de revenus (artisanat, élevage à cycle court, aquaculture et pêche), ainsi que la décentralisation de la recherche. Compte tenu de l'importance du riz dans le secteur et l'alimentation, le Gouvernement a entrepris une revue de la filière et les résultats de cette étude offriront de mettre au point un cadre général d'intervention dans la filière pour le Gouvernement et ses partenaires.

Le Gouvernement considère que la politique agricole et alimentaire basée essentiellement sur le développement au niveau du petit paysannat doit être complétée par une ouverture du secteur aux grands investisseurs pour assurer une plus facile intégration dans les marchés : exportation ou intégration de filières utilisant les matières premières agricoles.

Cette approche devrait favoriser l'implantation d'exploitations sur de grandes surfaces et permettre un certain regroupement de la population. Une population plus dense et plus concentrée dans des zones à forte potentialité rendra moins prohibitif le coût par habitant de la fourniture d'infrastructures et de services, accroîtra la demande et favorisera les échanges, facilitera la démarche d'octroi et d'immatriculation foncier, rendra plus aisé l'accès aux services de base et plus facile la vulgarisation des techniques agricoles...

Le Gouvernement est convaincu que les actions en faveur de l'environnement sont des dépenses de préservation de biens publics pour lesquelles il continuera à affecter les ressources nécessaires avec l'appui de ses partenaires. Il estime qu'un des objectifs des projets en faveur de l'environnement est de faire participer les ruraux les plus pauvres à ces actions pour une garantie de leur efficacité et de leur durabilité. Le deuxième programme environnemental (PE2) œuvre dans ce sens en sensibilisant ces derniers dans le cadre d'une concertation permanente pour les responsabiliser davantage dans la protection de l'environnement.

Le Gouvernement complètera les mesures nécessaires pour que des avantages micro économiques puissent être mis à la disposition des pauvres dans le cadre des actions en faveur de la préservation de l'environnement : sécurisation foncière relative, emplois temporaires dans le cadre de

travaux à haute intensité de main d'œuvre, aide à la conservation de la fertilité des sols. Dans ce cadre et dans une perspective plus large d'augmentation de la productivité, le Gouvernement estime que les pauvres doivent profiter en priorité de la vulgarisation et l'appui à l'adoption des pratiques culturales respectant l'environnement et valorisant les bassins versants par restauration de la fertilité des sols (labour minimum, semis direct avec couverture, écobuage).

L'avenir de l'agriculture, le développement du monde rural et sa sortie de l'état de pauvreté sont indissociables de la conservation du capital unique que constitue la biodiversité malgache, de la gestion durable des ressources naturelles, de l'augmentation de la superficie boisée et du potentiel forestier.

Le rythme actuel de la disparition de la forêt impose des mesures immédiates, sans attendre que tous les problèmes de développement rural soient résolus. Parmi ces mesures figure la décision du Gouvernement de doter chaque commune d'un budget pour le reboisement en se basant sur un esprit d'émulation (octroi de primes pour les plus performantes). Cette dotation aux communes sera augmentée ultérieurement en fonction des résultats obtenus.

III.1.4. Infrastructures économiques

L'insuffisance des infrastructures économiques de base nuit à l'amélioration des performances en matière de croissance économique et de réduction de la pauvreté. Pour pallier à cette insuffisance (réseau routier rural, adduction d'eau, assainissement, navigation fluviale, télécommunication et logement), les actions ci-après seront entreprises dans le court et le moyen termes, contribuant ainsi à l'intégration des populations des zones rurales, enclavées ou éloignées dans des conditions de vie plus décentes et dans les échanges économiques.

En matières d'infrastructures rurales, les actions porteront sur :

- l'adoption d'une politique de transport en milieu rural (PTMR) tout en améliorant le cadre juridique et organisationnel des transports et infrastructures,
- l'accélération de la réhabilitation ou la construction des routes de désenclavement, lesquels donnent accès aux marchés, aux centres de santé, aux écoles et autres services publics et permettent ainsi de réduire l'isolement des individus et des communautés,
- la réhabilitation ou la construction des infrastructures portuaires, et la mise en place d'un meilleur cadre de gestion,
- la facilitation des modalités de mobilisation du FER pour les collectivités locales,
- la promotion des marchés ruraux, des greniers villageois, de l'électrification rurale et de l'approvisionnement en eau potable,
- la mise en œuvre d'une politique de gestion, d'entretien et de sécurisation des infrastructures rurales avec la participation active de la population, et
- le renforcement des capacités techniques des communautés et des entreprises privées en mesure d'effectuer des travaux ruraux,

Par ailleurs, le Gouvernement renforcera ses actions pour :

- achever les réformes du cadre institutionnel, réglementaire et juridique du secteur des transports,
- assurer une meilleure répartition des infrastructures en réalisant des investissements routiers pour le désenclavement et l'accès à l'eau potable et à l'électricité,
- réhabiliter, renouveler et moderniser les infrastructures existantes et assurer leur maintenance, entre autres, le réseau routier structurant, les aéroports secondaires, les ports long-courrier et de cabotage, les stations météorologiques, le réseau ferroviaire et les équipements des exploitations des postes et télécommunication,

- mettre en place un meilleur cadre de gestion des infrastructures portuaires à travers une gestion privée, les mises en concession, les mises en place d'agences autonomes, l'élaboration des textes et la mise en place de cadres institutionnels adéquats, tenant compte de l'avènement des Provinces Autonomes dans un souci de bonne coordination et délimitation des attributions, et
- développer un cadre de partenariat entre l'État central, les collectivités territoriales, les communautés bénéficiaires, le secteur privé et les associations en matière de réalisation d'investissement et de gestion des infrastructures.

Il est essentiel que la culture de l'entretien et de la maintenance soit acquise au sein de la communauté nationale.

III.1.5. Environnement juridique des affaires et lois sociales

En plus des efforts de modernisation, de lutte contre la corruption et d'amélioration de l'application du droit des affaires, la mise en place de modes alternatifs de résolution de conflit sera étudiée, notamment à travers un système d'arbitrage crédible.

Par ailleurs, les obligations sociales des entreprises seront clarifiées et mises à jour par l'adoption d'une nouvelle politique nationale de l'emploi, la rénovation du code du travail, l'amélioration et l'extension de la protection sociale, et la lutte contre l'emploi d'enfants de moins de quinze ans.

III.1.6. Intégration régionale et Commerce

La dimension régionale dans toute politique de développement est désormais indiscutable et Madagascar adhère concrètement à l'idée d'intégration régionale nonobstant les vicissitudes de l'entreprise et les difficultés liées aux différences d'approches entre les pays intéressés.

L'intégration économique régionale peut être un atout important pour le développement, et Madagascar fait partie de la COMESA et préside la COI dans le cadre de laquelle des mesures de facilitation des échanges ont été prises, notamment en matière de tarification douanière (Initiative Transfrontalière)

Des mesures allant dans le sens de la libre circulation des capitaux et donc de l'assouplissement des réglementations sont à envisager.

III.2. Programmes permettant d'atteindre les objectifs de l'axe stratégique n°2

Le Gouvernement souhaite aboutir avant l'horizon 2015 à :

- une augmentation sensible de l'espérance de vie moyenne avec une réduction à moins de 10 % de la proportion de la population ayant une espérance de vie de moins de 40 ans par un accès généralisé aux services de santé de base, une focalisation des actions sur la mère et l'enfant et une maîtrise des maladies causes principales de décès ;
- une universalisation de l'enseignement primaire ;
- une augmentation du pourcentage de ménages ayant accès à l'eau potable : la totalité en milieu urbain, et au moins 4 ménages sur 5 en milieu rural ;
- une généralisation des techniques d'assainissement de base : latrines, fosses et réseaux collectifs.
- un renforcement de la lutte contre l'analphabétisme pour atteindre un taux d'alphabétisation de 80% en 2015

- un renforcement du système éducatif pour les groupes vulnérables, notamment les handicapés, les enfants de rues et tous ceux qui sont victimes des abandons scolaires.

Ces objectifs ne seront atteints que par la mobilisation de ressources suffisantes pour faire face aux besoins en infrastructures, en équipement, en fonctionnement et en personnel.

Les interventions sur les infrastructures ne sont utiles que si la mise en pratique au niveau local des principes définis dans les politiques nationales est effective. Pour le secteur de la santé, il s'agit d'assurer l'équipement et d'approvisionner en consommables et médicaments les centres de soins et de veiller à la mise à disposition, en quantité et en qualité, de personnels de santé. Pour le secteur de l'enseignement primaire la stratégie sectorielle vise une meilleure efficacité du système éducatif, par la dotation en matériel scolaire et didactique, l'équipement en mobilier scolaire, le recrutement d'un personnel motivé, le renforcement de la capacité de suivi de gestion, la mise en place d'un environnement favorisant la demande en scolarisation (cantine, adduction d'eau et assainissement, jardin scolaire). Pour le secteur de l'eau et de l'assainissement, la responsabilisation des collectivités territoriales et des usagers, le recouvrement des coûts et l'exploitation rationnelle des ressources disponibles restent à organiser dans le cadre des textes généraux sur la gestion de l'eau promulgués en 1999. Ces dispositions sont déjà retenues dans le cadre des programmes actuellement en cours qui doivent être revus après les dégâts dus aux derniers cyclones et la mise en place des provinces autonomes.

III.2.1. Les actions dans le secteur éducation

Le Programme National d'Amélioration de l'Education et de la Formation (PNAE II), qui a pour objectif d'augmenter de 2 points par an le taux net de scolarisation, vise, au cours de la période 1998-2003, à mettre en place aussi rapidement que possible l'enseignement primaire universel, à améliorer l'apprentissage et la qualité de l'enseignement, à renforcer graduellement l'expansion et l'amélioration de l'enseignement secondaire, à moderniser l'enseignement supérieur et à assurer des formations recherchées par les employeurs et les employés pour améliorer la productivité et la rentabilité.

A cette fin, le Gouvernement est déterminé à renforcer la gestion du secteur par une décentralisation des décisions et de responsabilité aux niveaux des provinces, des circonscriptions scolaires et des établissements scolaires. Pour l'enseignement primaire et secondaire, il assurera : (i) l'affectation d'instituteurs qualifiés et en nombre suffisant dans les écoles primaires rurales en tenant compte des résultats du dernier recensement, (ii) l'introduction d'un système de gestion par poste budgétaire permettant la planification des postes d'instituteurs au niveau de chaque école primaire, (iii) le rapprochement de centres de paiement de salaires des personnels enseignants et administratifs, (iv) le transfert direct aux établissements scolaires de ressources budgétaires accrues pour acquérir des matériels pédagogiques de base et des fournitures scolaires essentielles, (v) l'appui à la recherche-action en vue d'améliorer le contenu des programmes scolaires et les modes de transmission de connaissances.

Pour poursuivre les activités de développement du système éducatif, et favoriser la réussite de l'apprentissage au niveau primaire, la création de 3060 salles avant 2003 (non compris les écoles à réhabiliter après le passage des cyclones) et le recrutement d'au moins 3500 instituteurs avant Juin 2002 s'avèrent nécessaires. La majorité des nouveaux instituteurs seront affectés dans les EPP dont les instituteurs sont aujourd'hui pris en charge par les FRAM (associations des parents d'élèves) ou dans celles dont les ratios nombre d'élèves par instituteurs dépassent 50. Des incitations seront mises en place pour les instituteurs travaillant en milieu rural. Le Gouvernement considère qu'une approche de proximité focalisée sur la situation de chaque école est nécessaire pour traduire effectivement les allocations globales (nationales ou régionales) au niveau de l'élève. Il étudiera avec les partenaires

techniques et financiers ainsi que les associations et ONG impliqués dans le secteur la possibilité de mettre en place une gestion des actions la plus rapprochée possible de l'école: affectation des postes budgétaires, disponibilité à temps du budget ou des effets, programmation des constructions réhabilitations ou entretiens des bâtiments.

L'augmentation des ressources publiques de fonctionnement et leur réorientation en faveur de l'enseignement primaire se traduiront par une allocation budgétaire directe aux EPP qui sera augmentée de tous les ans, au moins jusqu'en 2003.

Ces actions devraient permettre une plus grande motivation pour une éducation de qualité caractérisée par la réduction des déperditions dans le primaire et du taux de redoublement, ce dernier devant être réduit pour le ramener à 23% à la fin de l'année scolaire 2001-2002 contre 31% aujourd'hui.

La lutte contre l'analphabétisme sera poursuivie pour atteindre un taux d'alphabétisation de 55% en 2003 (contre 50,1% aujourd'hui) par le renforcement ou la création de 2.000 Centres de Ressources Polyvalentes par an afin d'en rendre opérationnelles 10 000 au bout de 5 ans. On pourra alors estimer la population alphabétisée à 750 000 personnes par an, à raison de 75 personnes par an, en moyenne pour chaque Centre de Ressource Polyvalent.

Pour l'enseignement supérieur, le Gouvernement poursuivra son redressement par le développement des formations professionnalisantes, l'amélioration de la qualité de la formation, la relance de la recherche, la rationalisation de la gestion des ressources humaines, et la modernisation de l'organisation administrative et financière. L'autonomie administrative et financière des universités sera renforcée afin de leur permettre de recouvrer une part plus importante des coûts de la formation et des services universitaires.

Pour ce qui est de la formation technique et professionnelle, activité nécessaire pour soutenir une forte croissance économique, les grands axes de développement du sous secteur portent sur les cinq points suivants :

- L'adaptation de la formation aux besoins des secteurs porteurs potentiels identifiés par l'analyse de la situation de l'emploi,
- Le développement de la formation aux métiers de base;
- Le développement des modes de formation qui permettent de satisfaire aux besoins en compétences des hiérarchies supérieures et qui entraînera la réduction progressive de la formation initiale, technique classique jusqu'à une proportion de 20% de toutes les formations.
- Le rapprochement beaucoup plus du terrain de la formation par la décentralisation des centres de formation.
- L'adaptation de la formation aux nouvelles technologies.

III.2.2. Les actions dans le secteur Santé

Les orientations stratégiques pour le secteur de la santé restent celles du plan directeur 1998-2000 qui préconise la décentralisation du système national de santé et le renforcement des districts sanitaires, l'augmentation des ressources alloués au secteur, l'appui au développement des opérateurs non-publics, la disponibilité des médicaments, le développement des ressources humaines, notamment par la redynamisation des centres de formation et la participation communautaire au développement sanitaire.

La lutte contre les maladies est focalisée sur la vaccination, la prise en charge intégrée des maladies de l'enfance et la lutte contre les endémies et épidémies majeures par des actions rapides et coordonnées. Entre 2000 et 2003, le taux de mortalité maternelle, le taux de mortalité infantile et infanto-juvénile seront réduits de 4,5% par an en moyenne et le taux d'accès aux soins augmentera en moyenne de 4%.

Un effort particulier sera fait pour la couverture vaccinale qui augmentera de 50% aujourd'hui à 60% en 2001 (55% dans le milieu rural).

En ce qui concerne la réduction de la mortalité infanto-juvénile, le programme à court et à moyen terme prévoit:

- la généralisation de la prise en charge intégrée des maladies de l'enfance (PCIME) au niveau des formations sanitaires et des sites communautaires et ceci surtout dans les zones enclavées ;
- le renforcement de la mobilisation sociale en impliquant la communauté dans le cadre du programme élargi de vaccination, de la généralisation de l'administration de la micro-nutrition et dans la lutte contre les maladies.

L'objectif de réduction de la mortalité maternelle sera atteint par:

- l'application effective des décrets ou des textes réglementaires ou /et législatifs régissant la pratique de l'accouchement et en corollaire la formation et le suivi des accoucheuses traditionnelles dans les zones enclavées ;
- l'extension des hôpitaux à vocation chirurgicale et dispensant entre autres des soins obstétricaux d'urgence, et le développement du partenariat avec le secteur privé à but non lucratif et autres intervenants.

Le dispositif de santé offrira les services en matière de planning familial parallèlement à la lutte contre les maladies sexuellement transmissibles, dont le SIDA qu'il s'agit de maintenir au niveau du taux de prévalence actuel par l'intensification des actions de prévention et sensibilisation à travers des campagnes d'information et de communication. Le dépistage et la prise en charge des IST/SIDA chez les femmes enceintes seront renforcés par la mise en place de centres de dépistage au niveau de 159 CSB2/CHD. Cette lutte sera intensifiée par le renforcement de l'approche multi-sectorielle (santé, éducation, population, communication...) dans le prochain plan national de lutte contre le SIDA.

La disponibilité en médicaments essentiels génériques et en produits sanguins de qualité sera augmentée par la généralisation de la participation financière des usagers (PHAGECOM), la fonctionnalité de la Centrale d'Achat et la mise en fonctionnement des Centres de Recherche et de Transfusion Sanguine et des Postes de Transfusion Sanguine.

Fin 2003, plus de 2100 centres de santé de base (non compris les centres endommagés par les cyclones) devront être fonctionnels par l'affectation de personnel suffisant, médecins et auxiliaires, la dotation en équipement et la réhabilitation des bâtiments, et 12 centres hospitaliers de district supplémentaires auront été équipés pour les interventions chirurgicales courantes.

L'accès des pauvres au service de la santé sera facilité par:

- la mise en place des mécanismes de solidarité au niveau de la communauté pour la prise en charge intégrée des défavorisés, des exclus ;
- une augmentation de la subvention allouée aux communes au profit des CSB et CHD dont le budget sera augmenté de façon continue par an jusqu'en 2003;
- la mise en place du pré-paiement, pour le partage des risques, et d'un mécanisme de solidarité pour les indigents comme stratégie complémentaire à la participation financière des usagers (PFU) ;
- le renforcement de la décentralisation des gestions financières et de la gestion du personnel ainsi que la prise des décisions de décentralisation au niveau provincial et des districts sanitaires ;

- la prise en compte du facteur « enclavement » dans la répartition des ressources humaines et des ressources financières ainsi que dans l'octroi du budget et crédits pour ces structures décentralisées ;
- la concrétisation d'un partenariat formalisé entre l'État, les provinces autonomes, les ONG, les organismes confessionnels, le secteur privé, les collectivités locales à travers une approche contractuelle portant sur le cofinancement, l'offre de service en soins curatifs et préventifs, et à travers la participation au développement des districts sanitaires.

Le tableau résumant les actions avec les contraintes et les obstacles est joint à l'annexe 5 du présent document.

III.2.3. Eau potable et autres services de bien-être

La politique et la stratégie mise en place s'appuient sur la mise en œuvre des principes fixés dans le Code de l'Eau, à savoir :

- une gestion intégrée des ressources en eau et la libéralisation du secteur, basée sur une répartition claire des rôles et responsabilités de tous les intervenants, notamment du secteur privé et des ONG ;
- une organisation du service public d'approvisionnement en eau potable et de l'évacuation des eaux usées domestique basée sur la responsabilisation des communes et des populations bénéficiaires ;
- un mécanisme de financement du secteur basé sur une tarification et une stratégie efficace et équitable de recouvrement des coûts pour les usagers de l'eau, la mise en place d'un fonds national des ressources en eau, une utilisation rationnelle des fonds venant des agences de financement extérieures et une participation active des investisseurs privés.

L'objectif global d'accroître rapidement les proportions de population ayant accès à des services efficaces et durables pour l'eau potable nécessite que l'on assure la fonctionnalité des infrastructures existantes et que l'on augmente le nombre d'infrastructures nouvelles avec la participation des projets en cours ou en préparation, tels que :

- le Projet Pilote d'Approvisionnement en Eau Potable et Assainissement en Milieu Rural (PAEPAR) qui prévoit pour la période 1998-2003 la mise en place de 180 adductions gravitaires réparties dans tout l'île et 500 forages dans le Sud,
- le deuxième cycle 2001-2003 du projet Assainissement, Eau Potable, Soins Primaires de l'Environnement (AEPSPE),
- la deuxième phase du projet de développement des eaux souterraines dans la région du Menabe,
- les activités de l'AES dans le Sud, et
- les diverses activités des ONG opérant dans des zones réparties dans toute l'île, etc.

Dans la période 2001-2003, le nombre d'infrastructures nouvelles à réaliser avec les projets identifiés s'élèvera à 2.558 dont 758 systèmes d'adduction d'eau potable et 1.800 puits et forages. L'objectif est de dépasser largement ces chiffres de manière à ce que les villes moyennes et les petites agglomérations soient dotées d'un système d'adduction d'eau. Ces actions seront complétées par des dispositions institutionnelles qui prévoient la mise en place de l'Autorité de l'Eau, ainsi que par des actions d'IEC et de mobilisation communautaire pour une meilleure prise en charge des installations d'approvisionnement en eau potable.

En outre, un programme d'assainissement et d'éducation à l'hygiène sera mis en œuvre pour préserver l'environnement contre la pollution et accroître le pourcentage de population ayant accès à des infrastructures d'assainissement. Outre le renforcement du cadre légal et réglementaire en matière

d'assainissement, la mobilisation de la communauté sera suscitée à travers des campagnes d'IEC pour amener les ménages à construire des installations d'évacuation d'excréta et des systèmes d'évacuation d'eaux usées, et sensibiliser la population en matière d'hygiène. Les actions à mettre en œuvre devraient permettre à quelques 1.450.000 ménages, dont près de 980.000 en milieu rural, de disposer d'infrastructures d'évacuation d'excréta à l'horizon 2003 et à 57.900 ménages urbains d'être reliés à des réseaux collectifs d'évacuation.

En matière de logement, l'objectif est de permettre l'accès de la population à des logements décentes à des prix abordables. Le Gouvernement adoptera une politique d'incitation et de facilitation à travers des actions telles que:

- la construction de logement par les promoteurs et investisseurs privés,
- l'accès au foncier par le programme « un ménage/une parcelle »,
- la promotion de l'auto-construction,
- l'appui à la filière habitat et à la normalisation, et
- le montage de dispositif d'accueil pour le crédit logement.

III.2.4. Les filets de sécurité

La précarité et l'exposition aux risques étant plus aiguës pour les plus pauvres, le maintien et l'extension des mesures spécifiques à leur intention, dans chaque province autonome, s'avèrent nécessaires. Ces mesures concernent principalement la promotion d'un système de micro-crédit tant en milieu urbain qu'en milieu rural, notamment en faveur des femmes, le développement d'un programme national de nutrition axé sur la mère et l'enfant (SEECALINE), la continuation du programme de micro-réalisations communautaires (FID), l'utilisation des méthodes à haute intensité de main d'œuvre (HIMO) pour la mise en place et l'entretien de biens publics (infrastructures, environnement), etc.

III.3. développement institutionnel et renforcement des capacités

Le Gouvernement est conscient que les actions de réduction de la pauvreté n'auront de sens sans la continuation d'une bonne gestion macroéconomique et l'instauration des capacités administratives nécessaires à l'exécution du programme. Il recherche à faire respecter et à faire appliquer effectivement les lois et règlements en vigueur. Il considère que la systématisation des sanctions contre les actes de corruption, le rapprochement des tribunaux de chaque échelon des justiciables, la multiplication et l'utilisation effective d'espaces de dialogue économique et social font partie intégrante de son effort en vue d'améliorer la gouvernance. Cet objectif va de pair avec le rapprochement de l'Administration des administrés.

III.3.1. Développement des provinces autonomes

Le Gouvernement considère que les objectifs de lutte contre la pauvreté pourront être plus facilement atteints dans le cadre d'une responsabilisation accrue de la population. Ce processus comprendra non seulement un transfert des compétences (et des moyens de les exercer) pour les secteurs productifs, sociaux et infrastructures locales (routes, bâtiments publics) mais également une déconcentration dans l'exécution de certaines fonctions essentielles de l'État comme la justice, la sécurité publique, la sécurité foncière.

Dans le cadre du respect de l'autonomie des provinces, les capacités d'intervention de l'administration seront renforcées: dotation de moyens, motivation des agents, etc.

La décentralisation favorise la concertation des acteurs locaux pour les secteurs productifs en vue de mieux profiter des avantages comparatifs de chaque région et d'identifier les principaux obstacles au

développement. Du résultat de ces concertations pourront découler les modifications dans les orientations nationales, les formes d'appui aux projets de proximité et les modalités de mise en place des infrastructures structurantes (communication, télécommunications...) notamment par l'intermédiaire du fonds de solidarité prévu par la Constitution pour corriger les disparités régionales.

Un système fiable de finances publiques locales sera mis en place progressivement en parallèle avec le développement des capacités de gestion des organes des collectivités décentralisées et s'inscrit dans la continuité des mesures prises par le Gouvernement: réformes de la taxe professionnelle et de l'impôt foncier, mise en place d'un impôt synthétique pour les petits contribuables, mise en place de structure autonome de recouvrement. La mise en place des provinces autonomes et la promotion d'approches participatives, incluant le secteur privé et associatif à tous les niveaux de décentralisation, seront menées de front pour améliorer l'efficacité des actions de réduction de la pauvreté (la mise en place du Conseil Économique et Social au niveau des provinces en est un élément important) . Les transferts de compétences qui en découleront seront particulièrement importantes dans le domaine de l'éducation, la santé, le développement rural et l'entretien routier en consolidation et institutionnalisation des dispositions déjà en cours.

Une démarche progressive sera adoptée dans la mise en place des structures administratives et dans le transfert de compétences et de ressources pour renforcer l'efficacité des actions et éviter les discontinuités dans la gestion des affaires publiques. Les nouveaux organes des provinces autonomes seront pleinement responsables pour les actions de proximité qui font l'objet d'une forte demande de la part des plus pauvres. Ces organes sont à même de collaborer avec des agences d'exécution du secteur public ou non, et d'éviter ainsi la multiplication inutile d'échelons administratifs. Ils doivent recevoir l'appui nécessaire pour répondre correctement aux demandes des plus pauvres, ce qui contribuera à asseoir une crédibilité aux nouvelles institutions politiques locales.

III.3.2. Renforcement des capacités des services essentiels de l'état

La rigueur dans la conduite des affaires publiques est indispensable si l'on veut combattre la pauvreté et asseoir la confiance des citoyens.

III.3.2.1. La gestion des affaires publiques

Le Gouvernement recherche l'amélioration de la gestion et du contrôle de l'exécution budgétaire. La planification, l'exécution et le suivi du processus budgétaire seront renforcés pour respecter davantage les instructions réglementaires et légales en vigueur. Une attention particulière sera accordée au respect des normes d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement. En particulier, une étude portant sur le renforcement et les structures de contrôle des marchés publics sera réalisée en 2001 de manière à pouvoir mettre en œuvre les nouvelles procédures de passation de marchés publics au début de l'année 2002 pour améliorer la transparence et la rapidité. Entre autres, la Commission Centrale des Marchés sera renforcée pour suivre l'application de ces nouvelles dispositions et ses fonctions seront adaptées en conséquence.

L'Inspection Générale de l'état (IGE) sera renforcée par la mise à sa disposition de moyens plus importants : 34 nouveaux inspecteurs d'état seront recrutés par voie de concours et formés. Une étude pour l'amélioration de son fonctionnement et son renforcement sera réalisée avant Avril 2001 pour une mise en œuvre à partir de Juin 2001.

Le nombre des juges de la Chambre (Cour) des Comptes sera augmenté pour leur permettre d'examiner dans un délai raisonnable les informations sur l'exécution du budget de l'état qui leur seront soumises à temps par les services de l'Administration. Une douzaine de hauts fonctionnaires renforcera l'effectif actuel. Des investissements en équipement seront réalisés pour permettre à la

Cour de remplir convenablement sa mission. Comme pour l'IGE, une étude sera menée avant Avril 2001 pour identifier le renforcement nécessaire au bon fonctionnement de la Cour, de manière à ce que les recommandations soient mises en œuvre dès Juin 2001.

D'une manière générale, le renforcement des organes de contrôle sera appuyé par une formation des personnels qui y sont affectés ainsi que par l'élaboration de normes, standards et manuels d'instructions qui faciliteront la tâche des magistrats auditeurs et leur relation avec les services audités.

Pour ce qui concerne les recettes, le Gouvernement poursuivra le renforcement des administrations fiscale et douanière, notamment par la dotation supplémentaire en équipements informatiques des services, l'acquisition d'un logiciel performant permettant d'accélérer le traitement des informations douanières et la révision des procédures fiscales et douanières. Les recettes non fiscales seront augmentées par l'amélioration des systèmes de recouvrement des redevances dans les secteurs de production (forêts, mines, pêches, etc.).

III.3.2.2. La Réforme de la Fonction Publique

La réforme de la Fonction Publique constitue une des actions qui contribuent à la réduction de la pauvreté, tant pour les fonctionnaires eux-mêmes par l'instauration d'une fonction publique motivante que pour les usagers de l'Administration grâce à une meilleure qualité des services rendus, à l'instauration d'une administration de proximité et à l'élimination de la corruption.

Le Gouvernement a apuré le fichier de la solde et supprimé la solde des fonctionnaires "fantômes". Le nouveau statut de la Fonction publique élaboré en concertation avec les syndicats des fonctionnaires est prévu d'être adopté avant la fin de l'année 2000. Son application induira une réduction du nombre de statuts particuliers spéciaux, l'introduction d'un système de rémunération basé sur le mérite et la mise en vigueur d'un code de déontologie et de conduite. Les organigrammes de certains ministères seront révisés pour se conformer aux politiques sectorielles et à la mise en place des provinces autonomes.

III.3.2.3. Justice et sécurité

Le plan d'action pour le renforcement de la Justice vise à accentuer la lutte contre la corruption, à affirmer l'impartialité de la Justice et à inspirer la confiance des usagers. Les actions à entreprendre consistent à :

- adopter, expliquer et diffuser les six lois organiques concernant la fonction juridictionnelle, notamment pour permettre la mise en place de la Cour de Cassation, le Conseil d'État, la Cour des Comptes et la haute Cour Constitutionnelle,
- mettre en place les tribunaux administratifs et les tribunaux financiers dans chaque chef lieu de provinces autonomes pour rendre effectif le contrôle de légalité, le contrôle budgétaire et le recours des administrés,
- revoir les procédures pour rendre la Justice plus accessible et plus rapide et éviter tout problème de détention prolongée des prévenus non jugés.
- achever la décentralisation des cours d'appel et continuer la multiplication des tribunaux de première instance afin d'assurer leur présence dans les zones les plus peuplées et les régions d'insécurité;
- accompagner la décentralisation des tribunaux par une incitation à l'installation des avocats (mieux rétribuer les avocats commis d'office dans les tribunaux excentrés, ou créer un avoir fiscal pour les cabinets d'avocats ou les charges d'huissiers installés en dehors des grands centres juridiques);
- augmenter le nombre de magistrats et de personnel de justice recrutés et formés à l'École Nationale de la Magistrature et des Greffes (ENMG),

- renforcer la formation des juges sur les pratiques commerciales et financières en vue de promouvoir la sécurité juridique des affaires, et
- étudier la possibilité d'introduire le système de travaux d'intérêt général comme sanction des délits mineurs ainsi que des peines alternatives à l'emprisonnement.

Les conditions de sécurité des biens et des personnes, particulièrement en milieu rural, seront améliorées par la normalisation du système des « dina » pour lequel des ateliers participatifs ont été organisés dans les six provinces, suivis d'un atelier de consolidation, en vue de l'élaboration d'un projet de loi qui sera bientôt présenté à l'Assemblée Nationale, ainsi que par une présence plus rationnelle des unités chargées du maintien de l'ordre mieux équipées et entraînées notamment en matière de prévention.

Les actions ci-après seront menées dans le court et le moyen terme :

- augmentation de la couverture du territoire national par les forces de sécurité,
- participation de la population à l'organisation de sa propre sécurité à travers des plans locaux de sécurité (comité de vigilance),
- mise en place de structures de défenses civiles pour gérer les cataclysmes naturels dans les zones à risque,
- renforcement de la surveillance du littoral marin,
- mise en place de brigades canines dans les aéroports internationaux, et
- mise en place de pelotons montés dans les zones sensibles au vol de bœufs.

Chapitre IV : SUIVI, DEMARCHE PARTICIPATIVE ET CALENDRIER

IV.1. Approfondissement de la connaissance de la pauvreté

Pour la rédaction du document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) complet, le Gouvernement approfondira sa connaissance de la pauvreté en identifiant de manière précise les déterminants de la pauvreté à partir des différents travaux d'études et d'enquêtes réalisés principalement par l'Institut National de la Statistique (INSTAT) en collaboration avec divers partenaires intérieurs et extérieurs. On relèvera entre autres :

- le travail analytique sur le développement rural, l' agriculture et l'environnement en collaboration avec le FOFIFA, l'Université Cornell et la Banque mondiale (étude étalée sur trois ans),
- l'inventaire des études statistiques sur la pauvreté (PNUD et INSTAT)
- l'Enquête permanente sur les ménages (1997) et l'Enquête prioritaire sur les ménages (1999), et
- les tableaux d'indicateurs (PNUD et INSTAT).

Ainsi, dans cette nouvelle optique de réduction du niveau de pauvreté, Madagascar se propose de capitaliser les travaux d'études et de recherche passés et futurs dans le but de disposer d'un système fiable de suivi du niveau de vie de la population malgache et de l'économie malgache permettant essentiellement d' :

- avoir une idée sur la situation initiale (période de référence pour la DSRP), le niveau de pauvreté, les différents indicateurs sociaux et les indicateurs macro-économiques,
- pouvoir suivre sur une périodicité fixe, l'évolution de ces différents indicateurs parallèlement à la réalisation des diverses mesures macro-économiques,
- répondre, le cas échéant, aux besoins spécifiques et/ou urgents non seulement du Gouvernement malgache mais aussi des autres acteurs du développement (les régions, secteurs privés, ONG, ...), et
- disposer régulièrement des indicateurs à caractère structurel.

Par la suite, pour mesurer l'efficacité de la stratégie de lutte contre la pauvreté sur le niveau de vie de la population, et plus particulièrement sur celui des pauvres, les actions mises en œuvre feront l'objet d'un système de suivi-évaluation qui associera tous les partenaires du Gouvernement, aussi bien dans la fourniture et la collecte des informations que dans leur analyse et dans la série de réflexions qui s'en suivent. Le Gouvernement utilisera les résultats des concertations avec ses partenaires pour réorienter éventuellement les programmes en cours dans le sens d'une meilleure efficacité au niveau des bénéficiaires.

Les indicateurs qui seront retenus doivent pouvoir retracer au mieux les conditions de vie, être représentatifs de la situation économique et sociale des ménages, notamment ceux des plus pauvres, être sensibles à l'évolution de cette situation à moyen et à long terme et enfin s'intégrer sans trop de difficulté au système statistique existant.

IV.2. Le Processus participatif

Après les deux ateliers nationaux tenus en Septembre et en Novembre 2000 à Antananarivo pour élaborer le Document Intérimaire de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP-I) qui ont vu la participation de quelques 400 personnes à chaque fois, représentant différentes institutions publiques et organisations privées, le dialogue national se poursuivra au niveau décentralisé pour aboutir à la formulation du « Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté" (DSRP complet) qui sera

présenté au nom de Madagascar à la communauté internationale. L'objectif (pour la période allant de Novembre 2000 à Mai 2001) est de susciter l'adhésion nationale autour de la stratégie de réduction de la pauvreté et de dégager les axes principaux du programme d'actions correspondant. A chaque étape du dialogue, le Gouvernement veillera à intégrer les leçons tirées de sa gestion des affaires nationales.

IV.2.1. Principes et Objectifs

Les principes ci-après guideront les approches pour faire participer la population à l'élaboration de la stratégie :

- le processus participatif concernera aussi bien la réflexion globale sur la lutte contre la pauvreté que les actions spécifiques au niveau sectoriel dans le cadre des programmes tels que le PADR, le PST, la campagne de lutte contre le VIH-SIDA, etc.
- le processus participatif reposera sur des principes d'ouverture, de confiance réciproque, de transparence et de responsabilité partagée,
- la représentativité et l'implication des participants de la société civile dans les ateliers régionaux et thématiques seront maintenues et renforcées pour assurer l'appropriation de la stratégie par l'ensemble de la population,
- la représentativité des femmes dans le processus sera significative,
- les élus, tant au niveau national que régional, seront impliqués, en particulier, à travers des rencontres entre les commissions de l'Assemblée Nationale et les commissions thématiques créées dans le cadre de l'élaboration du DSRP,
- les partenaires techniques et financiers seront associés à la réflexion, non seulement pour les ateliers nationaux, mais aussi dans les rencontres régionales de manière à ce qu'ils tiennent compte, dans leur assistance, des réalités locales,
- les rencontres tiendront compte du calendrier de mise en place des institutions prévues par la Constitution.

L'objectif du processus est de renforcer le dialogue national autour de la stratégie nationale pour réduire la pauvreté et d'appuyer son appropriation par la population. Ceci est une condition nécessaire pour la réussite de la stratégie.

IV.2.2. Le Calendrier du Processus

Le calendrier indicatif pour l'élaboration du DSRP complet s'établit comme suit :

- Décembre 2000 - Janvier 2001 : ateliers sectoriels (PADR, SEECALINE, PNSP, PNP...) et thématiques (EPM99,...) qui se tiendront au niveau des provinces et régions avec la participation de la société civile, des élus locaux, des représentants de l'administration, des représentants des bailleurs de fonds, des organisations paysannes, etc. (cf. en annexe : tableau des principales consultations participatives) ;
- Entre mi - Février 2001 et mi-Avril 2001 : ateliers sur le DSRP au niveau des chefs lieux de provinces;
- Fin Avril 2001 : finalisation et envoi du projet de DSRP complet à tous les partenaires intérieurs et extérieurs du Gouvernement pour observations ;
- Vers mi - Mai 2001 : Atelier National sur le DSRP (analogue à celui organisé le 10 Novembre 2000 pour le DSRP-I)
- Fin Mai 2001 : Transmission officielle du DSRP de Madagascar aux bailleurs de fonds

Au cours de cette période (Novembre 2000 à Avril 2001), les analyses quant aux allocations des ressources additionnelles, les capacités d'absorption, les inflexions éventuelles à prendre quant aux projets en cours, les principaux déterminants de la pauvreté, etc. seront affinés. L'accord global des partenaires internationaux du Gouvernement sur ce DSRP complet pourrait intervenir en Juin 2001.

CHAPITRE V - UTILISATION DES RESSOURCES IPPTE

V.1. Principes

Le programme de réduction de la pauvreté esquissé est ambitieux et sa mise en œuvre dépend des disponibilités en ressources et de la capacité d'utilisation, mais à la date d'aujourd'hui, il apparaît encore prématuré d'avoir une idée complète des besoins exacts. Le Gouvernement estime utile d'effectuer au cours des prochains mois un état aussi exhaustif que possible des programmes à réaliser tenant compte des capacités de réalisation. Il y a toutefois lieu de préciser dès maintenant que le Gouvernement accorde une priorité certaine, dans cette lutte contre la pauvreté, aux secteurs de l'éducation, de la santé, de l'eau potable et des pistes rurales. Cela se traduira par des allocations budgétaires plus conséquentes pour ces secteurs.

Un premier projet d'utilisation des ressources IPPTE est présenté ci-dessous à titre indicatif. Il sera affiné au cours des tous prochains mois pour être inscrit dans la loi de finances rectificative. D'une manière générale, le Gouvernement pense affecter environ 60% des ressources IPPTE aux dépenses de fonctionnement dans les secteurs prioritaires, tandis que les 40% restants seront affectés à des dépenses d'investissement d'accompagnement pour une mise en œuvre efficace de la stratégie.

V.2. besoins et utilisation des ressources

Sur la base de ces considérations, il est proposé de renforcer et d'améliorer dès l'année 2001 le fonctionnement des secteurs sociaux par le recrutement de 4.000 enseignants et 1.500 médecins et personnel paramédical à affecter principalement dans les zones rurales.

L'utilisation des ressources additionnelles issues de l'IPPTE pourrait se présenter tel qu'il est proposé au tableau N° 15 (cf. page suivante) pour les trois années à venir.

Le Gouvernement sollicite l'appui de ses partenaires techniques et financiers pour la détermination in fine des besoins réels en ressources et de la capacité de mobilisation pour chaque secteur prioritaire. Selon le dispositif de coopération, cet appui peut s'adresser aux départements centraux dans un souci de programmation nationale, mais pourrait aussi être destinée aux collectivités territoriales, aux communautés locales ou aux agences d'exécution potentielles des actions à mener.

Le Gouvernement organisera les cellules d'exécution des programmes sectoriels en cours pour assurer une approche régionalisée et une cohérence générale de cette détermination des besoins qui seront inclus de manière détaillée dans le DSRP complet.

Tableau n° 15 : Utilisation Prévisionnelle des Ressources IPPTE

Rubriques	2001	2002	2003
TOTAL DES RESSOURCES (en %)	100	100	100
Dépenses de fonctionnement	60	60	60
<u>Éducation</u> : -			
Recrutement de nouveaux enseignants			
-Matériels pédagogiques (tableau noir, cahiers, livres, tables-bancs, craie, etc.)			
-Matériels techniques (bêche, brouette, arrosoir, semences pour jardin scolaire)			
Cantine scolaire			
-Incitations pour les instituteurs en milieu rural			
-Alphabétisation (formation de formateurs, matériels pédagogiques, etc.)			
-Équipements de Centres de développement culturel (bibliothèques, hall d'information, etc.)	25 9 3 3 3 2 2	25 10 2 2 3 4 2 2	27 12 2 2 3 4 2 2
<u>Santé</u> : -			
Recrutement de personnel médical			
-Approvisionnement en médicaments et produits pharmaceutiques			
-Incitations pour le personnel des CSB en milieu rural			
-Petit équipement pour les CSB et CHD (stéthoscope, seringue, balance, etc.)			
-Campagne VIH-SIDA			
-Programme de vaccination	20 4 4 3 3 3 3	20 4 3 4 3 3 3	20 5 3 4 3 3 2
<u>Renforcement institutionnel</u> : -			
Justice			
-Organes de contrôle			
-Décentralisation	5 2 2 1	5 2 2 1	5 2 2 1
<u>Autres</u> (dont actions pour l'environnement , promotion de la femme, etc.)	10	10	8
<u>Investissement</u> ¹⁹ :			
-Fonds d'Entretien Routier (FER), désenclavement et pistes rurales			
-Infrastructures en eau potable			
-Enquête de suivi- évaluation et études			
-Filet de sécurité (Appui aux programmes communautaires)			
-Autres (dont électrification, etc.)	40 20 3 4 10 3	40 18 6 4 8 4	40 18 7 4 7 4

**ANNEXE 1. INDICATEURS ECONOMIQUES ET FINANCIERS
1999 - 2003**

Tableau 1. Madagascar: Indicateurs économiques et financiers, 1998-2003

	1999	2000	2001	2002	2003
		Proj	Prév	Prév	Prév
<i>(Variation annuelle en pourcentage)</i>					
Comptes nationaux et prix					
PIB aux prix constants	4,7	4,8	6,3	6,3	6,3
Deflateur du PIB	9,8	7,6	5,8	5,0	4,5
Indice de prix à la consommation traditionnelle					
Moyenne	9,9	10,9	4,1	3,8	3,0
Fin de période	14,4	5,6	3,8	3,4	2,8
Indice de prix à la consommation ensemble (moyenne)					
Moyenne	9,7	11,0	4,1	3,8	3,0
<i>(en pourcentage de la monnaie en début de période, sauf indications contraires)</i>					
Monnaie et crédit					
Avoirs extérieurs nets	12,2	5,0	16,1	...	...
Avoirs intérieurs nets	8,5	-0,3	-3,8	...	...
Dont: crédit intérieur total	11,2	2,3	-1,3	...	...
à l'Etat	2,8	-3,2	-8,5	...	...
à l'Economie	8,4	5,5	7,2	...	...
Masse monétaire (M3)	19,5	4,8	12,1	...	...
Vélocité de M3 (PIB/M3 fin de période)	4,7	5,1	4,1	...	...
<i>(Variation annuelle en pourcentage)</i>					
Secteur extérieur (en termes de DTS)					
Exportations, f.o.b.	10,9	8,2	9,6	8,9	10,3
Importations, c.a.f.	9,6	22,2	6,1	5,1	7,2
<i>(en pourcentage du PIB)</i>					
Balance courante					
hors dons	-6,3	-8,7	-8,9	-8,3	-7,7
y.c. dons courants	-5,4	-7,2	-7,4	-6,9	-6,4
y.c. dons courants et en capital	-1,9	-3,7	-4,1	-3,6	-3,3
<i>(en pourcentage du PIB)</i>					
Comptes Nationaux					
Investissement intérieur brut	14,9	17,0	18,5	18,4	19,6
Secteur privé	8,0	8,3	8,1	8,7	10,5
Secteur public	6,9	8,7	10,4	9,7	9,1
Épargne nationale brute	9,6	9,8	11,2	11,6	13,2
Secteur privé	6,5	5,1	6,7	7,1	7,5
Secteur public	3,1	4,7	4,5	4,5	5,7
<i>(en pourcentage du PIB)</i>					
Opérations globales du Trésor					
Recettes totales et dons	15,0	17,3	17,3	17,3	17,4
Recettes totales	11,4	12,6	12,7	12,9	13,2
Dont: recettes fiscales	11,0	12,2	12,4	12,6	12,8
Dépenses totales	16,2	18,1	20,3	19,9	18,0
Paiement d'intérêts	2,1	2,0	1,9	2,1	1,0
Dépenses courantes hors intérêts	7,2	7,4	7,0	6,7	6,6
<i>dont assistance IPPTE</i>			0,7	0,6	0,6

Dépenses en capital	6,9	8,7	10,4	9,7	9,2
<i>dont assistance IPPTE</i>			0,4	0,5	0,4
Balance primaire	0,9	1,2	-1,4	-0,3	0,4
Balance globale (base engagement, hors reformes structurelles)					
Hors dons	-4,8	-5,5	-7,8	-6,7	-4,8
y.c. dons	-1,2	-0,8	-3,3	-2,4	-0,6
Balance globale (base caisse)	-0,9	-1,1	-3,7	-2,4	-0,6
Coûts nets des Reformes structurelles	-1,6	-2,1	-2,1	-0,5	-0,4
Balance globale (base caisse, y.c. reformes structurelles)	-2,5	-3,3	-5,8	-2,9	-1,1
<u>Dettes extérieures</u>					
<i>(en pourcentage du PIB)</i>					
VAN de la dette extérieure	57,2	57,8	54,2	...	...
Dette extérieure (après rééchelonnement)	101,2	101,5	...	...	...
<i>(en pourcentage des exportations de biens et services)</i>					
Service de la dette extérieure					
Avant rééchelonnement	18,1	17,1	17,3	19,4	14,8
Après rééchelonnement	12,0	10,8	17,3	19,4	14,8
<i>(en millions de DTS, sauf indications contraires)</i>					
Réserves officielles brutes	117,5	146,4	227,8	260,8	308,3
En semaines d'importations de biens et Services non facteurs	7,0	7,4	10,5	11,5	12,8
<u>Taux de change (moyenne de période)</u>					
FMG/DTS	8586	8951	...	...	...
<u>PIB nominal p. m.</u>					
(En milliards de FMG)	23379	26351	29630	33078	36736
PIB par habitant (US\$)	255	258	277	300	322

ANNEXE 2. LES PRINCIPAUX INDICATEURS DE SUIVI

TABLEAU DES INDICATEURS

1. INDICATEURS SOCIAUX

1.1. éducation :

- Allocation budgétaire aux EPP (en pourcentage par rapport au budget de fonctionnement hors salaires du MINESEB)
- Exécution budgétaire au niveau des EPP
- Nombre d'élèves dans le primaire (public et privé)
- Nombre de nouveaux entrants
- Taux de scolarisation dans le primaire (brut et net)
- Taux de redoublement en classe de 11ème
- Taux de déperdition en classe de 7ème

1.2. Santé :

- Allocation budgétaire aux SSD (en pourcentage par rapport au budget de fonctionnement hors solde du MINSAN)
- Exécution budgétaire au niveau des SSD
- Taux d'utilisation de médecine curative dans les CSB (nombre par personne par an)
- Taux de couverture vaccinale complète de 0 à 1 an
- Taux d'accouchement assisté (pourcentage par rapport aux naissances)
- Taux de césarienne (pourcentage des naissances par césarienne)
- Taux de prévalence contraceptive
- Taux d'hospitalisation dans les CHD1 et CHD2 (en milliers d'habitants par an)
- Taux d'ordonnances servies

2. PISTES RURALES

- Pourcentage du budget du FER alloué aux pistes rurales

ANNEXE 8 : SYSTEME DE SUIVI DE LA PAUVRETE
PLAN D'EVALUATION ET DE SUIVI DE LA PAUVRETE DANS LE CADRE DE LA DSRP
A MADAGASCAR,
proposé par Institut National de la Statistique

I- CONTEXTE

Madagascar fait partie des pays qui ont engagé le processus de réforme et d'ajustement structurel entamé depuis les années 80. Après une période de rupture temporaire (1990-1995), le pays s'est efforcé de renouer le dialogue avec le Fonds Monétaire International et la Banque mondiale et par conséquent a pu mettre en place le Document Cadre de Politique Economique (DCPE 1996-1999). Ce document retrace les grandes lignes des mesures macro-économiques visant à renforcer le processus d'ajustement structurel, à amorcer une croissance économique soutenable et stable et à réduire le niveau de pauvreté à Madagascar. La réalisation de ces différentes mesures (équilibres macro-économiques, libéralisation du taux de change, du commerce de certains produits, le processus de désengagement de l'Etat malgache et la privatisation, l'ouverture davantage sur la mondialisation) s'est traduite par une certaine amélioration de la situation économique à Madagascar dans la mesure où le taux de croissance économique commence à dépasser le taux de croissance démographique. Dans ce DCPE, la question de réduction de niveau de pauvreté à Madagascar, quoique figurant parmi l'un des objectifs à atteindre, n'est forcément pas le point focal de différentes trames de mesures entreprises. En effet compte tenu des acquis passés et dans le contexte actuel où tout le monde (Gouvernement, bailleurs de fonds, secteurs privés, société civile, organisations non gouvernementales,...) met au centre des différentes actions de développement le problème de la réduction de la pauvreté, le Gouvernement malgache, soucieux du sort et du niveau de vie de sa population, a manifesté sa volonté de continuer les réformes déjà entamées et se fixe comme objectif prioritaire et principal de toutes ses actions, la réduction du niveau de pauvreté à Madagascar. C'est l'objet du Document de Stratégie Réduction de Pauvreté (DSRP). Il convient de rappeler que la dernière évaluation de la pauvreté remonte en 1997 : la proportion des malgaches pauvres représente environ 69% de la population totale.

OBJECTIFS

Dans cette nouvelle optique de réduction du niveau de pauvreté, Madagascar se doit de disposer d'un système de suivi du niveau de vie de la population malgache et de l'économie malgache permettant essentiellement de :

- avoir une idée sur la situation initiale (période de référence pour la DSRP) c'est-à-dire compte tenu de ce qui a été fait dans le cadre de la DCPE, avoir une idée assez précise sur le niveau de pauvreté, les différents indicateurs sociaux et les indicateurs macro-économiques,
- pouvoir suivre sur une périodicité fixe, l'évolution de ces différents indicateurs parallèlement à la réalisation des diverses mesures macro-économiques,

- répondre, le cas échéant, aux besoins spécifiques et/ou urgents non seulement du Gouvernement malgache mais aussi des autres acteurs du développement (les régions, secteurs privés, ONG, ...),
- disposer régulièrement des indicateurs à caractère structurel.

INDICATEURS

Il y a une multitude d'indicateurs que l'on peut calculer et interpréter : la définition, le nombre, le type, l'utilité et le mode d'accès. Cependant par souci de coût, de temps, et de pertinence, bon nombre de ces indicateurs ne pourront pas être considérés comme des indicateurs de base. Ils sont certes utiles mais peuvent ne pas répondre directement aux objectifs fixés auparavant. En effet, ces indicateurs doivent pouvoir retracer au mieux les conditions de vie, être représentatif de la situation économique et sociale des ménages, notamment ceux qui sont les plus pauvres, être sensibles à l'évolution de cette situation à moyen et à long terme et enfin s'intégrer sans trop de difficulté au système statistique existant. Aussi, est-il important de pour Madagascar de suivre les indicateurs suivants :

INDICATEURS	Suivi
POPULATION	
Effectif de la population et estimation	Enquête
Ratio de dépendance (nombre de personnes inactif sur nombre de personnes actives) et estimation	Enquête
Taux d'urbanisation (accès aux infrastructure: eau potable, école, centre de soin...) et estimation	Enquête
SANTE ET NUTRITION	
Taux d'incidence de la maladie (% des malades au cours des 2 dernières semaines) et MINSAN	Enquête
Taux de consultation des centres de soins et MINSAN	Enquête
Emaciation (malnutrition des enfants de moins de 5 ans) et MINSAN	Enquête
Retard de croissance (malnutrition des enfants de moins de 5 ans) et MINSAN	Enquête
Nombre d'enfants observé en situation de malnutrition	SEECALI
NE	
Taux de récupération nutritionnelle	SEECALI
NE	
Taux de vaccination des enfants de 11 à 23 mois et MINSAN	Enquête
Mortalité infantile et MINSAN	Enquête
Taux de prévalence contraceptive et MINSAN	Enquête
Part du budget national affecté à la santé	MINSAN/B
UDGET	
Dépense nationale par habitant et estimation	MINSAN
Part budgétaire des ménages (ou par quintile) et estimation	Enquête

Taux de mortalité et MINSAN	Enquête
Espérance de vie et MINSAN	Enquête
Ratio personnel médical public / population et MINSAN	Enquête
Ratio lits/malades dans le secteur public et MINSAN	Enquête
Ratio personnel médical privé / population et MINSAN	Enquête
Ratio lits/malades dans le secteur privé et MINSAN	Enquête

HABITAT, EAU ET ASSAINISSEMENT

Taux d'accès à l'eau potable et JIRAMA	Enquête
Taux d'accès à l'électricité et JIRAMA	Enquête
Pourcentages des puits ou bornes fontaines en marche et estimation	Enquête
Taux d'utilisation de toilettes (latrines+fosse perdue+ fosceptique) et Administrattion	Enquête

EDUCATION

et MINESEB	Enquête
Taux d'alphabétisation (adultes) et MINESEB	Enquête
Ratio formateur dans le secteur public/population et MINISEB	Enquête
Ratio formateur dans le secteur privé/population et MINISEB	Enquête
Taux de scolarisation (brut et net) et MINESEB	Enquête
Taux de réussite aux différents examens officiels et MINESEB	Enquête
Ratio élèves par enseignant et MINESEB	Enquête
Ration élèves par salle et MINISEB	Enquête
Rapport de scolarisation garçons-filles et MINISEB	Enquête
Part du budget national affecté à l'éducation	MINISEB/

BUDGET

Dépense nationale par habitant et estimation	MINISEB
Part budgétaire des ménages (ou par quintile) et estimation	Enquête

EMPLOI

et estimation	Enquête
Taux d'activité et estimation	Enquête
Taux de chômage et estimation	Enquête
Salaire par secteur et estimation	Enquête
Revenu de l'emploi et estimation	Enquête
Sous emploi et estimation	Enquête

Taux de salarisation et estimation	Enquête
Taux d'enregistrement des salariés à la CnaPS et CnaPS	Enquête
ALIMENTATION	
Dépense par tête et estimation	Enquête
Indices des prix à la consommation des prix	Service
Parité des pouvoir d'achat et estimation	Enquête
Structure de la consommation (alimentaire/ non alimentaire , céréale/ viande...) et estimation	Enquête
Bilan alimentaire Nat. Et Minagri	Compta.
Disponibilité alimentaire par tête Nat. Et Mina	Compta.
AGGREGATS ECONOMIQUES	
PIB par tête	Comptabil
ité Nationale	
Revenu par tête et estimation	Enquête
Taux d'accès à la terre et estimation	Enquête
Taux d'inflation des prix	Service
Epargne nationale	Comptabil
ité Nationale	
Indices d'inégalité (GINI, THEIL,...) et estimation	Enquête
Parts de la consommation des plus pauvres contre celle des plus riches et estimation	Enquête
Indices de pauvreté Pi ALPHA (FGT: incidence, intensité et sévérité) et estimation	Enquête
Indicateurs de Développement Humain (IDH, ISDH,IPH IPF,...) et estimation	Enquête

VI- METHODOLOGIE

1°- Cadre global :

La méthodologie d'un système de suivi constitue le noyau de base et doit s'insérer dans le cadre d'un système d'information statistique existant puisque dans ce système de suivi les indicateurs peuvent être classés en 4 catégories suivant leur disponibilité, fréquence et source :

- les indicateurs à caractère structurel (données de population issues du recensement),
- les indicateurs administratifs,
- les indicateurs d'enquêtes des autres institutions,
- les indicateurs d'enquêtes (quantitatives et qualitatives) émanant des enquêtes

entreprises dans le cadre de ce système de suivi,

- les indicateurs macro-économiques.

2°- Le système d'enquêtes dans le cadre du DRSP

On constate qu'il existe plusieurs enquêtes pouvant alimenter en partie ou en grande partie les besoins statistiques de la DSRP et qu'il est possible de coordonner ces enquêtes. Il est vrai que certaines enquêtes sont réalisées pour avoir une vue détaillée de la situation donnée ou de l'évolution d'un secteur bien déterminé. Hormis les agrégats économiques, le reste des indicateurs peuvent être estimés à l'aide d'un même système d'enquête. Pour le cas de Madagascar, quatre scénarii sont possibles et sur lesquels il faut choisir celui qui peut répondre au mieux aux besoins de l'économie malgache.

Scénario 1°-

On peut reprendre le même schéma qu'auparavant c'est-à-dire entreprendre une enquête lourde de base en 2001 et réaliser deux enquêtes prioritaires légères à périodicité constante. Couplé avec cela une enquête communautaire à thèmes variables et une enquête prix d'une part et d'autre part une enquête participative sera menée pour pouvoir mesurer l'impact des actions ciblées (en dehors de la politique économique gouvernementale) ou des actions spécifiques engagées par le gouvernement pour amoindrir, protéger ou diminuer la situation de vulnérabilité d'une région, d'un groupe de personnes ou d'un autre groupe. Il convient de mentionner quoique l'objectif actuel du DSRP est de combattre et de réduire la pauvreté à Madagascar cependant il n'y aura pas de croissance stable et soutenable si les pauvres qui sont majoritaires ne bénéficient pas des actions du gouvernement et ne participent pas au processus de croissance. Pourtant, une politique économique qui visent uniquement les pauvres pourrait entraîner un manque de motivation pour les riches. Aussi, la politique économique doit-elle favoriser non seulement les pauvres mais aussi les riches tout en gardant à l'esprit que les deux (pauvres et riches) constituent la population malgache.

Le problème avec ce premier scénario est d'abord un problème financier parce que la réalisation d'une nouvelle enquête lourde exige que l'INSTAT dispose de nouveaux parcs de véhicules et de parcs informatiques et ensuite les années 2001 et 2002 ne semblent pas du tout être favorables à de telle enquête lourde. Il y aura l'élection présidentielle et l'enquête ne peut être jamais conduite en période d'élection car de telle pratique met en danger non seulement la vie du personnel et des enquêteurs mais aussi va introduire un biais dans les données collectées. La solution si il est indispensable de réaliser cette enquête est de choisir une période courte tout en s'inspirant des résultats de l'enquête 1993. D'autant plus qu'on n'est pas sûr d'avoir de gain de précision intéressant par rapport au coût énorme que cela peut entraîner.

Le deuxième problème est de trouver la meilleure façon d'actualiser les principaux indicateurs minima de suivi de la pauvreté entre les enquêtes.

Scénario 2°-

Le même système d'enquête que dans le premier scénario est considéré mais au lieu d'utiliser un système d'enquête avec de nouveaux échantillons, il faudra utiliser un panel soit représentatif au niveau national seulement ou pour répondre en partie aux éventuels besoins du processus d'autonomie de province que le pays engage actuellement, utiliser un panel représentatif

au niveau national et par région. Par exemple pour chaque région, il s'agit de disposer d'un panel de 500 ménages au moins ou au plus si on arrive à définir des groupes de ménages types à partir de la première enquête de base. En effet, pour les six régions, un panel de 3000 ménages sera à considérer. Cela signifie que l'échantillon de départ est au moins de 4500 ménages sauf toujours si on arrive à identifier les ménages types. Le problème à ce scénario est, en plus du coût, la question de représentativité des données qu niveau régional et le problème de mouvement de la population, des activités et de changement de politiques.

Scénario 3°-

Sur la base des résultats des 3 EPM (1993, 1997 et 1999), on essaye de définir à priori les caractéristiques des ménages pauvres par faritany. On applique cette définition dans la réalité de la façon suivante : recenser administrativement en collaboration étroite avec l'INSTAT les ménages qui peuvent répondre à ces critères définis à priori. Organiser pour ces ménages une sorte d'enquête participative ou un sondage d'opinion pour avoir une idée précise des actions de ciblage directes à entreprendre et constituer une base de départ. Fixer en fonction du rythme des programmes de ciblage, la fréquence de la méthode participative et réorienter en conséquence (suivant les résultats) les actions en cours ou futures. La difficulté de cette approche à Madagascar est d'ordre pratique, si 75% de la population sont pauvres, il est très difficile de les recenser et de concevoir un programme de ciblage particulier, il faudra un programme de ciblage global. En revanche, si on resserre la barre de la définition et on change la méthode, il existe une infime possibilité de le faire à Madagascar.

Scénario 4°-

Toujours sur la base des résultats des 3 EPM, est-il intéressant et possible de mettre en place le système d'enquête QUICK comme la Banque réalise dans d'autres pays africains ou en voie de développement ?

3°- Quel scénario pour Madagascar ?

Compte tenu de ces différents scénarii (objectif, avantage et contraintes), le meilleur scénario pour Madagascar est de réaliser dans les prochaines années le même style d'enquête que EPM 1993, 1997 et 1999 mais de la façon suivante :

- Au lieu d'utiliser le type d'enquête lourde (enquête intégrale), utiliser une enquête lourde (sur les thèmes et/ou échantillon) selon le même schéma qu'une enquête intégrale, mais utiliser une périodicité courte (3 à 4 mois) de collecte en privilégiant deux aspects : assurer la comparaison temporelle en utilisant la même période d'enquête (pour les 3 enquêtes EPM) et minimiser le coût en temps, contrôle et réalisation de collecte alors que le gain de précision qui en découle sera certainement faible par rapport au gain de suivi temporel et de réponses aux besoins de l'Etat et des autres utilisateurs. Les enquêtes communautaires et/ou enquête participative y seront associées suivant des thèmes variables. Les enquêtes EPM prioritaires serviront tous les 2 à actualiser les indicateurs de base au niveau national et par région.

- Les enquêtes EMPLOI en général dans les grandes villes de Madagascar (Antsirabe Ville et les 6 chefs lieux de provinces) et dans certains cas les enquêtes 123 du projet MADIO peuvent être très bien utilisées pour actualiser les indicateurs minima de suivi entre les différentes EPM ,
- Pour certains thèmes de priorité (Santé, Education,...), le projet MADIO peut les réaliser et dans le cas où il s'agit des enquêtes EPM certains de ces thèmes peuvent être repris et observés de façon détaillée aussi et ce, dans le but d'affiner les méthodes de suivi.
- Les enquêtes EDS ou DHS seront utilisées pour faire un zoom sur les questions démographiques et sanitaires à Madagascar. Le prochain DHS sera probablement en 2002. Si les enquêtes EPM et DHS coïncident quant à la période de réalisation, les enquêtes EPM devraient prioriser d'autres thèmes que la santé.
- Enfin, le Réseau d' Observatoires Ruraux (ROR) (qui sont beaucoup plus des flash régulier que de souci représentativité) peuvent être utilisés comme suit :
 - pour éclairer certains points moins approfondis dans les enquêtes EPM,
 - ou pour extrapoler certains points clefs du ROR en utilisant les résultats de l'EPM.
- Afin de pouvoir répondre au souci de représentativité à un niveau assez agrégé (fivondronana par exemple), utiliser les données du recensement et les données de EPM récentes pour disposer d'une vision du niveau de vie des ménages à un niveau relativement fin.
- Enfin, certains chocs exogènes temporaires ne pourront (une mesure macro-économique précise, effet du taux de change, ...) pas être captés directement par les enquêtes ménages, dans ce cas l'utilisation de la Matrice de Comptabilité Sociale (MACS) et donc du Modèle d'Equilibre Général Calculable (MEGC) sera indispensable.