

• revue bimestrielle
d'information
et d'analyse

politikā

Septembre
Octobre
2020

#19



**Interview de Baomiatotse
Vahinala Raharinirina**

« Les influences de réseaux
mafieux se font encore ressentir »



Économie

Une relance qui s'annonce
difficile

L'Éducation ?

TABLEAU

NOIR...





Le nouveau bureau
de la Fondation Friedrich Ebert à Madagascar
se trouve au cœur du quartier d'Ankadifotsy,
dans la villa centenaire Martrat.

Friedrich-Ebert-Stiftung, Villa Martrat, Ankadifotsy
Antananarivo 101, Madagascar
Tel : +261 20 22 344 24
Site web : www.fes.mg



Telegrama

NY PODCAST HO AN'I MADAGASIKARA

- **Interviews** et **discussions** permettant de promouvoir des **opinions**.
- Des **idées** ou des **réflexions** d'experts, des leaders d'opinions, d'activistes ou encore de personnalités politiques.
- Différents **sujets pertinents** et **innovants** abordés : **économie, politique, social, culture, environnement**.

Accédez à nos podcasts sur :

www.telegrama.mg

Les épisodes sont également disponibles sur **Facebook, YouTube, Apple Podcasts, Google Podcasts, Spotify** et **Soundcloud**

Sommaire

PRÉLUDE

5 - Le chemin de l'école

POLIS

6 - Sénatoriales : face-à-face entre Mahajoro Rekany et Nicolas Randrianasolo

10 - Administration publique : une greffe de cerveau(x)

12 - Interview de Tiana Rajoeliso, consultante en ressources humaines et membre de l'Association malgache des DRH d'entreprises (AMDRHE)

14 - Du *Fanjakana lehibe* à l'État-nation : Entre transformation et déformation

16 - Interview de Sahondra Rabenarivo Présidente du CSI



EKONOMIA

20 - Crise de la Covid-19 : la résilience organisationnelle des entreprises mise à l'épreuve

23 - Économie post-Covid-19 : une relance qui s'annonce difficile

25 - Interview de Vola Rakotondrazafy Andriatahina, représentant pays de l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (Onudi)



FOCUS

GRAND DOSSIER

29 - Gratuité de l'éducation à Madagascar : à quel prix?

34 - Cadre économique de l'éducation : le financement public de l'éducation nationale

38 - Profil de sortie : à l'école des chômeurs

40 - Offre et usagers : les piliers indissociables pour une éducation de qualité pour tous

43 - Interview de Baomiatotse Vahinala Raharinarina, Ministre de l'Environnement et du Développement durable (Medd)

48 - Crise sanitaire et culture : l'art en détresse !

49 - Interview de Mampiray Solofoniaina, Entrepreneur culturel, YLTPien



NOTABENE

50- L'éducation détruit le statu quo

L'Éducation ?

TABLEAU

NOIR...



prélude

Contrairement à ce que l'on a tendance à penser, l'éducation, dans le sens large du terme, a été au centre des préoccupations de nos gouvernants. Certes, certains d'entre eux étaient davantage préoccupés à satisfaire les *desiderata* des maîtres Fram à intégrer dans la fonction publique, dans une logique purement électoraliste perdante, ou à mater avec force et vigueur toute velléité de grèves parmi le corps enseignant ; que de s'atteler à mettre en route une politique éducative qui tiendra... la route. Néanmoins, l'éducation nationale a toujours figuré parmi les priorités. Dans toutes les administrations, le ministère de l'Éducation nationale a hérité de l'un des portefeuilles les plus conséquents au détriment de certains départements qui doivent composer avec un budget ridicule. Pour l'expliquer, il suffit juste de jeter un œil sur l'énorme masse salariale que représente ce département. Mais pour quelle efficacité ? Vous le lirez dans les colonnes de ce numéro de votre revue qui essaie d'y apporter des réponses. Malheureusement, de nombreuses questions restent en suspens. Les aînés parlent souvent avec nostalgie du temps où *ramose* (ou *madama* d'ailleurs) était un personnage craint et respecté aussi bien dans les villes que dans les hameaux reculés. L'instituteur ou l'institutrice en question pouvait s'acheter une 4 l ou acheter à crédit une maison avec encore assez de marge pour bien vivre et se payer des vacances. Que ces temps semblent lointains. Dans leur large majorité, les « *profs* » malgaches ne font que survivre, la crise sanitaire a rendu leur situation de plus en plus précaire, même si elle l'était déjà en temps normal. Peu valorisés, ils restent presque en marge de la société malgré le rôle central qu'ils jouent. Certains de leurs élèves les

dépassent rapidement en termes de niveau de vie une fois intégrés dans la vie active. Nous sommes toujours tentés de verser dans le nostalgisme quand on évoque notre glorieux passé si fugace, mais le fait est là : la qualité de l'éducation n'a cessé de se dégrader et de se détériorer concomitamment avec l'économie. Or, l'éducation représente un poste de dépense majeur pour le pays sans que la qualité globale des « *produits finaux* » ne satisfasse réellement ni la machine administrative, ni le secteur privé, sauf à des exceptions notables.

Pour le moment, le système éducatif malgache est en butte à de multiples défis. Il est dans une situation critique et peine à garantir un apprentissage et une insertion réussis aux jeunes malgaches. C'est un défi commun que la Grande île partage avec le reste de la plupart des pays africains, même si certains ont su, petit à petit, sortir de l'écueil. La scolarisation primaire atteint progressivement son objectif d'universalité, cependant, là encore, la qualité, notamment dans le secteur public, laisse à désirer. Au vu de la déperdition scolaire dans le secteur de l'éducation publique, les établissements privés, notamment confessionnels, se sont imposés petit à petit. Si le pays veut sortir du borbier, il a besoin d'une éducation nationale publique de qualité.

Les réformes sont nécessaires. Et dans ce contexte, des changements énergiques doivent être entrepris. Après de longues années d'atermoisement, l'administration semble avoir enfin compris l'utilité d'un réel *aggiornamento* du système éducatif. La suppression du Certificat d'études primaires élémentaires (CEPE) est un pas courageux allant dans ce sens. Ce certificat communément valorisé à contre sens est devenu un plafond de verre pour de nombreux élèves. Cette réforme augurera l'extension du cycle

fondamental et un changement global dans l'offre éducative dans le secteur public. Elle doit bien évidemment s'accompagner de mise à niveau des infrastructures.

« *L'école de la nation est l'école* », avait déclaré Willy Brandt, alors Chancelier, lors de sa déclaration de gouvernement en 1969. Si l'école coloniale n'avait pour objet que de toucher une mince frange de la jeunesse, juste ce qu'il fallait pour former les autres auxiliaires de l'administration, les défis actuels de l'éducation sont de former les administrateurs de qualité, capables de tirer le pays vers le haut dans un mouvement cohérent et logique et de former une « vraie » élite qui ne serait plus préoccupée que par la prédation ou que par la recherche d'avantages particuliers. Dans son chef-d'œuvre *Anna Karénine*, Léon Tolstoï avait établi quelques préalables : « *pour instruire le peuple, trois choses sont nécessaires : des écoles, des écoles et encore des écoles* ». P

Le chemin
de l'école



Andriamanambe RAOTO

« Le vide constitutionnel est un faux problème »

Mahajoro Rekany est le Secrétaire général du parti Humaniste et écologiste de Madagascar. La formation a 15 élus dont trois maires, plusieurs présidents de conseils communaux à Toliara II, région Atsimo Andrefana, et un à Antananarivo; soit 15 grands électeurs.



Hilda Hasinjo

MAHAJORO REKANY

Secrétaire général du parti Humaniste et écologiste de Madagascar

Après avoir obtenu une fin de non-recevoir en ce qui concerne la suppression du Sénat, l'administration va donc procéder aux sénatoriales pour réduire le nombre des membres à 18. Pour vous, est-ce un forcing ?
Mahajoro Rekany (M.R.): Oui. Nous prônons les provinces ou les régions autonomes. Au moins, le gouvernement devrait procéder aux régionales et aux provinciales d'abord. La Haute cour constitutionnelle (HCC) a dit lors de la déchéance du Président Hery Rajaonarimampianina qu'il faut un délai raisonnable pour instaurer les institutions de la République. À la base, la mise en place des gouverneurs est déjà anticonstitutionnelle et contraire au principe d'autonomie. Nous sommes étonnés que la HCC ait entériné leur nomination. Néanmoins, ce serait temporaire, selon elle.

À la base, la mise en place des gouverneurs est déjà anticonstitutionnelle et contraire au principe de l'autonomie.

Nicolas Randrianasolo (N.R.): Les sénatoriales devront voir la participation de tous les partis politiques existants, et jusqu'ici, beaucoup de ces formations n'ont pas des représentants potentiels. Ce qui fait que leur tenue présente déjà des lacunes en amont. Même si chacun suit sa propre voie, nous ne devons nullement négliger les partis politiques. Personnellement, la tenue

des sénatoriales m'importe peu. Aucun changement majeur n'est attendu de ces élections. Dans la circonscription où j'ai été élu, l'impact des actions des sénateurs qui ont été élus et désignés pour représenter la province est très faible. Le Groupe de jeunes malgaches patriotes (GJMP), l'entité politique qui m'a fait élire, ne participera pas aux sénatoriales. Nous comptons dans nos rangs des maires élus, des conseillers municipaux et des députés, mais nous n'avons pas encore décidé de donner des consignes formelles pour soutenir untel ou untel candidat.



« La tenue des sénatoriales respecte la Constitution »

Nicolas Randrianasolo, député élu à Betroka et président de la commission de l'agriculture et du développement rural au sein de l'Assemblée nationale, pointe du doigt le manque de légitimité des sénateurs qui seront élus.



Raoto Andriamanambe et Van-Lee Behaja

NICOLAS RANDRIANASOLO

Député élu à Betroka (GJMP)

La tenue de ces sénatoriales est-elle un acte purement politique ?

M.R. : La politique est une bonne chose. Cependant, nous craignons qu'après les sénatoriales, les gouverneurs soient maintenus. Nous sommes étonnés que le chef de l'État ait jugé la nomination de gouverneurs comme étant une forme de décentralisation (voir son *tweet*¹). Ses propos selon lesquels les gouverneurs assisteront au Conseil des ministres ou que le *plan Marshall* soit exécuté par les représentants de l'État au niveau des districts et non les élus renforcent une la

Ce n'est vraiment pas une question de calendrier, mais d'approche politique

tendance à la centralisation. Nous nous doutons aussi que le Président retente un référendum pour supprimer le Sénat après les sénatoriales. On voudrait avoir à choisir entre plusieurs Constitutions, dont celle à régions ou à provinces autonomes.

N.R. : Oui, c'est purement politique. Cependant, la tenue des sénatoriales respecte la Constitution. Rappelons qu'initialement la suppression du Sénat était l'une des promesses de campagne du président de la République. Même s'il n'a pas pu y procéder,

il a tenu à réduire les membres de l'institution. Ce qui est tout à fait légitime. Cependant, je mettrai mon bémol : nous devrions quand même donner la place aux autres partis et les écouter, car Madagascar est un pays démocratique. Le plus important pour moi est que les dirigeants sachent tirer des leçons du passé. Souvent, ils peinent à voir le fond du problème. Dans ce sens, il est évident qu'il est difficile d'instaurer la stabilité politique à Madagascar ou de songer à tout développement du pays.

Devrait-on reporter les sénatoriales ?

M.R. : Soit on respecte la Constitution, c'est-à-dire aller aux élections régionales et provinciales d'abord, soit on doit la changer ou la réviser. Il n'est pas question de la violer. Le vide constitutionnel est un faux problème. Le Président Albert Zafy n'a jamais mis le Sénat en place durant

son mandat (février 1993 - septembre 1996). Didier Ratsiraka l'a instauré, mais seulement en 2001. Sous la Transition, elle était remplacée par le Congrès supérieur de la Transition (CST), composé de personnes exclusivement nommées. Deux articles de l'actuelle Constitution dans ses dispositions transitoires prévoient qu'en l'absence du Sénat, l'Assemblée nationale assurera la plénitude du pouvoir législatif. Il s'agit d'une inscription dans les dispositions transitoires, mais cela existe.

N.R. : Ce n'est pas vraiment une question de calendrier mais d'approche politique. Il faudrait avant tout savoir s'écouter. Il est important que les dirigeants actuels osent affronter les critiques des autres acteurs de la vie publique. C'est l'essence même du bon leader. Il faut savoir reconnaître les lacunes évoquées par l'opposition. C'est à partir de cela que les questions de report, ou non, seront considérées. Nous avons encore le temps pour les discussions. Prenons exemple sur la vie politique dans les pays occidentaux. Malgré les clivages, la Gauche et la Droite discutent régulièrement en France sur des sujets de société. Le Président sollicite même l'opposition. Madagascar, en tant que pays en voie de développement, devrait se référer à ces pays. De plus, la Grande île a ses propres valeurs de *fihavanana*. C'est un pays qui est particulièrement reconnu pour la sagesse de sa population.

Selon vous, le décret pris en conseil du gouvernement du 9 septembre dernier et qui convoque le collège électoral pour les prochaines élections est-il légal ?

M.R. : Oui. De toute façon, nous n'avons pas les moyens financiers pour proposer un candidat au Sénat. Nous avons par contre 15 grands électeurs. Nous n'aurons donc pas de candidat et nous ne voterons pas.

N.R. : Je pense que vous-même avez la réponse à cette question en tant qu'observateur avisé ! Les problèmes de Madagascar sont d'ordre éminemment politique. De Didier Ratsiraka à l'administration actuelle, nous avons pu constater que toutes politiques menées au forceps n'ont abouti à rien de concret pour le pays. Par peur de l'oppression orchestrée par les tenants du pouvoir, les politiciens sont réduits au silence. J'espère que les dirigeants et les politiciens, ceux qui sont dans l'opposition ainsi que les jeunes partis politiques, fassent entendre leurs voix. Tout le monde part d'une bonne intention. Cependant, de nombreux politiciens mettent en avant leur ego avant le patriotisme.

Le collège électoral serait composé uniquement des maires et conseillers municipaux ou communaux. Les sénateurs élus seront-ils légitimes ?

M.R. : Ils ne le seront pas. Si le gouvernement procède aux régionales et provinciales après les sénatoriales, les nouveaux élus ne se sentiront pas représentés par le Sénat. Or, ce dernier représente les Collectivités territoriales décentralisées (CTD), dont les régions et les provinces.

N.R. : Sans la participation des autres partis politiques, il n'y aura pas de légitimité. Ceux qui font de la politique devront avoir une vision élargie. Il ne faut pas refaire les mêmes erreurs du passé.

L'histoire démontre que le verrouillage n'est pas une bonne chose

Nous risquons donc de nous retrouver avec des institutions quasiment acquises à la cause de l'administration en place. Quel est votre avis ?

M.R. : Le pouvoir actuel a entre ses mains la présidence, le gouvernement, l'Assemblée nationale, les gouverneurs, la majorité des mairies avec les indépendants... Or, le statut de l'opposition n'est pas encore entré en vigueur. Maintenant, le Sénat sera composé de partisans du pouvoir ou d'indépendants. Remarquez que la loi sur l'opposition dispose : "ceux qui sont de l'opposition s'inscrivent au ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (Mid)". *A contrario*, ceux qui ne s'y inscrivent pas sont donc partisans des tenants du pouvoir, dont les indépendants. L'histoire démontre que le verrouillage n'est pas une bonne chose. On verra pour le futur.

N.R. : Nous avons déjà vu le même scénario avec Didier Ratsiraka, Marc Ravalomanana ou, dans une moindre mesure, avec le régime *Hery vaovao ho an'i Madagasikara* (HVM). Qu'en était-il de la stabilité politique ? L'histoire a jugé. Et maintenant, nous allons refaire les mêmes erreurs avec des ministres ou des députés issus, dans presque leur totalité, de la mouvance présidentielle. Il n'y a aucun changement. Nous devrions élargir notre champ de vision.

Le Sénat est-il une institution utile ?

M.R. : Cela dépend de la Constitution. Durant la deuxième République, Madagascar n'en avait pas. Il est vrai qu'il n'y a pas beaucoup de propositions venant du Sénat, mais on peut juger également de la faiblesse de la productivité législative du côté de l'Assemblée nationale. De nombreuses raisons peuvent expliquer cette situation, mais je retiendrai que, pour une utilité de cette institution, il faudrait aussi un régime parlementaire. Cela implique que les élus aient un budget conséquent. Aux États-Unis, à l'époque du *Congressional government*, ils ont eu la *Library of Congress*, des assistants, des commissions et des budgets parlementaires raisonnables. Les partis étaient surtout puissants grâce à leurs membres. Mais même aux États-Unis, le pouvoir du Congrès a bien diminué. Pour nous, les provinces ou les régions autonomes sont la priorité.

N.R. : Oui, nous avons besoin du Sénat. Cette institution est prévue par la Constitution. Rappelons que ce texte fondamental a été voté durant la Transition et a été concocté par l'équipe du président actuel. Ce dernier est quelque peu pris au piège. Il veut supprimer une institution qu'il a lui-même mise en place à travers la Constitution de la quatrième République. Il a annoncé sa suppression pendant la campagne électorale. Il avait aussi promis que le budget du Sénat allait être utilisé pour d'autres priorités. La réduction du nombre de sénateurs est une tentative ultime ou une échappatoire pour honorer, même à moitié, son engagement. **P**

**https://twitter.com/se_rajoelina/status/1177890517901807616?lang=fr
Andry Rajoelina- @SE_Rajoelina- La nomination des gouverneurs de régions permettra la décentralisation effective ! Chaque gouverneur disposera d'un budget d'1 milliard d'ariary pour la construction d'infrastructures au sein des communes: routes, écoles, marchés. 1:19 PM · 28 sept. 2019**

NOTE DE LA RÉDACTION :

Note de la rédaction : jusqu'au moment où nous avons mis sous presse, nous n'avons eu de cesse de solliciter les responsables politiques et les élus IRD pour des interviews. Nous n'avons pas eu de réponse.

VOIR PLUS LOIN



Nous réclamons que l'Etat s'engage à conduire une **politique d'augmentation du pouvoir d'achat des Malagasy**.

Ainsi nous **recommandons une augmentation du SMIG** au-delà du taux d'inflation et prenant en compte l'augmentation de la productivité et de la croissance économique.



becom



ALLIANCE
POUR L'INDUSTRIALISATION DURABLE

Administration publique

Une greffe de cerveau(x)

Au début de l'année, l'État malgache a lancé un appel à candidatures pour des postes de hauts responsables étatiques. Il est l'heure de faire le bilan de ce recrutement inédit à l'échelle nationale.



Raoto Andriamanambe

Mauricia Fonenantsoa est ce que l'on appellerait un «vrai» cerveau. Son CV parle plutôt pour lui. Jugez-en : docteur en informatique de l'université de La Réunion, il a défendu sa thèse en 2017 dans le domaine de la vérification mathématique de la sûreté des logiciels. Armé d'une solide expérience professionnelle dans le secteur des programmes critiques, de l'intelligence artificielle et du paiement digital, l'homme a enseigné dans plusieurs écoles et universités à travers le monde. Aujourd'hui, il est ingénieur de solutions et responsable de recherches et développement et aide à déployer la digitalisation du paiement de grandes chaînes d'hôtels-restaurants comme les prestigieux Accor ou Barrière. Ce qui l'a amené à travailler en Pologne, en Hongrie, en Tchèque et en Slovaquie. Et ce n'est qu'une brève de ses faits d'armes. Il a un CV aussi long que le bras, à l'image de ces milliers de Malgaches qui ont essaimé dans le monde et qui mettent leur talent au service de grands groupes du secteur privé ou de l'administration d'autres pays.

PROJET ET VISION DE SOCIÉTÉ

L'homme a fait partie des 7855 soumissionnaires qui ont répondu à l'appel de l'État malgache pour le recrutement de hauts employés. Il a postulé «*par patriotisme et par conviction. "La principale condition exigée aux candidats est le patriotisme" (avait écrit L'Express de Madagascar dans sa une du 11 janvier (2020))*», rappelle-t-il. Pour lui, le recrutement n'a pas été très concluant, malgré son beau parcours. Cependant, le résultat ne l'a pas déçu. Loin de là. «*J'ai déposé ma candidature en ligne, comme tout le monde. J'ai reçu un accusé de réception. Je n'ai jamais été contacté par la suite. Je pense que c'est parce que je n'ai pas donné de plan d'action, mais je ne changerai pas d'avis à ce sujet*», soutient-il.

En effet, il a été demandé aux soumissionnaires de partager leur projet et leur vision de société. «*Mais sans aucune*

information sur l'équipe à disposition, les financements et les durées permises, monter un projet n'a pas beaucoup de sens. Par exemple, j'ai été relecteur externe du plan d'action européen Cost action IC 1402. Si je montais un plan d'action dans les standards européens, aurions-nous les mêmes moyens que l'Europe pour l'exécuter?», se questionne notre interlocuteur. Le sens de l'histoire lui donne un peu raison. Même si la crise sanitaire est venue tout saper, le pays laisse l'image d'un bateau naviguant à vue.

«*L'approche par voie médiatique a été inédite. Mais la juger à la manière des boîtes privées, je ne pense pas, pour la simple et bonne raison qu'un appel à candidatures dans les entreprises privées correspond à un besoin précis, à un descriptif des responsabilités, aux exigences des postes, au nombre de postes à pourvoir, au niveau d'expériences et aux qualifications requises. Les candidats potentiels postulent en étant conscients de ces exigences*», fait remarquer Tiana Rajoelisololo, consultante en ressources humaines et membre active de l'Association malgache des directeurs des ressources humaines d'entreprises (AMDR-HE) (voir son interview p. 12).

RESSOURCES HUMAINES

Mais qu'est-ce qui a donc pu pousser l'État malgache à faire appel à ces talents comme Mauricia Fonenantsoa? Car, faut-il le rappeler, Andry Rajoelina a toujours claironné qu'il était prêt. Aussi bien durant la pré-campagne — quand il avait lancé sur les rails son Initiative pour l'émergence de Madagascar (IEM) — que durant la campagne électorale, il a toujours martelé qu'il avait réfléchi à toutes les problématiques, dont les ressources humaines, et qu'il avait déjà des «solutions». «*Le drame de ce pays, c'est que les différents présidents qui se sont succédé à sa tête n'étaient pas préparés. Et moi le premier. Je n'avais pas de projet validé par la population à l'époque. Aujourd'hui, je suis prêt. Avec l'IEM j'ai un vrai programme et si je m'engage c'est parce que j'ai quelque chose à proposer au peuple malgache*», avait-il assuré

dans une interview accordée à l'hebdomadaire *Jeune Afrique*¹.

La tournure des événements l'a ramené sur terre et l'a forcément obligé à rectifier le tir. Un besoin de sang frais s'était fait ressentir. Pour le Président, ce choix d'ouvrir l'administration était aussi une tentative de décoller l'étiquette de «hermétique» aux autres forces vives de la nation, qui lui collait à la peau. L'annonce était alléchante et offrait des perspectives intéressantes. «*Andry Rajoelina est le premier Président qui a ouvert la porte à la diaspora. Le précédent forum est resté comme une sorte de vœu. Quand il est venu à Paris rencontrer la diaspora, le chef de l'État a lancé un appel solennel. Pour moi, c'est à ce moment qu'il y a eu une envie de matérialiser mon patriotisme. Je n'ai pas été la seule à avoir été touchée par cet appel*», se remémore Baomiavotse Vahinala Raharinirina, ministre de l'Environnement et du Développement durable (Medd), elle aussi issue de la diaspora. «*La démarche partait sûrement d'une bonne intention. Elle n'était pas mauvaise en soi, mais elle n'a pas été suffisamment préparée ou entièrement mûrie*, précise Tiana Rajoelisololo. Certaines préparations en amont étaient nécessaires sur la définition des réels besoins, la quantification des objectifs à atteindre, l'engagement et l'adhésion de toutes les parties prenantes dans ce projet».

À entendre les explications fournies durant une conférence de presse par Lova Hasinirina Ranoromaro, la directrice de cabinet de la présidence, les personnes sélectionnées «(seraient) réparties au niveau des ministères, de la Présidence et des différentes institutions, des sociétés d'État, des différents organismes rattachés, des ambassades, ainsi qu'au niveau des organisations et organismes internationaux». Quant à Jean Brunelle Razafintsindraofa, vice-président de l'Assemblée nationale, député élu IRD à Ikongo, il est sceptique sur cette approche initiée par Andry Rajoelina et entreprise par l'administration. Pour lui, les militants de la première heure ont été «oubliés». «*Ils ne sont pas écoutés, leurs avis ne sont pas considérés. Les militants ont été écartés. Aujourd'hui, l'argent*

règne», se désolait-il, tout en n'hésitant pas à mettre en doute le fondement même de la vision présidentielle. « *L'IEM a été mal conçu et peu adapté à la réalité* », assène-t-il sèchement.

INTELLIGENCE ÉMOTIONNELLE

Quelques mois après ce recrutement en grande pompe, la crise sanitaire liée à la Covid-19 aidant, la réalité est toute autre. Les vases de limogeages et de nominations n'ont que très peu profité à ces CV restés dans les frigos. Quelques têtes issues ont eu leur chance et n'ont pas pu faire leurs preuves sur la durée, l'ancienne ministre de l'Éducation nationale en tête. Empêtrée dans les affaires de sucreries impliquant son département ministériel, Rijaso Andriamanana avait été limogée au bout de huit mois.

Or, son profil et son parcours à Madagascar et à l'étranger suscitaient l'admiration. Rentre-dedans, elle n'a pas pu faire long feu, la faute à une communication hasardeuse et à cette polémique à plus de huit milliards d'ariary. « *Les cerveaux ont été recrutés avec un nouveau paradigme. Les équipes avec lesquelles ils vont composer doivent être encore "éduquées" et emmenées dans cette dynamique. Être bardé(e) de diplômes ne suffit pas. Avoir un leadership fort doublé d'une intelligence émotionnelle aiguisée est important* », rappelle Tiana Rajoeliso. « *Le*

Président aurait dû faire appel à des personnes qui connaissent la réalité de la Grande île non pas à des membres de la diaspora ou à des compétences "importées" », ajoute Jean Brunelle Razafintsandraofa.

Baomiavotse Vahinala Raharinirina n'est pas forcément de cet avis. « *Quand je suis arrivée, on m'a taxée de "ministre importée" et qui ne connaissait pas le terrain. Ce qui n'est pas vrai. Même en ayant vécu en France, je passais régulièrement dans la Grande île, expliquait-elle. J'enseigne à l'université d'Antananarivo depuis 15 ans et plus récemment à Fianarantsoa et Antsiranana. Toutes les recherches que j'ai faites portaient sur Madagascar* ». Mauricia Fonenantsoa explique placidement qu'« *il est tout à fait possible d'être déraciné tout en restant à Madagascar. Par contre, chacun a la possibilité de garder ses racines tout en s'ouvrant à la culture et aux réalités d'autres pays* ».

COMPÉTENCES

Le recrutement — ou du moins la constitution d'une CVthèque aux profils très divers — a néanmoins démontré une réalité : beaucoup de citoyens malgaches dans la Grande île ou d'ailleurs veulent servir l'État. Car comme pour l'Afrique, la fuite des cerveaux demeure l'une des principales problématiques qui entravent la capacité de la Grande île à se renouveler et à innover (voir encadré). « *L'immigration de*

jeunes travailleurs qualifiés fait peser un lourd tribut à une région au capital humain déjà rare (en Afrique) », explique le Fonds monétaire international (FMI). L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) enfonce le clou.

Parmi les Africains qui s'en vont vers le vieux continent, 20 000 bénéficient de compétences en matière d'éducation et de santé : des secteurs qui sont pourtant à la traîne dans le continent noir (voir notre grand dossier sur l'éducation p. 28). « *Au-delà de l'argent qu'elle apporte, la diaspora peut apporter ses compétences. La diaspora malgache peut se vanter d'être une diaspora intellectuelle. L'étude du profil de la diaspora malgache en France² constate que "l'échantillon composé dans le cadre de cette étude dénote un niveau de qualification bien supérieur à la moyenne française"* », note Mauricia Fonenantsoa. Ce sont autant de réservoirs de talents qui pourraient être mobilisés pour améliorer l'administration malgache, loin d'être performante et efficace. P

RÉFÉRENCES

¹ <https://www.jeuneafrique.com/611984/politique/andry-rajoelina-nous-pouvons-rattraper-le-retard-de-madagascar-en-cinq-ans/>

² https://www.forim.net/sites/default/files/Etude%20sur%20le%20Profil%20de%20la%20diaspora%20Malagasy%20en%20France_FINAL.PDF

FUITE DE CERVEAUX: UNE SAIGNÉE INTELLECTUELLE

Manque d'équipements de recherche, une rémunération souvent faible, une préférence accordée aux consultants étrangers en raison des mécanismes de financement bilatéraux... Devant cet environnement loin d'être incitatif, les experts nationaux tentent bien souvent de trouver une échappatoire à travers l'émigration, si les opportunités se présentent. Bien en amont, la qualité de l'enseignement supérieur local encourage les bacheliers à aller vers d'autres lieux, notamment en France.

« *Dans l'échantillon collecté à travers (l')étude, le nombre d'individus ayant un niveau master et doctorat est particulièrement élevé. Cette situation peut s'expliquer aussi par le fait que les étudiants ayant migré en France prolongent leur durée d'étude afin d'obtenir un prolongement de leur visa étudiant* », souligne L'étude du profil de la diaspora malagasy en France¹. Bien souvent, une fois les études terminées, beaucoup de Malgaches choisissent d'entamer leur carrière dans leur pays d'accueil. Ce qui prive le pays régulièrement de ces meilleurs cerveaux, rendant ainsi la tâche de l'administration plus ardue.

« *Qu'est-ce que la Nation peut apporter aux cerveaux de la diaspora ? Par exemple, comment convaincre un as de la finance gagnant des milliards à Wall Street de retourner à Madagascar – là où il aura des zéros en moins pour son compte bancaire, contre l'insécurité en plus pour sa famille ?* pose comme problématique Mauricia Fonenantsoa. *Les cerveaux qui veulent retourner au pays pour aider, il y en a. À l'État de les convaincre,*

en sachant que jouer sur la corde du patriotisme est nécessaire, mais malheureusement insuffisante. » Comme pour toute l'Afrique, Madagascar ne fait pas suffisamment d'efforts pour retenir ses fils et ses filles les plus ambitieux. La dernière Note d'information sur les données migratoires publiée par l'Organisation pour la coopération économique et le développement (OCDE), explique que « *les migrants africains sont aussi de plus en plus diplômés. Ainsi plus de 60 % d'entre eux ont au moins un niveau (du second) cycle du secondaire (lycée), dont la moitié (30 %) sont diplômés de l'enseignement supérieur. Cette part des migrants ayant un niveau d'éducation supérieur a considérablement augmenté puisqu'elle était de 24 % en 2000/01* »². L'étude du profil de la diaspora malagasy en France¹ avait suggéré de mettre en place un dispositif de retour incitatif pour les jeunes diplômés, des mesures pour la mobilité des compétences ainsi que l'opérationnalisation d'un réseau des scientifiques malgaches de l'extérieur.

R.A

RÉFÉRENCES

¹ https://www.forim.net/sites/default/files/Etude%20sur%20le%20Profil%20de%20la%20diaspora%20Malagasy%20en%20France_FINAL.PDF

² <https://www.oecd.org/fr/migrations/mig/Migration-data-brief-5-FR.pdf>

« Les “cerveaux” doivent s’adapter à la lourdeur administrative et à la lenteur des prises de décision »

Tiana Rajoelisoalo apporte une réflexion, non seulement sur le recrutement des « cerveaux », mais également sur la gestion des ressources humaines au sein de l’administration.



TIANA RAJOELISOLO

Consultante en ressources humaines et membre de l’Association malgache des DRH d’entreprises (AMDRHE)

Que pensez-vous de l’approche inédite de l’administration de faire appel aux « talents » par voie médiatique, à la manière des entreprises du secteur privé ?

L’approche par voie médiatique a été effectivement inédite. Mais de là à les considérer comme celle des boîtes privées, je ne pense pas. Pour la simple et bonne raison qu’un appel à candidatures dans les entreprises privées correspond à un besoin précis, à un descriptif des responsabilités, aux exigences des postes, au nombre de postes à pourvoir, au niveau d’expériences et aux qualifications requises. Les candidats potentiels postulent en étant conscients de ces exigences. Lancer un appel à candidatures avec des objectifs vagues revenait à s’exposer à certains risques, pour n’en citer que deux : nourrir la méfiance du public sur la réputation de népotisme dans l’administration, même si la démarche a été intentée dans un objectif

contraire, par un manque de transparence et de visibilité sur le processus entier ou nourrir également la méfiance des talents potentiels, et réduire la chance de vraiment toucher, motiver et trouver les personnes correspondant réellement aux besoins. La démarche partait sûrement d’une bonne intention et n’était pas mauvaise en soi, mais elle n’a pas été suffisamment préparée, entièrement mûrie. Certaines préparations en amont étaient nécessaires sur la définition des réels besoins, la quantification des objectifs à atteindre, l’engagement et l’adhésion de toutes les parties prenantes dans ce projet.

Est-ce forcément le même état d’esprit, le même mode opératoire ?

Le même état d’esprit : assurément non. Le même mode opératoire pourrait cependant être appliqué et se révéler bénéfique afin

d’être certain d’engager les meilleurs si les critères de sélection répondant aux besoins existants sont clairement définis en amont.

Les mêmes critères de performance doivent-ils être appliqués, en matière de politique des ressources humaines, pour l’administration et pour le secteur privé ?

Dans le secteur privé, les critères de performance sont définis de manière précise et réaliste en même temps que les objectifs à atteindre, en termes quantitatifs, sur un délai précis, en fonction des ambitions de développement et des projets lancés au sein de l’entreprise. Nous appelons cela, les objectifs *smart* (intelligent en anglais). Il renvoie déjà à plusieurs critères sous-jacents. Les objectifs doivent être spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et définis dans le temps. Il faut assigner chaque responsable dans son périmètre de responsabilités

et d'influence. Les objectifs doivent nourrir l'ambition globale de l'organisation sur un temps défini et être suffisamment ambitieux pour stimuler la créativité et booster la performance individuelle et d'équipe. Ils doivent être réalistes également. Ils seront définis en tenant compte des réalités et des contraintes du terrain ainsi que les ressources que l'entité est prête à déployer, sans pour autant excuser à l'avance la non-performance. Les objectifs devront être temporels, ce qui correspond à une échelle temps d'exécution. Mais cela ne devrait pas s'arrêter là sinon ce serait bancal. À ce "bâton" des critères de performance doit aussi correspondre une "carotte": que se passe-t-il si la personne atteint, voire dépasse, les objectifs qui lui ont été assignés? Comment sont traités les non performants, c'est-à-dire ceux qui n'atteignent pas leurs objectifs?

Un cycle de performance commence par la définition des objectifs, se poursuit aux termes de la période par une évaluation de la performance, la fixation des nouveaux objectifs et se clôture par la sanction positive ou négative du niveau de performance atteint, selon les réalisations. Pour gagner en efficacité, l'administration devrait effectivement s'engager à définir de manière réaliste ses ambitions et objectifs globaux à atteindre sur un, deux ans et ainsi de suite, au niveau de chaque département ministériel. Encore une fois, c'est une démarche globale qui devrait être commencée par le haut, au moins jusqu'au niveau des directeurs, car elle nécessite un réel engagement sur une longue durée, de la part des hauts responsables.

Pour vous, à quelles problématiques ces personnes recrutées pourraient-elles faire face?

Elles peuvent faire face à un choc culturel d'abord. Elles doivent faire l'adaptation entre l'état d'esprit de collaboration et les modes de fonctionnement auxquels elles ont été habituées, ce qu'elles croient "savoir" des réalités sur le terrain et le réel état d'esprit qui prévaut. Ensuite, elles devront franchir le cap de l'intégration. Étant qualifiées de "cerveaux", ces personnes sont souvent attendues au tournant par leurs pairs et leurs équipes. Elles n'ont aucun droit à l'erreur. En dernier lieu, elles devront gérer le changement. Les cerveaux ont été recrutés avec un nouveau paradigme. Les équipes avec lesquelles ils vont composer doivent être encore "éduquées" et emmenées dans cette dynamique. Être bardé(e) de diplômes ne suffit pas. Avoir un leadership fort doublé

d'une intelligence émotionnelle aiguisée est important.

Une grande partie de ces talents vient du secteur privé. Une fois intégrés à l'administration, quels challenges devraient-ils relever?

Ils doivent s'adapter à la lourdeur administrative et à la lenteur des prises de décision, faire face à une équipe qui a l'habitude de fonctionner avec une échelle de temps complètement inversée, piloter presque à vue, avec des acteurs et intérêts multiples et apparemment contradictoires. Ils ne disposeront pas forcément des moyens et ressources nécessaires pour accomplir leurs missions.

Les « cerveaux » doivent s'adapter à la lourdeur administrative et la lenteur des prises de décision

La diaspora n'est-elle pas désavantagée par le fait d'être déracinée, c'est-à-dire de ne pas avoir suffisamment de contact avec la réalité locale? Partagez-vous ce point de vue?

Oui, je partage le point de vue, mais je suis convaincue que ce n'est pas un désavantage insurmontable. Tout dépend de la posture de chaque personne en prenant le poste. Si on arrive en pensant avoir des solutions et méthodologies miracles qui ont marché ailleurs, on a toutes les chances d'aller droit dans le mur effectivement. Et c'est tout le challenge, car ils sont obligés d'observer et s'imprégner des réalités locales très rapidement.

Quelles politiques de gestion des ressources humaines suggèreriez-vous pour davantage d'efficacité de l'administration?

Cette question est complexe surtout pour une "machine". J'essaierai d'y répondre de manière aussi simple que possible. Je pense que le fondement est d'abord de combattre et supprimer la culture de l'impunité, ériger une discipline et des règlements internes, applicables à tous sans exception. Les dirigeants et les responsables devront être exemplaires et impartiaux dans leur application. Gagner en efficacité sera difficile

tant que le corps administratif serait perçu comme un lieu où on vient s'assurer une fin du mois qui complète les autres revenus et avec la garantie d'une retraite paisible et confortable.

Qui dit changement de culture dit longue marche dans le temps avec certaines constantes à garder et à pérenniser. Ce sont les "techniques", en position plus ou moins permanente, qui devraient en être les porteurs. Les "politiques" insufflent et maintiennent une dynamique. La refonte de la politique de rémunération devrait être entreprise en tenant compte de la dimension performance individuelle, tout en instaurant une relative équité interne dans l'administration. Depuis un certain temps, il y a eu des batailles dans la négociation des avantages de chaque corps. Celles-ci ont conduit à des situations aussi injustes que malsaines où certains corps sont trop avantagés par rapport à d'autres. Certes, la contribution à la caisse de l'État n'est pas la même, mais l'ensemble de l'administration existe pour servir le pays et les contribuables. Chaque corps de métier a son importance.

Enfin, il est indispensable de s'assurer que l'administration a les bonnes personnes aux bonnes places et au bon moment. Ceci implique une démarche structurée et intégrée de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Cela veut dire qu'il importe de définir l'effectif optimal à chaque niveau, service, département et direction afin de déterminer si on est en sureffectif ou si, au contraire, un sous-effectif existe dans certains services, en termes de nombre et de compétences. Il est aussi important d'établir la matrice des compétences existantes, à coupler avec les prévisions de départ à la retraite. En dernier lieu, il est primordial de définir le gap et le rétroplanning des indispensables acquisitions de compétences afin que les recrutements au niveau des différents centres de formation servant l'administration suivent et répondent à ces besoins. Il en est de même des recyclages et des compléments de formation de maintien ou développement de compétences.

La mobilité interne existe déjà, il importe d'en améliorer la gestion au niveau de chaque ministère, afin d'éviter que des ressources humaines restent trop longtemps à une même position dans un même lieu d'affectation. La mobilité interne peut être verticale (ascension à une fonction de niveau supérieur), horizontale (même poste, mais changement de lieu d'affectation) ou même transversale (on peut accéder à une fonction équivalente ou supérieure au sein d'un autre ministère). P



© Anta

Du *Fanjakana lehibe* à l'État-nation Entre transformation et déformation de l'État dans la postcolonie

L'auteur continue dans la série qu'il a entamée dans l'édition précédente la dissection et l'analyse du processus qui a amené à la création des États après l'indépendance.

 Juvence Ramasy

Le processus de mise en place de l'État au cours de la postcolonie se fit à travers une imitation des modèles historiques tels que le modèle wébérien. À ce titre, les États postcoloniaux prirent le relais de l'État colonial (A) et se caractérisèrent par une greffe limitée (B) aboutissant ainsi à une déformation du modèle étatique. La décolonisation fut, à la fois une politique des puissances

coloniales, et un processus résultant du nouveau rapport de force dans le système international de l'après-guerre. En effet, les différentes populations exprimèrent leur souhait de pouvoir s'administrer elles-mêmes à travers différents mouvements ainsi qu'à travers l'entremise de leurs élites.

LA MISE EN PLACE D'UN ÉTAT SOUVERAIN

La formation de l'État en Afrique fut la résultante de deux phénomènes : la déco-

lonisation et l'indépendance, «le premier permet la réunion d'un peuplement humain sur le territoire "autonome", le second leur confère le troisième élément de l'État : la capacité juridico-politique»¹. Toutefois, le processus de décolonisation et d'indépendance fut un processus ayant germé tout au long de la colonisation avec les différents mouvements anticolonialistes, sinon nationalistes, tels que le *Vy vato sakelika* (VVS) dans

les années 1916-1920 ou les événements de 1947 à Madagascar.

Ce processus prit des formes diverses notamment celle de guerre de libération nationale comme en Algérie, en Angola, au Mozambique, au Cap-Vert et en Guinée-Bissau ou celle d'une décolonisation à l'amiable. Tous ces processus débouchèrent à l'émergence de nouveaux États à travers différentes vagues de décolonisation. La première vague a commencé dans l'après-Guerre (1946-1950) et a principalement concerné l'Asie du Sud-Est. La seconde vague a concerné la majorité des pays africains et s'est déroulée durant les années 1960. Une troisième vague de décolonisation a eu lieu au cours des années 1970 et une dernière vague durant les années 1980². Madagascar fit partie de la seconde vague de décolonisation.

INDÉPENDANCE EN TROIS ÉTAPES

Le processus de décolonisation, amorcé par la Grande-Bretagne, commença en Inde en 1947 à la suite duquel, le gouvernement travailliste décida à travers le *Livre Bleu* de 1948 d'appliquer le même schéma à l'ensemble de ses colonies. Des réformes en trois étapes furent prévues : dans un premier temps, un gouvernement responsable dans lequel le gouverneur britannique partagea le pouvoir avec une assemblée locale élue fut mis en place. Dans un second temps, un autogouvernement interne au sein duquel le gouverneur n'eut plus de pouvoir fut créé. Et enfin, les différentes colonies accédèrent à l'indépendance³. Elles héritèrent d'un régime parlementaire de type Westminster. Dans le cas des pays d'Afrique francophone, le processus de décolonisation se fit aussi en trois étapes. La première étape fut l'adoption de la Loi-cadre de 1956 instaurant un système semblable au gouvernement responsable britannique. Il s'agit d'accorder une plus grande autonomie à l'ensemble des colonies. La deuxième étape se manifesta par l'organisation du référendum de 1958 qui instaura une association entre la France et les territoires autonomes dans le cadre de la Communauté. Ainsi, Madagascar à l'instar des pays d'Afrique francophone, organisa un référendum le 28 septembre 1958 afin de déterminer son statut en tant que République autonome au sein de la Communauté française. Et enfin, la troisième étape fut celle de l'indépendance en 1960.

Il revint aux Assemblées provinciales, réunies en congrès d'après l'ordonnance du 6 octobre 1958, de se prononcer sur le statut de l'île selon trois possibilités : soit le maintien en tant que territoire d'Outre-Mer

(Tom), soit l'accession au statut de département d'Outre-Mer (Dom), soit la transformation en État autonome membre de la Communauté française. Le congrès se prononça, le 14 octobre 1958, en faveur du statut d'État membre de la Communauté⁴. Ce moment constitue celui de la fondation de l'État postcolonial malgache en tant que République bien que l'indépendance officielle ne soit pas encore acquise. Philibert Tsiranana, à la tête d'un exécutif provisoire d'après l'article 6 de la Loi constitutionnelle n°1 du 14 octobre 1958, est élu président de la République le 1er mars 1959 et fait figure de fondateur de l'État postcolonial. Des négociations en vue du transfert de compétences eurent lieu à partir du 12 février 1960 entre les gouvernements français et malgache.

Le décalage chronologique entre la mise en place des institutions et la proclamation de l'indépendance fait de l'État malgache postcolonial une modalité de l'État importé,

UN ÉTAT IMPORTÉ

Le 2 avril 1960, une série d'accords de coopération fut signée avec le maintien de Madagascar au sein de la Communauté française avec le statut d'association libre, et au sein de la zone Franc et du CFA. Les négociations aboutirent à la modification du statut de l'île vers un État indépendant et souverain le 26 juin 1960. La République malgache faisant office de modèle pour la transmission de l'État.

Le décalage chronologique entre la mise en place des institutions et la proclamation de l'indépendance fait de l'État malgache postcolonial une modalité de l'État importé, issu d'une stratégie d'adaptation et d'incorporation d'une démocratie induite par la modernité politique européenne et mise en œuvre sous la tutelle française, directement

ou par l'entremise d'une élite diplômée en voie d'élargissement. Madagascar est ainsi passé du *Fanjakana lehibe* (grands royaumes au *Fanjakana malagasy*) à État-nation malgache (Galibert, 2008). Les nouveaux États postcoloniaux s'inspirèrent des structures de l'État du colonisateur mais aussi de celui du modèle unique d'État. P

RÉFÉRENCES

¹ Pambou Tchivounda G., 1982, *Essai sur l'État africain postcolonial*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, pp. 35-36.

² Cadoux C., 1981, « Les décolonisations dans l'Océan Indien et l'émergence des nouveaux rapports », *Annuaire des Pays de l'Océan Indien*, vol. VIII, p. 45.

³ Coquery-Vidrovitch C. et Moniot H., 2005, *L'Afrique noire de 1800 à nos jours*, Paris, PUF, pp. 122-123.

⁴ Sur les 240 conseillers, 208 ont voté pour, 26 se sont abstenus (il y avait 13 conseillers UPM d'Antsirana et 13 conseillers UIT d'Antananarivo) et 6 étaient absents. Voir Cadoux C., 1972, *op. cit.*, p. 20. Voir aussi Spacensky A., 1970, *op. cit.*, p. 283.

BIO



Dr Juvence Ramasy est maître de conférences à l'université de Toamasina, Madagascar où il enseigne la science politique et le droit constitutionnel. Docteur en science politique de l'Université Toulouse-1-Capitole, France, sa thèse avait pour thématique : « État et implémentation de la démocratie dans les îles du sud-ouest de l'océan Indien : le cas de Madagascar et de l'île Maurice ». Il est expert politique auprès de différents organismes sur les problématiques indianocéaniques.

« Les contribuables et les citoyens attendent une meilleure performance du service public »

Nommée à la tête du CSI en mars 2019, Sahondra Rabenarivo a du pain sur la planche. La présidente de l'institution a accepté de répondre longuement à nos questions.



Raoto Andriamanambe



Ihandry Randriamaro

SAHONDRA RABENARIVO

Présidente du Comité pour la sauvegarde de l'intégrité (CSI)

N'y a-t-il pas de chevauchement de fonctions entre le Bureau indépendant anti-corruption (Bianco), le Service de renseignements financiers (Samifin) et le CSI ?

Le CSI est l'organe de coordination et de stratégie. Il agit essentiellement comme un *think tank*. Nous n'opérons pas directement dans la lutte contre la corruption. Le Bianco et le Samifin sont chargés des investigations. Le Pôle anti-corruption (Pac) s'occupe de la poursuite. L'Agence de recouvrement des avoirs illicites (ARAI) interviendra après. Le CSI coordonne tout le système. En réfléchissant sur la manière de mener la lutte contre la corruption, la décision a été prise de créer un système indépendant, en dehors de l'administration. Un système indépendant serait plus à même de lutter contre la corruption. Puisque le CSI est indépendant, il est chargé de garantir l'indépendance des autres structures. Nous entretenons le comité de recrutement du directeur général du

Bianco et celui du Samifin. Nous participons aussi à celui des magistrats du Pac et nous allons être responsables du recrutement du directeur général de l'ARAI. Il y a deux volets dans la corruption : la répression et la gouvernance. Notre rôle est d'appuyer l'État, toutes les institutions de la République – pas seulement l'Exécutif – à mettre en œuvre les politiques de bonne gouvernance et les luttes sectorielles contre la corruption.

Vous avez évoqué une totale indépendance. Or, le CSI est rattaché à la présidence. N'avez-vous pas de pression particulière ?

Il a fallu rattacher le CSI – comme le Bianco ou le Samifin – à une administration pour des raisons budgétaires. Ce n'est pas un rattachement hiérarchique. Il est vrai que les Malgaches ont du mal à distinguer rattachement à la présidence et liens hiérarchiques de "patrons" en "serviteurs". Mais effectivement, ce n'est pas chose facile. La Commission électorale nationale indépendante

(Ceni) ou la Haute Cour constitutionnelle (HCC) ont une ligne budgétaire indépendante dans la Loi de finances et elles sont vraiment indépendantes. Cependant, il faut souligner que le directeur général du Bianco ou du Samifin ne peut être remercié qu'avec le consentement du CSI. Le président de la République ne peut pas le faire seul. Il y a des pressions, car le pouvoir a du mal à accepter que le système anti-corruption soit indépendant. Je dirais que ce sont des mauvaises habitudes et un manque de compréhension de la stratégie. L'indépendance est une intégrité personnelle pour savoir résister aux pressions également. C'est la raison pour laquelle nous faisons des sélections se basant sur l'intégrité des gens. Il est difficile de savoir comment une personne réagirait sous la pression. Mais nous essayons quand même d'être présents pour la défendre si le cas se présente. Le rattachement à la Présidence ne veut pas dire que nous sommes commandés par la présidence.

Suite p.18



Vous parlez d'intégrité. Y a-t-il des indicateurs pour mesurer l'intégrité d'un tel ou tel candidat à un poste à responsabilité ?

Nous essayons de découvrir parmi les candidats quelles pourraient être les failles exploitables ainsi que leurs vulnérabilités. L'aspect psychologique est primordial, car l'amour de l'argent ou du pouvoir est très nuisible dans la conduite des missions. Pour l'instant, les enquêtes de moralité nous aident, mais elles ne sont pas suffisantes pour percevoir la capacité d'une personne à résister à la pression. C'est justement l'essence de l'intégrité : un morceau qui n'est pas cassé, qui n'a pas de fissures et qui n'a pas de failles exploitables. Il faut une certaine indépendance par rapport à l'argent et le pouvoir. Il est important d'avoir une assise et une indépendance morales.

Le rôle du CSI est aussi de développer le Système national d'intégrité (SNI), qu'est-ce qui se cache derrière ce terme un peu abscons ?

Si vous regardez le logo, neuf piliers y sont représentés. Ils incarnent les piliers de la gouvernance et de l'intégrité. Chacun a un rôle à jouer pour que l'État de droit – qui est le toit de l'édifice – ne tombe pas et pour que l'équilibre soit maintenu. Avec neuf piliers, un ou deux peuvent vaciller, mais l'ensemble ne va pas s'écrouler. Notre objectif est de les consolider afin de renforcer l'État de droit. Tout le monde doit participer même si c'est difficile.

Aujourd'hui, lesquels de ces piliers sont faibles ?

La politique et le système judiciaire sont friables. Le système judiciaire n'est pas politique mais participe à l'organisation de l'État. Les élus, les gouvernants et le personnel judiciaire en sa totalité en font partie. Le système anti-corruption essaye tant bien que mal de remplir ses missions, mais il n'est pas encore suffisamment fort et omniprésent.

Vous avez évoqué un point essentiel : l'intégrité de la justice. Que faut-il faire pour que les citoyens aient de nouveau confiance dans la justice ?

Chaque secteur doit avoir sa propre politique de lutte contre la corruption. Les enjeux sont souvent spécifiques à chaque ministère. On ne peut effectuer les mêmes approches pour tous. Cela implique une vraie volonté d'internaliser la lutte contre la corruption, d'identifier à quel stade les risques de corruption sont-ils les plus

importants et puis, de mettre en œuvre une vraie politique. Cela prendra du temps. À la fin nous instaurerons un service public performant, transparent et qui ne choisit pas entre "ceux qui paient et ceux qui ne le font pas". C'est un travail de longue haleine. Il y a une tendance lourde à penser que seul le système anti-corruption œuvre pour lutter contre la corruption et que les habitudes doivent demeurer. Cela ne doit plus être le cas. Maintenant, il faut que cette notion de justice soit internalisée. Chaque ministère doit rendre opérationnelle sa cellule anti-corruption, car les réalités sont différentes dans les volets éducation, environnement, économique...

Dans votre dernier rapport, vous faites mention de l'ordonnance de recouvrement des avoirs illicites. Promulguée en 2019, cette ordonnance constitue le dernier pas dans l'arsenal juridique prévu par la Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2015-2025. Elle est l'aboutissement d'un long processus qui a débuté fin 2015. L'esprit de ce texte est la récupération par l'État des biens illicitement acquis. Des dossiers sont-ils instruits actuellement ?

La Loi sur le recouvrement des avoirs illicites a été rejetée par le Parlement lors de sa deuxième session de 2018 et en 2019. Peu après ma nomination, nous avons encouragé le président de la République à légiférer par voie d'ordonnance. C'est ce qu'il a fait. Nous avons travaillé ensemble pour faire passer le texte en Conseil des ministres. Grande fut la surprise quand l'ordonnance a été publiée : il fallait sa ratification par le Parlement. En juillet 2019, nous avons pensé que les décrets d'application de la création de l'agence de recouvrement allaient être pris. Cette ratification n'était pas dans la décision de constitutionnalité de l'ordonnance sur le recouvrement des avoirs illicites, mais dans une autre décision qui avait approuvé la délégation de pouvoirs. Même le gouvernement avait quelque peu omis ce point de détail. Il a donc fallu attendre la session extraordinaire du mois de février pour la ratification, et là encore le texte a failli ne pas passer. Ce n'est qu'en juillet 2020, en pleine pandémie, que la HCC a sorti la dernière décision et que l'ordonnance est entrée en vigueur. Pour le CSI, la priorité est de sortir le décret d'application avant la fin de l'année. Nous devons lancer le processus de recrutement du directeur général de l'ARAI pour le premier trimestre 2021. Nous sommes en train de programmer pour

la Loi de finances initiale le budget d'installation et de mise en place de l'agence de recouvrement. C'est la dernière boucle. Vous avez compris le problème inhérent à la volonté politique. Le Parlement avait rejeté la loi tout comme celle sur le blanchiment de capitaux qui n'a été adoptée que durant le deuxième tour de la session parlementaire de 2018. L'adoption des textes devrait être l'étape la plus facile, mais ce n'est pas le cas. Maintenant que le Pac a été mis en place, "ils" essaient de défaire cet édifice.

Vous évoquez des questions de pratiques politiques, notamment en parlant du fait d'arme de nos députés sur la proposition de loi sur le Pac. La plupart de nos politiciens sont d'abord des businessmen qui font de la politique pour pérenniser leurs activités. Après, ils font barrage aux lois novatrices qui pourraient entraver leur business. N'y a-t-il pas une question d'éthique et d'intégrité qui serait à considérer ?

Il y a absolument une réflexion à faire sur cette situation, en parlant du lien entre la gouvernance électorale et l'élection. Si l'on se fait élire, l'on doit rembourser celui qui a financé la campagne : c'est le *quid pro quo*. Et c'est peut-être son propre business qui a financé l'élection. Beaucoup d'éléments entrent en jeu. Néanmoins, je suis optimiste même si on avance petit-à-petit. Je sais que de nombreux citoyens sont impatients et aimeraient que les résultats soient palpables immédiatement, mais le travail est de longue haleine. La gouvernance électorale est sans aucun doute un élément très important. Dans les pays développés, quand un nouveau parlementaire entre en fonction, il est encadré. Il bénéficie d'un environnement de formation et de préparation. À Madagascar, durant de nombreuses années, la tendance avait été de penser que tout passait comme une lettre à la poste au sein du Parlement. Maintenant, il est évident qu'un parlementaire doit avoir un peu de bagage législatif. La confection des lois est un vrai travail.

Ces sujets nourrissent-ils la réflexion du CSI ?

Oui, c'est dans la politique nationale de bonne gouvernance que nous sommes en train d'essayer d'élaborer en ce moment. En novembre, nous espérons avoir la validation de la stratégie nationale harmonisée au Velirano et le Plan émergence Madagascar (PEM), d'une part, et la politique nationale de bonne gouvernance, de l'autre.

Dans le volet de l'intégrité, pourquoi le CSI n'a-t-il pas réagi dans les affaires qui mettent en cause celle des détenteurs de mandat public, comme l'affaire de sucres ayant impliqué l'ancienne ministre de l'Éducation nationale ou celle des écrans plats destinés au Centre de commandement opérationnel de la lutte contre la Covid-19 impliquant le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation ?

Évidemment, on peut toujours utiliser ces cas comme exemples concrets à l'avenir. Nous ne sommes pas dans l'opérationnel, je ne peux pas commenter ces événements. Par contre, le CSI aimerait faire beaucoup plus en termes de communication, d'éducation et de conscientisation des citoyens. Ceux-là doivent savoir ce qu'est exactement la corruption, qui n'est pas seulement l'extorsion de fonds, mais s'apparente aussi à l'abus de pouvoir, aux conflits d'intérêts... Dans le futur, nous pourrions illustrer ces exemples avec les cas que vous avez cités, mais il faudrait qu'il y ait un jugement définitif. Comme je vous l'ai indiqué, le CSI est un *think tank*. Quand nous effectuons la revue des stratégies ou l'évaluation des politiques pour permettre d'identifier les points d'achoppement, nous estimons que la célérité des enquêtes et leur efficacité peuvent être améliorées. Dans le volet judiciaire, le Pac a effectué un premier *reporting* judiciaire qui a mis en relief le nombre de dossiers reçus et le nombre de condamnations. Or, la justice ordinaire n'a pas encore effectué ce genre de démarche. L'exemple que le Pac montre les standards de performance à adopter.

Comment jugez-vous la performance de l'administration ? Est-elle efficace ?

Cette question rappelle la politique sectorielle que j'ai évoquée. Le processus sera difficile, mais il importe qu'il y ait dialogues et discussions ministère par ministère. Une tendance sera de souligner que telle ou telle institution n'a pas suffisamment d'effectifs ou d'infrastructures. Néanmoins, je crois que c'est surtout une manière de travailler que la plupart n'ont pas. Les discussions seront pénibles. Nous allons nous y attaquer à partir de l'année prochaine, dans chaque ministère. Secteur par secteur, la cartographie des risques sera dressée. Je suis convaincue que la plupart des fonctionnaires sont fatigués des pressions et de la corruption et qu'ils aimeraient faire un bon travail. J'ai vraiment hâte de passer à cette étape. Je regrette que la pandémie ait arrêté net tous les efforts que nous avons entrepris.

Sur ce point, quelles leçons doivent être tirées de la gestion opaque de la lutte contre la Covid-19 ?

Hélas, je crois que la leçon est que, sans conditionnalité, on fait n'importe quoi. Il est terrible de constater que ce sont des conditionnalités qui imposent une certaine rigueur. Beaucoup aiment naviguer en eaux troubles plutôt que dans les eaux claires de l'intégrité. Il y a une manière de travailler entre ces deux zones. Cependant, il ne faut pas nous laisser sombrer par les ténèbres dans les eaux troubles.

Où en sommes-nous par rapport à la Loi sur l'accès à l'information ?

La Loi sur l'accès à l'information sera bientôt présentée en Conseil des ministres. Globalement, nous pensons qu'elle contient la plupart de nos recommandations. Mais, encore une fois, comme dans tout autre domaine, ce n'est pas juste le texte qui importe, il faut des mesures d'accompagnement. Cette disposition concerne aussi bien l'information digitale, sur papier que sur autre support. Même si la Grande île n'a pas encore rempli tous les préalables, la première étape serait l'effectivité de la loi. Et puis, sa mise en œuvre, pour qu'elle soit réellement en vigueur pour les deux ou trois prochaines années.

Quelles priorités avez-vous établi ?

Les politiques sectorielles sont prioritaires. Après, nous procéderons au déploiement de la politique nationale de bonne gouvernance, qui a plusieurs volets, dont la gouvernance électorale, la gouvernance parlementaire et la gouvernance économique. Ce sont des domaines imbriqués. D'un côté, il est important de prévenir la corruption. De l'autre, dans de rares cas – car ils devraient être rares – les délits de corruption devraient être sévèrement réprimés.

Pour conclure, vous venez de la société civile, comment vivez-vous ce mandat public que l'on vous a confié ? Y a-t-il un décalage entre ce que vous ressentez et ce que vous aviez critiqué quand vous étiez membre du Sefafi ?

La résistance au changement est le premier challenge. Je vous signale que je suis bien issue de la société civile, mais aussi du secteur privé. La manière de travailler est différente dans le secteur public en termes d'objectifs, d'évaluation de performance et de plan de travail personnel. La résistance au changement est universelle,

mais elle est particulièrement forte dans l'administration publique. Aujourd'hui, je comprends beaucoup mieux certaines situations. Par exemple, je peux vous décrire l'attachement à des postes grâce à un système de rémunérations et de récompenses pécuniaires très important. Le voile doit être levé. Juste pour vous dire, par exemple, quand on est directeur général d'un ministère, on bénéficie d'énormes avantages. Ainsi, certains se disent "je ne suis à cette place que pour un an, il faut donc que je me remplisse les poches". L'autre aspect que j'ai découvert est aussi l'accès à la fonction publique.

L'administration est-elle prête pour ce genre de réforme ?

Si nous voulons avancer, il faut que nous soyons prêts à salarier les agents de la fonction publique dans des proportions honnêtes. Les soldes sont toujours les excuses avancées pour justifier la corruption. Quand on parle de service public, les performances doivent être mieux rémunérées. Nous allons vers sa "privatisation" en termes de performance. L'outil digital peut mesurer cette dernière. Il est important de recycler régulièrement la connaissance des agents de l'État. La réforme est possible, mais la résistance est très grande. Les contribuables et les citoyens sont en droit d'attendre une meilleure performance. Vous allez voir que quand nous allons trouver ces "opportunités de corruption", elles concerneront sûrement les services des impôts, de la pension, des douanes...

N'avez-vous pas peur de buter sur le corporatisme, la solidarité des agents du secteur public, la pression politique...

Peur n'est pas le mot. Je comprends le défi. Le grand public décide. C'est une question de communication et de transparence. Le premier changement de mentalité est de se dire que nous, citoyens, avons le droit à l'éducation, à l'information et à un service public équitable. Maintenant, il faut le réclamer. Je n'ai pas peur, mais je sais que le processus va être difficile. P

Crise de la Covid-19

La résilience organisationnelle des entreprises mise à l'épreuve

En prenant des vies et en menaçant d'effacer les acquis du développement dans de nombreux pays, la pandémie de la Covid-19 met en péril les activités économiques. Elle a entraîné la chute vertigineuse de la demande globale et a fait baisser les niveaux de consommation et d'investissement.



Jean Arnaud Baraka

Suite aux mesures de confinement, à la fermeture des entreprises, l'évolution démesurée du taux de chômage, la hausse des prix de denrées alimentaires et des produits de base, l'interdiction ou la limitation des transports et déplacements des personnes et des produits, ainsi qu'à l'alourdissement des dépenses de santé, des millions de personnes ont été frappés de plein fouet par la crise. Ce qui a creusé les inégalités sociales. Près de 93% des travailleurs dans le monde sont concernés par des mesures de fermeture des lieux de travail sous une forme ou une autre. Selon les estimations de l'Organisation internationale du travail (OIT), au deuxième trimestre de cette année, plus de 400 millions d'emplois à temps plein ont été perdus dans le monde (dont 45 millions en Afrique), par rapport à 155 millions au premier trimestre¹.

ÉVALUER L'IMPACT

Pour les entreprises, la contraction de la demande implique nécessairement des annulations de commandes, des baisses des activités, des problèmes de solvabilité, voire la fermeture des portes pour beaucoup de structures. «*Au début du confinement, nous avons perdu près de 60% de notre chiffre d'affaires*», déplore un directeur gérant d'une entreprise de fromagerie, exerçant dans la région de Vakinankaratra. Il est encore tôt et difficile d'évaluer l'impact de la crise sur les activités économiques au niveau sectoriel et national. Dans la Grande île, les retombées ravageuses de la crise sont particulièrement sévères pour l'industrie des services² comme les commerces de détail, la vente en gros et au détail de produits alimentaires, l'hôtellerie et la restauration, le transport, le tourisme, les spectacles, les

loisirs... Plus de 10% des ménages ont connu une perte d'emploi depuis la période de confinement du mois de mars 2020. Au niveau national, cela représente une perte totale de 7,7% sur l'ensemble des emplois. Sur l'échelle urbaine, cela correspond à 20% du total³. Certains secteurs ont été davantage paralysés que d'autres. Pour le seul secteur du tourisme, 344 000 emplois, dont 44 000 emplois directs, ont été touchés par la crise⁴. Cette perte est évaluée à plus de 61% dans la restauration et l'hébergement (voir article *Le tourisme : un secteur naufragé*, p.24).

RESSOURCES PUBLIQUES LIMITÉES

Afin de maintenir le niveau d'emplois et d'amortir les effets néfastes de la crise sur le niveau de l'investissement, des mesures économiques ont été prises par les autorités malgaches en faveur des Petites et moyennes entreprises (PME) ; telles que le report des obligations fiscales et sociales, la suspension des contrôles fiscaux, la prorogation des échéances bancaires. Néanmoins, compte tenu du caractère inconnu de la durée de la crise, des ressources publiques limitées conjuguées avec la forte prévalence du secteur informel, la portée de ce dispositif connaîtra rapidement ses limites. Au-delà des questions sanitaires, les entreprises devront faire face aux conséquences économiques et financières de la crise. Comment ces structures pourront-elles résister à des chocs semblables dans le futur ? Pour y répondre, une réflexion en termes de résilience organisationnelle au sein de l'entreprise pourrait être d'une utilité certaine. Rappelons qu'en médecine, «*la résilience est un phénomène psychologique consistant à prendre acte d'un événement traumatique de manière à ne pas, ou plus vivre dans le malheur*». Dans le domaine de la physique, c'est

également la capacité d'un matériau à retrouver sa forme initiale après un choc. Ce concept a été repris au sein de multiples disciplines.

LES ENTREPRISES EN MODE SURVIE

Selon Tarik Chakor, maître de conférences en sciences de gestion, «*la résilience organisationnelle est la capacité d'une organisation à surmonter un danger manifeste, à résister aux chocs et à survivre aux conséquences qui en découlent*». ⁵ En l'absence du rôle de suivi et l'accompagnement des entreprises, notamment les plus vulnérables, par le pouvoir public, il s'agit ici d'un défi pour les entreprises. Celles-ci devant être réalistes face aux changements vécus et être conscientes que ces derniers vont affecter l'organisation en profondeur. En mobilisant principalement les connaissances, les expériences et les multiples ressources (économiques, financières, humaines ou stratégiques), l'entreprise tendra à se protéger le plus possible des turbulences de l'environnement.

«*Nous avons dû faire face à une augmentation de 30% des charges d'exploitation (achat de modems, frais de connexion, coûts supplémentaires de transports...)* pour promouvoir le télétravail et juguler la perte de chiffre d'affaires», regrette un gérant d'une structure de *call center* et de développement numérique. Une prime Covid-19 en guise de motivation pour les salariés a été ajoutée aux émoluments. Pour une grande chaîne de pizzeria locale, «*l'effectif du personnel a été restreint au dixième*» (sur les 950 employés qu'elle compte), selon les dires de son Président directeur général (PDG) dans la presse. La période de confinement a été un moment pour le renforcement de capacité du personnel via une formation en ligne et une rénovation des équipements. «*Pour amoindrir les effets du choc dévastateur, les*

livraisons à domicile ont été promues et la diversification des produits opérée», a-t-il poursuivi.

FACULTÉS D'ADAPTATION

Bien qu'ayant engendré des coûts supplémentaires, qui seront répercutés sur les prix de vente *in fine*, la communication via les réseaux sociaux et les livraisons à domicile ont été les échappatoires privilégiées par de nombreuses structures. Selon un pâtissier artisanal à Mahamasina : « les livraisons porte-à-porte ont été multipliées pour écouler nos produits, bien que cela ait occasionné des charges supplémentaires ». Un directeur d'un institut privé d'apprentissage de langues étrangères a opté pour la promotion des cours en ligne afin de survivre. N'ayant pas eu ces facultés d'adaptation, bon nombre d'entreprises ont succombé. Près de 74% des startups et PME sont en manque de liquidité pour fonctionner sans vendre sur une période de trois mois. 85% d'entre elles envisageraient de réduire l'effectif du personnel, soit 1 036 postes pour 129 entreprises⁶.

Force est d'affirmer que les six semaines de confinement dues à la Covid-19 ont dévoilé la vulnérabilité du monde de l'entrepreneuriat en général à Madagascar et mis à l'épreuve la capacité de résilience des entreprises, en particulier dans les régions Analamanga, Atsinanana et Haute Matsiatra. La région Analamanga abrite près de 71% des établissements nouvellement créés en 2019. La même année, près de 85% des nouvelles structures sont des entreprises individuelles, laissant penser généralement à des Petites et moyennes entreprises (PME), peu résistantes.

Par ailleurs, plus de 94% d'entre elles s'exercent dans le secteur tertiaire, le plus vulnérable et jugé précaire. « Nombreuses sont les PME qui naissent à Madagascar depuis ces dernières années. Mais la majorité d'entre elles ont une durée de vie moyenne de cinq ans et changent ensuite d'activité ou ferment carrément leurs portes », avait soutenu Ange Rakotomalala, responsable du Campus numérique francophone d'Antananarivo (CNF)⁷. Selon elle, le manque de vision et le problème de marché en sont les principaux facteurs. De surcroît, l'insécurité, le coût de l'énergie entre autres peuvent également mettre à mal la sphère de l'entrepreneuriat, tout comme l'insuffisance de la demande⁸. Cette complexité de l'environnement local est soulignée par le directeur gérant d'une entreprise de fromagerie. « La production locale n'a pas été priorisée (...). Voyez ce qui

se passe dans les rayons des grandes surfaces ou de nos épiceries : les rayons sont remplis de produits laitiers qui sont la plupart importés (...), explique-t-il. Indirectement, nous dépendons de la production étrangère. C'est pour cela que notre tissu économique est fragile. »⁹

REMÈDES

En plus, évalués à 72% en Afrique, les emplois informels à Madagascar sont estimés à 84%¹⁰ de l'emploi total non agricole et 70% des entreprises malgaches s'exercent dans le secteur informel¹¹, les privant ainsi du cadre légal de financement. De ce fait, seulement 13% des entreprises ont recours aux banques pour financer leurs investissements¹². La pandémie de la Covid-19 pose à notre monde des défis sans précédent, la lutte n'est pas terminée, le niveau final de pertes pour les entreprises en 2020 dépendra de manière décisive de l'évolution de la pandémie et des mesures prises pour en limiter l'impact. Soutenir les PME en temps de crise peut s'opérer de plusieurs manières

Il serait envisageable pour toutes les entreprises de présenter, dès leur création, un Plan de continuité des activités (PCA)

et par de nombreux acteurs. Les remèdes peuvent venir de l'administration, des institutions financières, des consommateurs ou des entreprises elles-mêmes. Essentiellement, des mesures d'aide immédiates seront indispensables pour les entreprises et les travailleurs évoluant au sein de l'économie informelle.

Il serait envisageable de rendre impératif pour toutes les entreprises excédant une certaine taille de présenter, dès leur création, un Plan de continuité des activités (PCA), pour accroître leur résilience. Il s'agit d'une stratégie leur permettant de maintenir leurs activités opérationnelles essentielles lorsqu'une crise survient (incendie, inondation, intrusion informatique, fraudes, crises sanitaires...), mettant en péril son fonctionnement. Le plan préalable consiste à anticiper les impacts possibles

et à se préparer aux types de réponses à y apporter, tout en fournissant les garanties sécuritaires et sanitaires appropriées aux salariés mobilisés. Le PDG de la pizzeria a évoqué la répartition des ressources à des investissements multiples et des rapporteurs. Bref, le succès de cette stratégie repose également sur l'ingéniosité, la proactivité dans la recherche d'opportunités et la créativité des entreprises pour faire face à une situation inhabituelle et non anticipée. P

REFÉRENCES

¹ Observatoire de l'OIT : la COVID-19 et le monde du travail. Cinquième édition Estimations actualisées et analyses, juin 2020

² À Madagascar, le secteur service pourvoit 27% des emplois formels. Banque mondiale, 2020, <https://datacatalog.worldbank.org/>

³ Institut National de la Statistique (INSTAT) Madagascar, Impact de la Covid-19 sur les conditions de vie des ménages, juin 2020

⁴ Economic development Board of Madagascar (EDBM)

⁵ Résilience organisationnelle : une condition sine qua non de développement pérenne ?

In: Blog CAHRA, 14 sept 2020, <https://www.cahra.com/resilience-organisationnelle-condition-sine-qua-non-developpement-perenne/#:~:text=Selon%20Tarik%20Chakor%2C%20ma%20Aetre%20de,en%20d%C3%A9courent%20%5B2%5D%20%C2%BB>.

⁶ Selon une enquête en ligne réalisée auprès de 152 startups et PME entre 25 mars et 15 avril 2020. Politika, # 17 mars avril 2020, Fondation Friedrich Ebert Madagascar.

⁷ Navalona R., Midi Madagasikara du 15 janvier 2010.

⁸ Institut national de la statistique (Instat) Madagascar, Tableau de bord économique (TBE)n°30, janvier 2018, <http://www.instat.mg>

⁹ Fondation Friedrich Ebert Madagascar, op. cit.

¹⁰ Banque mondiale, 2020, <https://datacatalog.worldbank.org/>

¹¹ Pr David Olivaniaina Rakoto, membre du Cercle de réflexion des économistes de Madagascar (Crem) lors de sa conférence au palais du Sénat du 13 mai 2020, <https://actu.orange.mg>

¹² Banque mondiale, 2020, <https://datacatalog.worldbank.org/>



Économie post-Covid-19

Une relance qui s'annonce difficile

Relancer la production industrielle, soutenir les entreprises, sauvegarder les emplois... tout en maintenant une dynamique économique positive. Les défis de la relance économique post-Covid sont importants.



Karina Zarazafy



Ihandry Randriamaro

Un déclin prévisionnel du volume d'affaires à plus de 83%, «soit un manque à gagner de l'ordre de 620 millions de dollars en 2020» pour le secteur tourisme. Une perte de revenus de 100% pour les chauffeurs, une perte partielle des revenus des armateurs, des problèmes de surproduction et de stockage de produits pour certains, ou encore le gap prévisionnel estimé à près de 200 000 tonnes concernant l'approvisionnement en riz... Il est clair que Madagascar a subi frontalement les effets de la pandémie. Un plan d'urgence est actuellement mis en œuvre pour y faire face. Reste à savoir si les dispositions prises à travers ce plan pourront suffire et servir de base à une vraie relance économique.

PLAN D'URGENCE

«Comme la crise sanitaire de la Covid-19 a grandement affecté les pouvoirs d'achat des ménages urbains et ruraux, toutes les actions à engager devraient permettre de les améliorer», explique l'économiste du développement Tanjaniaina Julio Pierrot Razafindramaro. Les efforts doivent être concentrés sur l'agriculture qui procure des revenus à la majorité des Malgaches d'une part, et profite au secteur privé d'autre part». Ce constat rejoint les dispositions prises dans le Plan multisectoriel d'urgence (PMDU)¹ mis en œuvre par l'État, et qui, comme le souligne le président de la République, «met en évidence l'ampleur des chantiers déjà engagés et ceux encore à réaliser pour que le pays arrive à la fois à juguler la pandémie et à soutenir les secteurs sociaux et productifs en vue d'un rapide relèvement économique». Le plan a été lancé en juillet.

En son axe 3, il avance un soutien à la résilience économique et un appui au secteur privé. Ce, en se concentrant sur les «secteurs économiques clés» tels que «le tourisme, le transport et l'agriculture». Des mesures d'ordre social et financier ont été prises par l'État pour tenter de garder la tête hors de l'eau et pouvoir redresser progressivement la situation. L'on compte parmi ces mesures, la distribution de «packs-vivres» ou Vat-

sy Tsinjo pour les différentes couches de la population catégorisées comme étant «vulnérables», la réalisation du programme de transferts monétaires *Tosika Fameno*, ou encore la mise en place et l'extension des *Tsena Mora* au niveau de 263 points de vente. L'on compte également parmi ces dispositions les projets Haute intensité de main-d'œuvre (Himo), le renforcement des appuis aux producteurs à travers la mise en place d'un fonds *revolving*, la stabilisation des prix des produits sur les marchés, la distribution de masques, de gels hydroalcooliques et de

Le secteur privé est celui qui a subi, et qui subit encore, de plein fouet les impacts de la Covid-19

packs familiaux de *Covid organics* (CVO), sans oublier le lancement de programmes de formation pour certains des employés affectés par la crise, la fourniture de crédits à taux bonifiés pour quelques milliers d'entreprises, la promotion du tourisme national, le soutien à la trésorerie de la compagnie Tsaradia, etc.

ATTENTES

«Toute initiative permettant d'améliorer ou de renforcer le bien-être et la qualité de vie de la population devrait être renforcée pour assurer la relance efficace de l'économie», explique Vola Rakotondrazafy Andriatahina, représentante de l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (Onudi) à Madagascar. Elle soutient qu'un capital humain en bonne santé sera «plus productif» et pourra «(permettre de) redémarrer l'économie après cette crise». Tanjaniaina Julio Pierrot Razafindramaro souligne que «c'est une bonne idée de se focaliser sur les secteurs économiques clés qui

constituent de véritables leviers pour le développement de notre pays».

Néanmoins, en ce qui concerne la mise en œuvre des actions en faveur des couches vulnérables, il est nécessaire de procéder à «une évaluation préalable des besoins sur tout le territoire national afin d'optimiser le budget alloué», nous explique-t-il. D'un autre côté, les acteurs du secteur privé demeurent sceptiques quant aux vraies retombées de ces mesures prises par l'État sur leurs activités. «Nous nous attendons surtout à ce qu'on soulage notre trésorerie tout en nous laissant travailler normalement, déclare un opérateur. Il serait par exemple question de reporter toutes les échéances fiscales tout en nous délivrant quand même la Carte d'identité fiscale (CIF)», défend le directeur général d'une PME.

PRÊT

L'une des mesures phares de l'administration concerne l'injection de liquidité à travers les institutions bancaires, dont le déploiement concerne aussi bien les employés que les entreprises, notamment les Petites et moyennes entreprises qui n'ont pas encore les reins suffisamment solides pour affronter la crise. Le prêt Miarina est un crédit de trésorerie amortissable de 24 mois destiné à appuyer les Très petites et moyennes entreprises (TPME) ayant une activité formelle et qui sont impactées par les conséquences de la crise sanitaire liée à la Covid-19. C'est un mécanisme de financement de trésorerie à taux bonifié pour les TPME. «Injecter de l'argent dans le système bancaire est une erreur dans le sens où l'arbitrage reviendrait alors à la banque, prévient l'économiste. Qui aurait le droit d'en bénéficier et qui n'en aurait pas ? Alors qu'il s'agit de l'argent de l'État», s'interroge Tanjaniaina Julio Pierrot Razafindramaro.

Le secteur privé a subi, et subit encore, de plein fouet les impacts de la Covid-19, avec notamment une centaine de milliers de travailleurs placés en chômage technique ou subissant une baisse de revenus. Une enquête menée par l'Economic development board of Madagascar (EDBM) sur un échan-

tillon de 216 entreprises met en exergue que même si 54% des entreprises du secteur secondaire ont continué leurs activités, un peu moins de 7 000 emplois ont été perdus². Malgré l'initiative de l'État de mettre en place un fonds de garantie et de «mettre à la disposition des banques et des Institutions de microfinance (IMF) des lignes de crédit à taux concessionnel afin de leur permettre d'octroyer un crédit à taux bonifié à 20 000 PME/PMI, TPE et autoentrepreneurs», des risques persistent. C'est là que se pose la question de l'arbitrage soulevée par l'économiste plus haut. Rien ne garantit que cette mesure puisse réellement permettre aux différentes entreprises d'accéder plus facilement à des financements. Ce qui ne profiterait, dans ce cas, qu'aux banques.

DE LOURDES DETTES

Les dispositions prises par l'État à l'heure actuelle sont dites «d'urgence» et ont été établies pour une durée de cinq mois. Elles sont supposées atténuer les effets négatifs de la crise et servir de base pour le redressement économique. Cependant, la mise en œuvre de ce plan exige un lourd budget. Ce dernier s'élèverait à 826,09 millions de dollars. Il est prévu être financé à hauteur de 443,17 millions de dollars par des ressources nationales, y compris à travers les Ressources propres internes de l'État (RPI), la *Banky Foiben'i Madagasikara* et le projet *Fihariana*, à hauteur de 127 millions de dollars par les partenaires techniques financiers sur des projets en cours.

Le financement du plan enregistre alors un gap de 255,92 millions de dollars qui ferait l'objet d'un tour de table avec les bailleurs de fonds. Pourtant, d'après l'économiste du développement, «parrapport aux autres pays, ce budget consacré au plan d'urgence semble encore très faible eu égard aux différents besoins à l'échelle nationale». «Aussi, l'État devrait négocier plus de financements auprès de bailleurs de fonds», insiste-t-il. Ce qui rejoint la position de l'État.

Le budget consacré au plan d'urgence semble encore très faible eu égard aux différents besoins à l'échelle nationale

DIVERSIFIER L'ÉCONOMIE

Notons cependant que qui dit bailleurs de fonds dit dettes. Comme nous a souligné Marie-Chantal Uwanlygira, responsable des opérations de la Banque mondiale, plus tôt cette année, «Madagascar est éligible à hauteur de 13,9 millions de dollars pour le programme d'urgence du groupe de la Banque mondiale, afin de renforcer l'action des pays en développement face à la pandémie de

Covid-19». Les restes des financements accordés par la Banque mondiale dans le cadre de cette crise seraient donc soumis à d'autres conditions. «Les nouveaux fonds», sont répartis, selon elle, à un taux de «50% don et 50% crédit à des taux concessionnels». Les autres partenaires techniques et financiers ont eux aussi leurs propres conditions. Dans tous les cas, il est question de dettes dont le remboursement incomberait à chaque citoyen sur plusieurs générations. Il est de ce fait plus qu'important d'en optimiser l'usage et que cela puisse permettre de booster l'économie du pays. «La crise sanitaire représente une opportunité pour Madagascar, à l'instar des pays de l'Afrique subsaharienne, de tirer parti des possibilités existantes pour diversifier l'économie, développer les industries locales, desservir les marchés régionaux qui sont moins éloignés, considérer les opportunités offertes par la Zone de libre-échange continentale (ZLEC) africaine, et réduire la dépendance vis-à-vis des fournisseurs internationaux», insiste Vola Rakotondrzafy Andriatahina. À nous donc de la saisir et d'user de nos ressources à bon escient. P

RÉFÉRENCES

¹ <http://www.primature.gov.mg/wp-content/uploads/2020/07/Plan-Multisectoriel-DUrgence-PMDU-Version-finale-14.07.20-2.pdf>.

² <https://edbm.mg/infographie-les-impacts-de-la-crise-Covid-19-sur-leconomie/?lang=fr>

LE TOURISME : UN SECTEUR NAUFRAGÉ

Les chiffres donnent le tournis : 40 000 emplois directs du secteur du tourisme sont en péril, suite à la crise de la pandémie de Covid-19. Ce qui englobe 37 882 employés dans l'hôtellerie et la restauration ainsi que 2 500 guides touristiques. Fortement dépendante des liaisons aériennes internationales, la filière a payé un lourd tribut à la crise sanitaire. À un moment, la Confédération du Tourisme de Madagascar (CTM) a déploré que près de 98% des employés du secteur ont dû être envoyés au chômage technique. Pourtant, l'année avait très bien débuté dans la continuité de 2019. Fin 2019, le ministère des Transports, du Tourisme et de la Météorologie avait estimé que près de 350 000 touristes non-résidents avaient été enregistrés. Ce qui représentait une hausse de plus de 20% entre 2018 et 2019. «Il s'agit d'un niveau historique atteint depuis 10 ans», s'était réjoui Joël Randriamandranto, le ministre des Transports, du Tourisme et de la Météorologie. En moyenne, entre 2009 et 2019, les arrivées de non-résidents à Madagascar ont connu une croissance de plus de 11,5% par an, avant que la crise ne vienne annihiler cette belle tendance haussière.

La CTM estime que cette année, 5 000 emplois auraient pu être créés par les nouvelles entreprises touristiques. Sur terrain, la tendance à la morosité se confirme. À Andasibe, l'un des hot-spots touristiques de la Grande île, les chantiers à l'arrêt sont nombreux et symbolisent cet élan qui a été coupé : «J'ai eu une centaine de ré-

servations pour la haute saison, s'émeut un propriétaire de chambre d'hôtes. Tout a été annulé. Il n'y a même pas eu de report». Comme bon nombre de ses voisins, il avait déjà investi dans l'extension de son établissement en vue de la saison 2020. Aujourd'hui, les travaux sont suspendus. «Je n'ai plus de liquidité pour terminer le chantier. J'ai bon espoir que la saison reprenne pour Noël. Là encore, il faudrait scruter à la loupe le comportement du marché et l'ouverture de nos frontières aériennes», espère-t-il.

Pour tenter de sauver ce qui peut être encore sauvé, le chef de l'État avait annoncé dès le 9 août la reprise des liaisons aériennes pour l'île touristique de Nosy Be. La réouverture de l'île est un «petit» motif d'espoir pour les autres acteurs du secteur touristique. Plus de 70 touristes avaient débarqué sur l'île aux parfums au début du mois d'octobre. Les hôteliers locaux ont annoncé un taux de remplissage des hôtels de Nosy Be de l'ordre de 25%.

R.A

« La crise sanitaire représente une opportunité pour diversifier l'économie de Madagascar »

Développer les industries locales, renforcer les marchés régionaux, réduire la dépendance vis-à-vis des fournisseurs internationaux... Ce sont autant de leçons que la crise sanitaire a obligé à considérer pour les acteurs du monde économique. Vola Rakotondrazafy Andriatahina, le représentant pays de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (Onudi), a accepté de revenir pour nous sur ces défis.



Karina Zarazafy



Mamy Randrianasolo

VOLA RAKOTONDRAZAFY ANDRIATAHINA

Représentant Pays de l'Organisation des Nations unies
pour le développement industriel (Onudi)

Comme de nombreux pays dans le monde, Madagascar a dû faire face à la crise sanitaire, devenue une crise socio-économique, due à la pandémie de Covid-19. L'État a défini ses axes prioritaires pour essayer de se remettre progressivement de cette crise. Sur quels points ou secteurs l'État malgache devrait-il concentrer ses efforts pour permettre de relancer efficacement l'économie du pays ?

Effectivement, la Grande île n'a pas été épargnée par la pandémie qui est à la fois une crise sanitaire, sociale et économique, avec des impacts sans précédent. Sur le plan économique, l'État a déjà mis en place plusieurs mesures d'urgence visant "à protéger l'économie, à maintenir le capital humain et à faciliter la relance". Justement, toute initiative permettant d'améliorer ou de renforcer le bien-être et la qualité de vie de la population devrait être renforcée pour assurer la relance efficace de l'économie. En effet, le changement structurel de Madagascar requiert un capital humain en bonne santé. Ce, afin d'être plus productif et pour que le pays soit capable de rebondir pour redémarrer l'économie après cette crise.

Ensuite, à courts et moyens termes, il y a le soutien à la réorientation des entreprises vers de nouveaux modèles commerciaux plus diversifiés, à l'approvisionnement local et au développement de nouveaux marchés, en partie locaux. Enfin, les politiques de relance devraient inclure davantage le soutien du secteur public dans les domaines de la digitalisation, de l'innovation et de la promotion des investissements qui s'y rattachent, particulièrement la mobilisation de la capa-

cité d'innovation des jeunes entrepreneurs. En parallèle, continuer à investir dans l'amélioration de l'éducation est aussi incontournable pour mettre en place les fondations d'une économie plus résiliente sur le long terme. Une façon de "mieux reconstruire", selon l'appel du secrétaire général des Nations unies, Antonio Guterres. "Tout ce que nous faisons pendant et après cette crise doit être résolument axé sur la construction d'économies et de sociétés plus égalitaires, plus inclusives, plus durables et plus résilientes aux pandémies, au changement climatique et aux nombreux autres défis mondiaux auxquels nous sommes confrontés", avait-il appelé de ses vœux.

Dans le Plan multisectoriel d'urgence, l'État malgache prévoit parmi les actions à entreprendre, la mise en œuvre d'un programme d'infrastructures pour soutenir la résilience économique, créer et sauvegarder les emplois et développer le marché pour les Petites et moyennes entreprises (PME) du secteur Bâtiment et travaux publics (BTP). D'après vous, compte tenu de la situation actuelle, une relance par les infrastructures est-elle un bon choix ?

Pour moi, la question ne réside pas tant dans le choix d'opérer une relance par les infrastructures, mais plutôt dans le choix même des infrastructures à mettre en place, et comment celles-ci seraient priorisées. Certes, l'État mise beaucoup sur les infrastructures économiques, mais les retombées devraient toujours atteindre les communautés et plus particulièrement celles qui sont les plus vulnérables. À titre d'exemple,

investir dans les routes et les dispositifs permettant d'assurer le flux soutenu des biens et des produits serait un moyen de prévoir une crise alimentaire, acheminer les produits médicaux de base, continuer l'approvisionnement local, maintenir les opérations des PME régionales... Les infrastructures d'adduction d'eau et d'assainissement toucheraient le bien-être et la qualité de vie de la population comme mentionnée plus haut. En d'autres termes, un programme d'infrastructures qui considérerait un *nexus* humanitaire-développement économique serait bénéfique pour le pays, non seulement pour cette phase d'urgence, mais aussi et surtout pour l'après-crise.

Le plan Marshall a aussi insisté lourdement sur les infrastructures. À votre avis, pourrait-on toujours considérer actuellement que l'existence de ce type d'infrastructures pourrait nous permettre de mieux redresser l'économie du pays ?

De manière générale, le déficit en infrastructures de Madagascar constitue l'un des freins majeurs à son développement. En 2018, le pays se situe parmi les 10 derniers pays africains en termes d'Indice de développement des infrastructures de l'Afrique (AIDI) de la Banque africaine de développement (Bad). Il se situe au 46^e rang sur 53 pays.¹ En lien avec cela, j'ai précédemment cité les exemples, ainsi que les liens sur les points ou actions qui permettraient une relance efficace. Le redressement économique devra passer, entre autres, par une meilleure productivité du capital humain. Ce qui requiert un minimum d'infrastructures ap-

Suite p.27



propriées. Toutefois, je rajouterais à cette liste les infrastructures industrielles dont l'impact sur le bien-être de la population et l'économie a été démontré dans un rapport récent de l'Onudi sorti cette année². Ce rapport montre comment le processus d'industrialisation est directement, et de manière mesurable, lié à une meilleure qualité de vie. Il présente de nombreuses évidences sur les liens incontestables des Objectifs de développement durable (ODD) 9, "Mettre en place une infrastructure résiliente, promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et encourager l'innovation", aux autres objectifs et cibles de développement durable. Par ailleurs, il n'est pas surprenant que "ceux qui vivent dans les pays riches et industrialisés bénéficient d'un niveau de vie plus élevé et d'une meilleure qualité de vie grâce à des niveaux d'éducation plus élevés, des soins de santé plus avancés, un filet de sécurité sociale plus large, de meilleurs transports et un accès à la technologie".³

Cela pourrait-il constituer un réel soutien pour le secteur privé qui a été le plus touché par la crise ?

Le soutien au secteur privé aussi appelle à une réponse multisectorielle. L'aspect "infrastructures" en fait partie. Ainsi, y toucher permettrait au secteur privé de bénéficier d'un meilleur système logistique. Par exemple : une meilleure circulation des matières premières, des biens et des produits, la disponibilité locale des mains d'œuvres qualifiées et plus compétitives, une meilleure compétitivité des PME et des Petites et moyennes industries (PMI) grâce à des infrastructures de qualité et des standards qui devraient aussi être mises en place. Les économies qui pourraient s'en dégager permettraient d'alléger la trésorerie des entreprises. Et surtout, la disponibilité de meilleures infrastructures encouragerait les innovations pour des exploitations plus durables et plus respectueuses de l'environnement.

Dans les pays occidentaux, on parle de « réindustrialisation » devant les ravages causés par les multiples délocalisations et qui les ont privés de secteurs vitaux. Quelle réflexion la crise a-t-elle apporté pour ce secteur à Madagascar ?

En lien avec la vision du pays de faire de l'industrialisation une priorité dans son développement, le gouvernement de Madagascar a signé avec l'Onudi un "programme pays" pour soutenir son développement industriel inclusif et durable. Avec divers partenaires, un ensemble d'initiatives est

actuellement mené ou en cours de préparation, notamment dans les domaines de l'agro-industrie et des chaînes de valeur, de l'énergie renouvelable associée à des activités productives, de l'artisanat, du secteur du textile et de l'habillement, de l'entrepreneuriat des femmes et des jeunes, des déchets industriels et médicaux... Des actions spécifiques ont été mises en œuvre comme les mesures d'urgence pour

Le soutien au secteur privé aussi appelle à une réponse multisectorielle

faire face à cette crise, incluant l'appui à la fabrication locale de masques en tissus, le soutien à l'entrepreneuriat des femmes et le déploiement de technologies améliorées pour la gestion des déchets hospitaliers. Nous accompagnons aussi le ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat (Mica) dans sa vision de développer l'industrialisation régionale à travers le concept *One district, one factory* et grâce au rôle rassembleur de l'Onudi, des partenariats sont développés pour ce faire. L'innovation et la recherche sont aussi des points importants du programme et pour cela nous travaillons avec l'École supérieure polytechnique d'Antananarivo, notamment pour la promotion de l'hydroélectricité à des fins productives. Enfin, nous collaborons main dans la main avec le secteur privé comme le Syndicat des industries de Madagascar (Sim) avec lequel des actions sur la mise à niveau des industries existantes sont discutées.

Selon vous, comment Madagascar pourrait-elle recouvrer les pertes engendrées par cette crise, notamment celles qui portent sur les efforts d'avancée vers l'industrialisation déjà déployés auparavant ?

Une forte croissance de l'industrie manufacturière est un moteur essentiel du développement durable pour des pays comme Madagascar. Avec les incertitudes mondiales engendrées par la pandémie, l'Onudi a développé un programme de relance post-Covid de l'industrie pour soutenir ses États membres dans leurs efforts de restructuration du secteur industriel, afin de répondre aux besoins nationaux lors de la phase de relance. Ainsi, à travers le Mica, l'organisation appuie le gouvernement mal-

gache à garder l'élan et soutenir les progrès qui ont été faits jusqu'ici dans sa stratégie de développer l'industrialisation.

La crise sanitaire représente une opportunité pour Madagascar, à l'instar des pays de l'Afrique subsaharienne, de tirer parti des possibilités existantes pour diversifier l'économie, de développer les industries locales, desservir les marchés régionaux qui sont moins éloignés, de considérer les opportunités offertes par la Zone de libre-échange continentale africaine (Zlec) et de réduire la dépendance vis-à-vis des fournisseurs internationaux. Avec ses avantages en termes d'infrastructures de télécommunication, il convient de promouvoir les technologies appropriées qui permettent le télétravail, le commerce électronique et les réseaux en ligne.

À cette fin, l'infrastructure numérique et la connectivité en ligne doivent être étendues. Toutefois, il faut reconnaître que, pour le secteur industriel dans son ensemble, d'autres mesures doivent être envisagées comme l'appui à l'amélioration de la facilité de faire des affaires en période de distanciation sociale (tel que le cadrage réglementaire approprié du commerce électronique). Enfin, la coopération internationale devrait aussi être au cœur du développement industriel de Madagascar pour mieux tirer parti des plateformes globales existantes et ainsi, accéder aux bonnes pratiques et aux meilleures technologies, à des services de conseil, à un partage continu de connaissance, au développement de réseaux et de partenariats. P

RÉFÉRENCES

¹ https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Economic_Brief_-_The_Africa_Infrastructure_Development_Index.pdf

² *How industrial development matters to the well-being of the population. Some statistical evidence, UNIDO, 2020*

³ *ibidem*

L'Éducation ?

TABLEAU

NOIR...



© Présidence de la République Madagascar

Gratuité de l'éducation à Madagascar À quel prix?

L'éducation gratuite. Ce principe est consacré par la Constitution. Mais à chaque rentrée, la polémique est toujours assez vive. Analyse de la situation par un magistrat investi pleinement dans le secteur de l'éducation.



Antonia Rakotoarivelo

L'article 24 de la Constitution consacre la gratuité de l'enseignement en ces termes : « l'État organise un enseignement public, gratuit et accessible à tous ». Cependant, aucun texte législatif ou réglementaire n'en a défini les contours. L'obligation constitutionnelle de gratuité a même été omise de la loi n°2004-004 du 26 juillet 2004 portant orientation générale du système d'éducation, d'enseignement et de formation, modifiée par la loi n° 2008-011 du 20 juin 2008. Par ailleurs, les instruments conventionnels¹ ratifiés par Madagascar se sont contentés de poser le principe de gratuité de l'enseignement, sans en déterminer le contenu.

QUEL SENS DONNER À LA GRATUITÉ DE L'ÉDUCATION ?

En droit administratif, « la gratuité du service public est définie comme l'absence de prix payé par l'utilisateur de celui-ci dont les coûts sont assumés par la collectivité au moyen de l'impôt »². En d'autres termes, l'enseignement public est pris en charge par la collectivité et non par les bénéficiaires directs, en l'occurrence les parents d'élèves. La gratuité ne figure pas parmi les principes qui régissent les services publics malgré quelques tentatives doctrinales³ de la présenter comme telle. En l'absence de dispositions législatives consacrant la gratuité d'un service public, les autorités administratives seraient alors en droit

d'exiger un prix aux usagers en contrepartie des prestations éducatives.

À défaut d'éclairage juridique suffisant apporté par le droit positif malgache, une incursion dans les systèmes éducatifs étrangers s'impose. La pratique est riche d'enseignements sur la gratuité de l'éducation publique. En général, la convergence des idées tend vers une certitude qui consiste à affranchir les parents de tout paiement d'argent en contrepartie du service public de l'éducation. En d'autres termes, la suppression de tous frais scolaires.

Se référant à l'exemple français, la gratuité de l'éducation primaire a été établie par une loi portée par Jules Ferry à la fin du XIX^e siècle. La loi du 16 juin 1881 établis-

sant la gratuité absolue de l'enseignement primaire dans les écoles publiques dispose en son article premier que « *il ne sera plus perçu de rétribution scolaire dans les écoles primaires publiques (...)* ». Cette disposition demeure en vigueur. La gratuité de l'éducation primaire se concrétise en France par le non-paiement des droits ou des autres frais d'inscription, la dispense de frais de scolarité ou écolage, l'attribution sans coût des manuels scolaires jusqu'à la fin du collège, la dotation de fournitures à usage collectif. Dans certains *länder* allemands (*États fédérés, NDLR*), les fournitures scolaires sont fournies aux élèves. En Autriche, les manuels et les matériels pédagogiques sont offerts en supplément d'une exonération des frais de scolarité. Les systèmes scandinaves, souvent érigés comme modèle de réussite en matière d'éducation, ont poussé la gratuité à un niveau inégalable. En Suède par exemple, l'éducation « *est gratuite et les parents ne prennent pas en charge les repas scolaires, les soins médicaux, le transport scolaire, ni les aides pédagogiques* »⁴.

L'on serait tenté d'affirmer assez rapidement que la gratuité des services publics, l'éducation dans le cas d'espèce, est fonction du niveau du Produit intérieur brut (PIB) de chaque État. Vu sous un angle purement économique, cela paraît fondé. Les dépenses publiques constituent le principal moyen de redistribution de la richesse nationale à travers les prestations sociales à l'endroit des ménages. Néanmoins, indépendamment du niveau de PIB, certains pays d'Afrique se sont engagés dans la gratuité de l'éducation primaire publique. Malgré les controverses, la République démocratique du Congo (RDC) s'est lancée dans la gratuité de son éducation primaire. La mesure semble insoutenable d'un point de vue budgétaire. Pour assurer la gratuité, la RDC devrait allouer environ 2,9 milliards de dollars par an au secteur éducatif, soit 50% des recettes publiques du pouvoir central⁵. Il faut rappeler que la RDC est classée 8e pays le plus pauvre du monde malgré ses richesses naturelles abondantes. Elle est en quête d'une situation politique stable. Toutefois, l'initiative et la volonté politique des dirigeants congolais à placer l'éducation au rang de priorité nationale ont conquis les partenaires techniques et financiers.

À ce titre, la RDC bénéficie de l'appui de la Banque mondiale à hauteur de 800 millions de dollars⁶ dans le cadre du Projet pour l'équité et le renforcement du système éducatif (Perse). dénoncée comme un outil de propagande, comme il a été le cas au Malawi ou au Burundi, la gratuité de l'éducation reste avant tout l'expression d'une volon-

té politique de concrétiser la promesse de l'éducation pour tous.

UNE OBLIGATION JURIDIQUE ET POLITIQUE INTERNATIONALE SANS ÉQUIVOQUE

Certes, les difficultés économiques et les déficits cumulés des États d'Afrique (les programmes d'ajustement structurel, les crises de la dette...) empêchent la fourniture de service public de qualité et économiquement accessible à tous. Cependant, en ratifiant les conventions internationales sur l'éducation, l'État malgache a l'obligation de réaliser la mise en place de l'enseignement « *primaire* » gratuit. Selon les observations n°11 et n°13 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR) du Conseil économique et social des Nations unies (Ecosoc) émises en 1999, « *un État partie ne peut s'affranchir de l'obligation explicite d'adopter un plan d'action au motif qu'il ne dispose pas des ressources voulues.* »

Le manque de ressources n'est donc pas une raison valable pour se soustraire à la réalisation de la gratuité. Toutefois, un État partie a « *l'obligation fondamentale minimum d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel* » du droit à l'éducation. Si chaque État est libre de déterminer ce qu'il entend par gratuité dans sa législation, il a cependant l'obligation d'assurer ce « *minimum essentiel* » qui comprend l'interdiction des frais directs (droit d'inscription, frais de scolarité) et des frais indirects (contributions obligatoires des parents, uniformes). Le CESCR estime que certains frais sont acceptables tel que le transport scolaire.

La reconnaissance de la gratuité comme un pilier de la réalisation du droit fondamental à l'éducation ne devrait par rester une faveur politique. Elle devrait être légalement entérinée, organisée et définie. Elle implique également la mise en place des garanties juridictionnelles. « *La possibilité pour le citoyen de trouver un juge est la première des libertés parce qu'elle est la garantie de toutes les autres.* »⁷ Ce droit au recours juridictionnel⁸ est un droit fondamental nécessaire à la sauvegarde des autres droits.⁹ Ces derniers ne peuvent être protégés et garantis que par la possibilité de déclencher une procédure juridictionnelle. Le principe de protection juridictionnelle effective constitue un attribut essentiel d'un État de droit. Il vise à assurer aux justiciables la possibilité de faire réellement valoir leurs droits devant un juge. Ce droit au juge apparaît « *comme une condition de l'effectivité des règles juridiques et comme le fer de lance du droit au droit* »¹⁰. En l'état actuel du droit positif, seule une exception

d'inconstitutionnalité soulevée devant la juridiction administrative pourrait permettre à un justiciable de faire valoir ce droit à la gratuité de l'enseignement.

RÉALITÉS ET ENJEUX

Madagascar s'est engagé juridiquement à garantir l'accès de tous à l'éducation, notamment par la mise en place d'une scolarité « *primaire* » universelle gratuite. Plus largement en faisant siens les objectifs de développement durable à l'horizon 2030, l'État malgache accepte politiquement de prendre toutes les mesures nécessaires pour réaliser ces objectifs. Celui relatif à l'éducation de qualité accessible à tous (objectif n°4) en fait partie. Des efforts sont entrepris, mais sont-ils à la hauteur des exigences nationales et des engagements juridiques et politiques internationaux affirmés ?

À Madagascar, l'accès aux écoles publiques reste subordonné au paiement de droits d'inscription, prévus être supprimés dès la prochaine rentrée scolaire. En outre, dans plusieurs établissements scolaires, les rémunérations des enseignants sont couvertes par des cotisations parentales. À ces dépenses devant être publiques s'ajoutent celles relatives aux équipements des enfants : tenues obligatoires, fournitures scolaires, manuels divers. Le défaut de gratuité érige une barrière à l'entrée des écoles.

Dans un contexte de pauvreté extrême, la destination privilégiée des revenus des ménages tend vers la subsistance au quotidien et le paiement des charges fixes (l'électricité, le loyer). La faiblesse de la capacité d'accueil des établissements et l'accroissement des besoins financiers au rythme de l'évolution de la scolarité amplifient ce contexte économique exigeant. D'où une double sanction à l'endroit des élèves : les parents sont réticents à les envoyer à l'école d'une part, et ceux qui sont scolarisés abandonnent les bancs de l'école parce que les classes suivantes manquent de place, d'autre part. Ainsi, selon les dernières estimations, près de 1,4 million d'enfants de six à dix ans ne seraient pas scolarisés. 69 sur 100 élèves seulement achèvent les cinq années de primaire. En dépit de ce constat alarmant, le montant des dépenses publiques en éducation à Madagascar demeure un des plus faibles en Afrique et dans le monde. Le pays dépense moins de 20 dollars par élève par an, contre près de 150 dollars aux Comores, 6 055 dollars en Allemagne

ou 8 144 dollars aux États-Unis¹¹ (voir infographie p. 30).

MESURES DRASTIQUES

Suite à l'annonce de la suppression des frais d'inscription pour la prochaine rentrée, on peut s'attendre à une augmentation des effectifs des élèves. Cela a déjà été observé dans quelques pays d'Afrique ayant introduit la gratuité. Des mesures drastiques devraient être immédiatement prises pour accompagner sa mise en œuvre. Il s'agit d'abord de construire des salles de classe supplémentaires équipées pour éviter les sureffectifs. Ensuite, recruter et concomitamment former les enseignants. La majorité des enseignants ne dispose que d'une formation académique de niveau secondaire. Même à Antananarivo, seulement 23,8% des écoliers sont encadrés par un enseignant ayant un niveau universitaire.

En 2017, une évaluation de la Banque mondiale effectuée sur 473 primaires a dénoncé le manque de capacité des enseignants : pas un seul enseignant n'a eu un score égal ou supérieur à 80% en français, seuls 6,3% ont satisfait aux normes minimales en mathématiques. Le recours massif aux maîtres *Fikambanan'ny ray aman-drenin'ny mpianatra* (Fram) a entraîné une diminution importante de la proportion d'enseignants qualifiés (titulaires d'un diplôme pédagogique tel que le Certificat d'aptitude à l'enseignement de l'éducation primaire). Plus de 90% des enseignants non-fonctionnaires ne disposent d'aucun diplôme professionnel, ce qui ramène à 35% l'effectif des enseignants qualifiés¹².

Il s'agit, pour faire face à la demande croissante en scolarisation, de mettre à disposition des crédits budgétaires suffisants relatifs aux paiements du salaire du personnel enseignant et administratif, aux dépenses de fonctionnement, aux coûts de construction des infrastructures et leurs équipements, aux acquisitions de matériel pédagogique... Selon la Loi de finances rectificative 2020, le budget du ministère de l'Éducation nationale s'élève à 1 560,07 milliards d'ariary (environ 400 millions de dollars), soit 14,25% des prévisions de dépenses du budget général de l'État. L'allocation de moyens financiers sera-t-elle à la hauteur des exigences de la gratuité ?

UN OBJECTIF À LONG TERME

Malgré les annonces en faveur de l'éducation (construction de 1 100 salles de classe, suppression des frais d'inscription), force est d'admettre que seule une réforme concertée et en profondeur du système

éducatif permettra d'atteindre les objectifs de gratuité et de qualité de l'éducation à Madagascar. À l'heure actuelle, il est primordial de définir légalement les contours de la gratuité de l'éducation publique dans le pays, en tenant compte des paramètres budgétaires. Par ailleurs, la mise en œuvre de la gratuité va de pair avec la décentralisation effective. La politique de l'éducation devrait être une composante essentielle de celle-ci. Des travaux de réflexion méritent d'être menés par le législateur quant aux partages de compétences entre l'État et les collectivités en matière d'éducation. Par exemple, la création d'une fonction publique territoriale permettrait probablement de résoudre en grande partie la question des enseignants. Bien que le critère financier constitue un élément fondamental pour la réalisation des politiques publiques en Afrique, « *un renforcement de la gouvernance est nécessaire pour atteindre les objectifs de l'éducation.* »¹³ La gouvernance est une affaire de volonté politique, de désir de transparence dans la gestion publique et de fermeté dans la lutte contre la corruption à tous les niveaux de l'administration. P

RÉFÉRENCES

¹ *Déclaration universelle des droits de l'Homme article 26 ; Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement, 14 décembre 1960 ; Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels, 1966, article 13 ; Convention relative aux droits de l'enfant 1989, article 28.*

² Dalloz, 2020.

³ Maurice Hauriou, 1856-1929.

⁴ B. Plumelle, « L'éducation en Suède », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, 2005, p.139-146.

⁵ <https://www.jeuneafrique.com/821932/societe/rdc-les-autorites-sorganisent-pour-reussir-le-difficile-pari-de-la-gratuite-scolaire/>

⁶ <https://www.banquemonde.org/fr/news/press-release/2020/06/15/the-world-bank-supports-free-primary-education-and-maternal-and-child-health-improvements-in-the-drc>

⁷ Vabres, *La Protection des droits de l'homme par les juridictions administratives en France, Études et documents du Conseil d'État (EDCE), 1949, p.43.*

⁸ *Article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.*

⁹ *Conseil constitutionnel, 28 juillet 1989, déc. N89-261 DC, Rec, Conseil constitutionnel, consid. n°29, in Dictionnaire des droits de l'homme, Garantie des droits, Andriantsimbazoviana, Gaudin, Marguénau, Rials, Sudre, PUF, 2008.*

¹⁰ *Fromont et Van Waeyenberge, La protection juridictionnelle effective en Europe ou l'Histoire d'une procession.*

¹¹ *Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2016.*

¹² *Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la Conférence des ministres de l'Éducation des États et gouvernements de la Francophonie (Confemen) (Pasec), 2017, Performances du système éducatif malgache : compétences et facteurs de réussite au primaire, Pasec, Confemen, Dakar.*

¹³ <https://afric.online/fr/25321-le-debat-sur-la-gratuite-de-leducation-en-afrique/>

BIO



Antonia Rakotoarivelo est juge administratif en poste au Conseil d'État, Cour suprême de Madagascar. Diplômée de l'Université de Nantes, elle est spécialisée en droit international des droits de l'homme. Elle est, par ailleurs, présidente de l'Association nationale pour la justice administrative, une association de magistrats administratifs œuvrant dans la promotion des juridictions administratives, du droit et du contentieux administratif. Convaincue par l'importance de l'éducation et très engagée sur la question, elle a fondé l'école Albert-Einstein en 2015.

Elle est également membre de l'Eduteam, un consortium d'organisations regroupant l'Albert-Einstein-Schule, Femmes Africaines Elites de demain, la plateforme de la société civile pour l'enfance, la JCI Iarivo et la JCI Antananarivo. L'Eduteam milite pour l'effectivité de la gratuité et de la qualité de l'enseignement fondamental, le respect des engagements internationaux en matière de financement de l'éducation ainsi que la justiciabilité du droit à l'éducation.

L'ÉDUCATION NATIONALE À LA LOUPE

DISPONIBILITÉ D'INTRANTS

Infrastructures minimales requises



20%
des écoles

Utilisation de manuels (français ou mathématiques)



10,3%



Ratio élèves-enseignant

17,6



Accès à l'eau potable

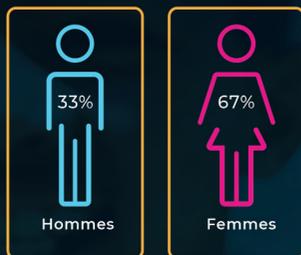
44%

DÉPENSES D'ÉDUCATION PAR ÉLÈVE EN DOLLARS

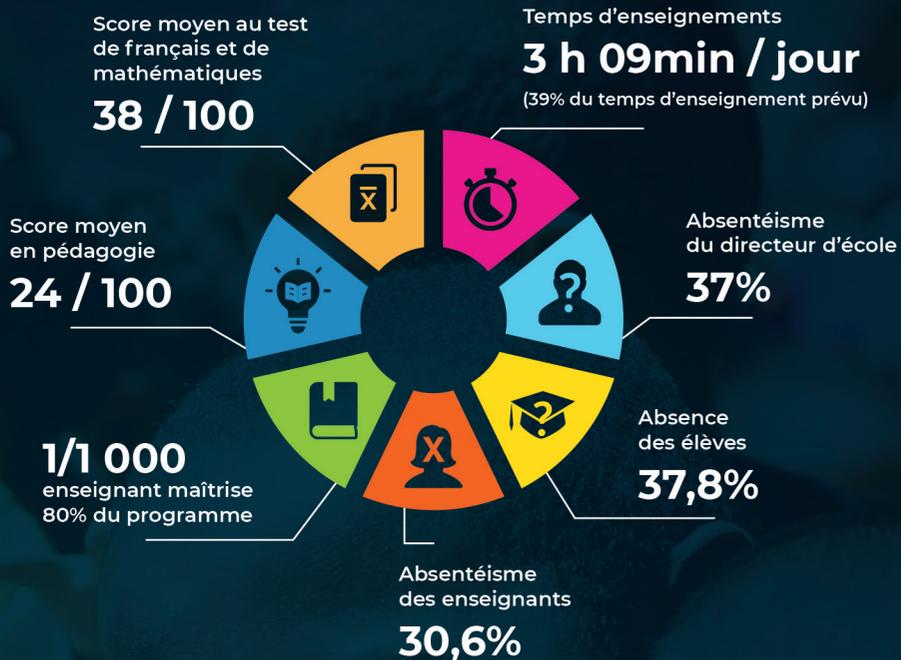


Source : World development Indicators, 2018

GENRE CORPS ENSEIGNANT



INDICATEURS PÉDAGOGIQUES



COMPARAISON INDICATEURS DE PRESTATION DE SERVICE ÉDUCATION ENTRE LES PAYS (ÉCOLES PUBLIQUES)

	Madagascar 2016	Moyenne IPS	Niger 2015	Tanzanie 2014	Kenya 2012	Mozambique 2014
Connaissances des prestataires						
Connaissances Minimales	0,1	14,6	0,0	21,5	40,4	0,3
Scores au test (tous les domaines)	33,2	43,0	33,3	48,3	57,1	26,9



Cadre économique de l'éducation Le financement public de l'éducation nationale

À Madagascar, « L'éducation est une priorité nationale absolue (...) »¹. La Constitution oblige l'État, en son article 24, à organiser un enseignement public, gratuit et accessible à tous. Elle impose également un enseignement primaire à la fois universel et surtout obligatoire.



Vahatraina Rasamoely



Ihandry Randriamaro

Signataire de la déclaration de Jomtien en 1990, réaffirmé en 2011 lors de la dixième réunion du groupe de haut niveau sur l'Éducation pour tous (EPT) organisée par l'Organisation des Nations unies pour l'éducation (Unesco), la science et la culture, le gouvernement de Madagascar s'est alors engagé à « allouer 6% du PNB et/ou au moins 20% des dépenses publiques à l'éducation »².

PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

Toutefois au cours de ces quinze dernières années, les préconisations de l'Unesco n'ont été respectées que durant une courte période allant de 2010 à 2014. En 2015, les dépenses d'éducation représentaient 2,6% du Produit intérieur brut (PIB). Depuis la nouvelle législature, les prévisions budgétaires du ministère de l'Éducation nationale (Men) n'ont pas excédé les 15% du montant total des dépenses du budget général de l'État. Force est d'admettre que Madagascar

demeure encore dans un déficit structurel sévère.

L'État ne peut donc pas assurer à lui seul le financement de certains de ses services publics, dont l'éducation nationale. Dès lors, les apports des partenaires techniques et financiers deviennent plus que nécessaires. Par ailleurs, aux côtés de ces contributions institutionnelles, celles des ménages et des autres donateurs³ restent également une variable significative pour la survie de l'éducation. Le service public de l'éducation

malgache existe en partie grâce à ces acteurs extérieurs à l'État.

FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION NATIONALE PAR LE BUDGET DE L'ÉTAT

L'État est le premier financeur de l'éducation nationale. Les données budgétaires et comptables vérifiées des exercices 2014 à 2017 révèlent que plus de 90% des dépenses effectivement réalisées par le Men ont été couvertes par les ressources propres internes. Ce sont les produits de la fiscalité incluant les droits et taxes à l'importation. Les subventions enregistrées dans les comptes publics demeurent marginales. Cependant, la répartition par catégorie de dépenses du Men permet de constater que les investissements restent faibles. Une forte hausse a été constatée en 2016 : plus de 20% du budget du ministère ont été alloués aux investissements. Or, selon les données comptables disponibles, il s'agirait principalement de la régularisation et du paiement de la part des subventions de l'État aux enseignants non-fonctionnaires des écoles publiques. Les dépenses pour travaux et réhabilitation des bâtiments scolaires restent quasiment résiduelles. S'agissant des dépenses de fonctionnement, elles assurent la réalisation des activités d'enseignement et d'administration générale du Men qui dispose de l'un des plus vastes réseaux de services déconcentrés de l'État⁴. Si les dépenses de solde représentaient globalement le quart des dépenses de fonctionnement du ministère, la tendance s'est inversée en 2017. L'intégration dans la fonction publique des 10 000 premiers enseignants *Fikambanan'ny Raiamandrenin'ny Mpianatra* (Fram)⁵ sur les 40 000 prévus aurait provoqué cette hausse des dépenses de solde. Le paiement des salaires étant obligatoire et permanent, cette inversion devrait se poursuivre pour les exercices suivant l'année 2017⁶. Ainsi, pour l'année 2020, le ministère a annoncé l'attribution de 8 000 nouveaux postes⁷. Les prévisions de dépenses de solde hors indemnités prévues dans le budget de cette année sont évaluées à 902,883 milliards ariary⁸, correspondant à 69,17% du budget du ministère. Le Men conforte alors son statut de principal employeur de la fonction publique⁹.

FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION NATIONALE PAR DES ACTEURS EXTERNES À L'ÉTAT

Les apports des partenaires techniques et financiers s'exécutent dans le cadre des coopérations multilatérales et bilatérales. Conformément à ses engagements et dans le cadre de l'atteinte des Objectifs de développement durable (ODD), la communauté internationale œuvre dans le secteur édu-

catif en vue d'atteindre l'ODD numéro 4. Il s'agit d'« assurer l'accès de tous à une éducation de qualité, sur un pied d'égalité, et promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie »¹⁰.

À travers le projet *Basic education support project for Madagascar*, la Banque mondiale a accordé un « financement record »¹¹ de 100 millions de dollars soit environ 380 milliards ariary en faveur de l'éducation primaire de base malgache. Il s'agit d'un fort soutien à la disposition de l'actuel gouvernement. En effet, entamé au mois de mars 2018, le programme durera cinq ans pour s'achever en 2023. Cela correspond à la fin de l'actuel quinquennat. L'espoir d'une nette amélioration de l'éducation nationale est ainsi permis. Ce projet se focalise essentiellement sur la formation et la mise à niveau des enseignants du primaire, des éducateurs communautaires du préscolaire et les gestionnaires de l'éducation au niveau local.

La coopération bilatérale n'est pas en reste. L'Agence française de développement (AFD) a, par exemple, achevé en 2018 son projet d'Appui à l'amélioration de la qualité de l'éducation (Aquem)¹². En effet, la France a soutenu l'éducation publique malgache en octroyant une subvention de 10 millions d'euros au gouvernement de Madagascar. Ces apports ont permis de renforcer les compétences des ressources humaines chargées de l'enseignement et de la gestion des établissements scolaires.

RETOMBÉES SOCIALES

En outre, les apports du Japon dans la construction d'écoles méritent également d'être soulignés. Le financement de 201 150 euros a permis la construction de quelques salles de classe dans les communes d'Antanandava et de Mahavokatra¹³. Même s'il s'agit de micro-projets, les retombées sociales attendues de ces infrastructures nouvelles sont toutefois humainement inestimables. Le gouvernement japonais contribue surtout à la construction d'écoles dans le cadre du projet de construction d'écoles primaires publiques. Actuellement, le programme concrétise sa quatrième phase¹⁴. Par conséquent, sur les 113 salles de classes prévues, 57 salles d'une valeur totale estimée à 19 milliards ariary ont été inaugurées au mois de juillet 2018. Malgré l'abondance des aides extérieures, force est de constater que les parents d'élèves, pourtant usagers des services publics, sont aussi amenés en certaines circonstances à financer eux-mêmes partiellement l'éducation nationale. Certes, en valeur nominale la contribution de chaque

parent reste modeste. Pourtant, rapporté au niveau du revenu moyen des ménages malgaches, l'effort financier qui leur est requis, dans un contexte de pauvreté, paraît relativement douloureux¹⁵.

Lorsque l'État ne pourvoit pas le contingent d'enseignants nécessaire dans les établissements publics, « un comité de gestion d'école composé de parents, d'enseignants, du directeur d'école et de représentants de la communauté locale »¹⁶ est amené à recruter des enseignants pour dispenser les cours dans les établissements implantés dans les localités. D'où la naissance, en 1975, du mouvement des maîtres Fram¹⁷. Dans ses travaux sur la qualité de l'apprentissage dans les écoles primaires publiques malgaches¹⁸, Jean Bourdon¹⁹ estime que les associations des parents d'élève financent 1/3 des rémunérations de ces enseignants *ad hoc*. Ce qui abonde les dépenses éducatives des ménages²⁰ alors que la subsistance au quotidien reste encore problématique. Les 2/3 ne sont subventionnés par l'État que depuis l'année 2003²¹.

Aucune évaluation exacte du montant total des contributions des ménages n'est alors disponible. En effet, d'une part, la rémunération des Fram par les parents s'exécute en dehors du circuit des finances publiques. D'autre part, certains parents règlent les salaires en nature (sacs de riz, mise à disposition de parcelles terrains arables, etc.). Néanmoins, compte tenu des effectifs des maîtres Fram aspirant à l'intégration dans la fonction publique, l'on peut aisément envisager l'importance de l'apport des parents dans le financement du service public de l'éducation.

SCOLARISATION PRIMAIRE UNIVERSELLE

La Constitution reconnaît le droit de l'enfant à l'éducation²². Les débats sur sa gratuité ne sont pas définitivement arrêtés. Cependant, en l'état actuel des finances publiques malgaches, l'État n'arrivera pas encore à fournir les services publics de base de manière autonome. Le financement de l'éducation nationale est alors assuré par une division tripartite du travail entre l'État, les partenaires technique et financier et les ménages. Évoquer un partage des tâches tient tout son sens dans la mesure l'essentiel de l'aide internationale gravite autour de l'axe « éducation de qualité »²³. En témoignent les similarités entre les projets de la Banque mondiale et de l'AFD évoqués plus haut. Naturellement, l'État se doit alors de garantir l'accessibilité de tous à l'éducation. Or, sans un effort dans les investissements visant à augmenter la capacité d'accueil des élèves, la

scolarisation primaire universelle²⁴ de la très jeune population malgache²⁵ risquerait d'être matériellement compliquée. Fort heureusement, la construction et la réhabilitation de 1 100 salles de classes ont été actées dans la loi de finances rectificative pour 2020²⁶. En outre, « *Le Men envisage en effet une rénovation des curricula, des approches pédagogiques, des manuels et des guides pédagogiques à l'horizon 2020* »²⁷. Dans tous les cas, compte tenu de l'incommensurabilité des besoins en service éducatif, les fonds publics disponibles à l'éducation demeurent limités. Il importe alors de diversifier les modes de financement de ce service public prioritaire en associant d'autres acteurs. L'Unicef prévoit en effet une dégradation de l'éducation publique malgache dès cette année 2020 en cas d'insuffisance de financement²⁸. La responsabilisation des collectivités territoriales²⁹ et l'ouverture aux entreprises³⁰ permettraient probablement de décupler la dynamique existante en faveur d'une éducation nationale potentiellement riche en ressources humaines. P

RÉFÉRENCES

¹ Article 1er de la loi n° 2008-011 du 17 juillet 2008 modifiant certaines dispositions de la loi n° 2004-004 du 26 juillet 2004 portant orientation générale du système d'éducation, d'enseignement et de formation à Madagascar

² Déclaration de Jomtien, 10e réunion du groupe de haut niveau sur l'éducation pour tous (EPT), 22-24 mars 2011, Thaïlande. Paragraphe 6

³ Ce sont essentiellement les organisations non gouvernementales et les associations réalisant des œuvres de bienfaisances. L'association Aide et Action « *L'éducation change le monde* » est un exemple d'organisme œuvrant pour la promotion de l'éducation primaire en Afrique et à Madagascar. <https://afrique.aide-et-action.org/projets-humanitaires/gouvernance-participative-pour-la-reussite-scolaire/> consulté le 20 septembre 2020. S'agissant d'initiative purement privée et dont les cibles ne sont pas focalisées uniquement sur l'éducation publique, leur cas ne sera pas abordé dans la présente étude.

⁴ 22 Directions Régionales de l'Éducation Nationale (Dren), 114 Circonscriptions Scolaires (Cisco) au niveau des districts, 1 591 Zones Administratives et Pédagogiques (Zap) au niveau des communes.

⁵ FRAM : « *Fikambanan'ny Raiamandrenin'ny Mpianatra* » ou association des parents d'élève. Les enseignants FRAM sont des personnes qui assurent l'enseignement dans les classes primaires auprès de certaines circonscriptions scolaires souffrant d'un manque de personnel qualifié disposant d'un certificat d'aptitude à l'enseignement. La qualification de Fram provient tout simplement du mode de rémunération de ces enseignants. Ils sont payés par les associations des parents d'élève et les communautés dans les localités où ils exercent. Sur ce point voir par exemple <https://www.educationsolidarite.org/slideshow/madagascar-les-maitres-fram-enseigner-tout-prix> consulté le 20 septembre 2020

⁶ Voir sur ce point Unicef, *Rapport d'analyse du budget de l'éducation nationale 2014-2019*, Unicef, 2019, p. 8

⁷ <https://www.education.gov.mg/recrutement-8-000-postes-budgetaires-retenus-pour-lannee-2020/> consulté le 20 septembre 2020

⁸ Voir sur ce point la Loi de finances rectificative 2020

⁹ En 2016, le Men tient la première place en matière de dépense de solde évaluée à 294,40 milliards ariary. Voir le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances de 2016, p. 35

¹⁰ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/education/> consulté le 20 septembre 2020

¹¹ <https://www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2018/12/10/emergency-support-paves-way-for-national-education-reform> consulté le 20 septembre 2020

¹² <https://www.afd.fr/fr/carte-des-projets/ameliorer-la-qualite-de-leducation-madagascar> consulté le 20 septembre 2020

¹³ <http://www.education.gov.mg/parteneriat-cooperation-malagasy-japonaise-reussie/>

¹⁴ Voir le Rapport de l'Étude préparatoire pour le 4ème Projet de construction d'écoles primaires en République de Madagascar, JICA, Avril 2015, p. iii « *Sur les 50 écoles demandées par la partie malgache, les écoles cibles du Projet ont été sélectionnées suivant les critères de sélection consentis lors de l'étude préparatoire dans les circonscriptions scolaires (ci-après dénommée, la Cisco) de Toamasina I, Toamasina II, Brickaville, ainsi que de Vatomandry. Par conséquent, dans l'ordre de la plus haute priorité par Cisco I, Brickaville : 4 écoles ; Vatomandry : 6 écoles, Toamasina II : 7 écoles ; Toamasina I : 10 écoles, au total de 27 écoles sont devenus les écoles cibles définitives du projet. Elles bénéficieront soit de la reconstruction, soit de l'extension.* »

¹⁵ <http://www.midi-madagasikara.mg/societe/2014/01/31/parents-deleves-des-epp-pour-la-suppression-des-contributions-au-paiement-des-salaires-des-maitres-fram/> consulté le 20 septembre 2020

¹⁶ Pasec, *Performances du système éducatif malgache : Compétences et de réussite au primaire*, Pasec, Confemen, 2017, Dakar, p. 6

¹⁷ Ce sont des personnes rémunérées par les Fram ou Fikambanan'ny Raiamandrenin'ny Mpianatra, une expression traduite littéralement par « *association des parents d'élèves* ». Ces enseignants volontaires mais peu qualifiés prennent en charge les classes dans les écoles primaires, les collèges et les lycées publics.

¹⁸ J. Bourdon, « *Performances linguistiques des enseignants et qualité d'apprentissage des élèves au primaire : quelques éléments pour Madagascar* », Les documents de travail de l'IREDU, Institut de Recherche sur l'Éducation – IREDU, 2011, p. 10

¹⁹ Jean Bourdon est chercheur à l'Université de Bourgogne. Il a été directeur de recherche au CNRS de Dijon

²⁰ UNESCO, Pôle de Dakar, *Les dépenses des ménages en éducation*, Note méthodologique de l'Unesco, p. 9 « *Relève ainsi des dépenses éducatives des ménages, toute dépense directement induite par la fréquentation scolaire et dont le ménage doit obligatoirement s'acquitter, soit auprès de l'établissement scolaire fréquenté (frais scolaires, certains manuels, frais de cantines et d'hébergement, etc.), soit en dehors de l'établissement (uniformes, fournitures scolaires, transports, etc.).* »

²¹ M. Rakotonandrasana, « *Madagascar, Enseignants recrutés sans formation initiale* », Séminaire international sur la professionnalisation des enseignants de l'éducation de base : les recrutements sans formation initiale, 11-15 juin 2007, https://www.ciep.fr/sources/conferences/CD_professionnalisation/bak/pages/docs/pdf_pays/Madagascar.pdf consulté le 20 septembre 2020

²² Article 23 de la Constitution de 2010

²³ Il en est de même pour le Programme d'Appui aux Secteurs Sociaux de Base ou Passoba. Le volet éducation a reçu un financement de 32 millions d'euros de l'Union Européenne. Réalisé entre 2013-2017, le projet a permis le renforcement de capacité du personnel du ministère de l'éducation nationale dans 9 régions de Madagascar. <https://www.education.gov.mg/presentation-passoba-education-avril-2013-septembre-2017/>

²⁴ Voir sur ce point J-M de Ketele, « *La Scolarisation primaire universelle et une éducation de qualité pour tous : un défi considérable pour toutes les régions du monde* », Unesco, 2004. « *La scolarisation primaire universelle concerne avant tout les apprentissages fondamentaux que sont la lecture, l'écriture et le calcul. Ceci implique de 4 à 6 (voire 7 années) d'enseignement selon les conditions où ceux-ci ont lieu. Les objectifs fixés à Dakar vont au-delà de ces trois apprentissages fondamentaux ; ils visent une éducation de base de qualité pour tous.* »

²⁵ Voir sur ce point, Pasec, *Performances du système éducatif malgache : Compétences et de réussite au primaire*. Pasec, Confemen, 2017, Dakar, p. 3

²⁶ Voir sur ce point l'exposé des motifs de la loi de finances rectificatives pour 2020, p. 5

²⁷ Pasec, *Performances du système éducatif malgache : Compétences et de réussite au primaire*. Pasec, Confemen, 2017, Dakar, p. 9

²⁸ Unicef, *Rapport d'analyse budgétaire de l'éducation nationale 2014-2018*, Octobre 2018, p. 10

²⁹ On peut citer par exemple les efforts de la commune rurale d'Ambohidrabiby qui réhabilite par ses propres moyens, appuyé par des donateurs privés, le lycée communal afin d'accueillir les élèves ayant réussi leur examen en vue de l'obtention du brevet d'études du premier cycle.

³⁰ <https://www.newsmada.com/2020/09/21/fondation-telma-manangana-sekoly-hisianny-fampandrosoana/> consulté le 20 septembre 2020

BIO



Diplômé de l'École normale supérieure de Lyon, Miary Rasamoely prépare sa thèse en droit public à l'Université de Lorraine au sein du laboratoire l'Institut de recherche sur l'évolution de la nation et de l'État (Irenee). Récemment chargé de cours de finances publiques à la faculté de droit de Metz, il est également membre de la Société française de finances publiques (SFFP). En outre, il est juge à la Cour des comptes de Madagascar.

ÉVOLUTION DE LA PART DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT ALLOUÉ AU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE



Minimum préconisé par l'Unesco

Part du budget du ministère de l'Éducation Nationale

Source : rapports de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances de 2006 à 2017 et lois de finances rectificatives 2018, 2019, 2020

RÉPARTITION PAR NATURE DE FINANCEMENT DES DÉPENSES DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE DE 2014 À 2017

FINANCEMENT	2017	2016	2015	2014
Ressources Internes	94,38 %	87,34 %	98,55%	99,61%
Subventions	5,62%	12,66%	1,45%	0,35%
Emprunt	-	-	-	0,3%
TOTAL	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : Cour des comptes et documents annexes aux Lois de règlement de 2014 à 2017

RÉPARTITION DES DÉPENSES DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE PAR CATÉGORIE DE 2014 À 2017

CATÉGORIES DE DÉPENSES	2017	2016	2015	2014
Opération hors solde	21,13%	58,53%	66,99%	63,03%
Opérations de solde	62,26%	20,71%	26,70%	30,97%
Fonctionnement	83,39%	79,24%	93,69%	94,01%
Opérations d'investissement	16,61%	20,76%	6,31%	5,99%
Investissements	16,61%	20,76%	6,31%	5,99%
TOTAL	100%	100%	100%	100%

Source : Cour des comptes et documents annexes aux Lois de règlement de 2014 à 2017



Profil de sortie À l'école des chômeurs

Des diplômés sans emploi, des jeunes sous-employés, l'on en trouve dans chacune de nos villes. Le problème principal du marché de l'emploi à Madagascar est l'inadéquation entre le contenu et le système de formation.



Hilda Hasinjo

« La géographie est mon domaine de prédilection. J'ai toujours voulu travailler dans le secteur de l'aménagement et l'urbanisme. Mais il faut dire qu'il y a beaucoup de failles entre ce que nous avons appris à l'école et ce que je fais en pratique au travail », confie d'emblée Marina Harinosy. Cette jeune diplômée a dû suivre des cours en ligne et renforcer ses acquis dans d'autres domaines avant de pou-

voir décrocher son premier travail, après un master 2. « Deux ans. Voilà le temps que j'ai perdu pour chercher du travail après mes études de géographie. L'on m'avait prévenue ! Mes parents m'ont dit que la filière que j'ai choisie n'offrait pas assez de débouchés. Et je ne voulais pas enseigner ! », souligne-t-elle.

EMPLOYABILITÉ LINÉAIRE

Selon Jean Luc Ramamonjjarisoa, le problème de Marina Harinosy n'est pas un cas isolé. Les contenus des formations universitaires de nos jours ne répondent plus à la demande du marché du travail. « Le développement de l'employabilité linéaire n'est plus d'actualité. Décrocher les diplômes puis chercher du travail n'est plus la formule gagnante. Cette situation était

tenable quand il n'y avait pas encore autant de concurrence dans tous les domaines. Maintenant, la donne a changé. La structure de l'économie a évolué. La concurrence s'est développée, tout comme le marché du travail», explique cet ancien directeur des ressources humaines. À la tête du Fonds malgache de formation professionnelle (FMFP), Jean Luc Ramamonjariisoa met à profit les expériences de son ancien poste pour comprendre et pour essayer d'apporter des solutions aux problèmes liés à la disponibilité des ressources humaines dans le domaine de la production.

«Le problème actuel est justement cette adaptabilité du contenu de formation au besoin des secteurs qui se développent à Madagascar. Nous ne nous sommes pas préparés à la concurrence. Le contenu de notre formation n'a pas changé dans son essence depuis plus d'un demi-siècle. Le problème du chômage à Madagascar n'est pas tant l'inexistence des offres d'emploi, mais plus l'inadéquation profil/poste», déplore le DG du FMFP. Il soutient que pour chaque offre d'emploi qu'il a eu à diligenter, il y a toujours au moins une centaine de répondants. Mais seuls deux ou trois candidats sont proches du profil recherché.

FILIÈRES

La question du profil de sortie est un véritable casse-tête aussi bien pour les parents, que pour les élèves ou étudiants et les employeurs. Le Plan sectoriel de l'éducation (PSE), la réforme censée doper la performance de l'éducation fondamentale, souligne globalement qu'après neuf années d'études, les élèves puissent prendre en main leur vie selon les profils de sortie de chaque sous-cycle. À l'issue du premier sous-cycle, les élèves auront les apprentissages de base (lire-écrire-compter avec la langue malgache, l'apprentissage du français oral commencera en deuxième année de ce premier sous-cycle). Quand les élèves termineront le second sous-cycle, leurs apprentissages de base devraient être consolidés avec l'apprentissage des matières scientifiques. Les élèves procéderont au renforcement des acquis de bases avec des matières techniques et les compétences générales essentielles à la fin du troisième sous-cycle. Aujourd'hui, de nombreux jeunes sont en déperdition, la faute à un cap qui n'a pas été bien fixé.

À cette situation s'ajoute le fait que les jeunes ne sont pas bien préparés à affronter le monde du travail, car la plupart ont mal choisi leurs filières. Ialy Rajemisa explique d'ailleurs que «le diplôme du baccalauréat

(peu importe la série) devient une finalité qui leur donnera accès aux études supérieures. La transition se fait après cette période pour la plupart des jeunes. Parmi les bacheliers d'une même année, certains passent des concours ou s'inscrivent avant l'obtention du bac et d'autres attendent le résultat avant de choisir des écoles pour continuer leurs études supérieures. D'autres perdent même une année parce qu'ils ont souhaité avoir plus de temps de réflexion par rapport à leurs orientations et ont raté les inscriptions aux concours des différentes universités». Elle sait bien de quoi il en retourne car elle travaille dans le domaine de l'orientation des jeunes.

ORIENTATION

L'information sur les orientations scolaires et la sensibilisation collective sur les informations afférentes aux carrières et au développement personnel ne sont pas mises en avant. Pourtant elles devraient être un outil

La question du profil de sortie est un véritable casse-tête aussi bien pour les parents, pour les élèves ou étudiants que pour les employeurs

permettant de réduire les pertes de temps en matière de choix de formation ou de filière. L'orientation devrait être structurée et préparée à partir de la classe de troisième, afin que les étudiants puissent bien choisir leurs filières en seconde (scientifique, tertiaires, professionnelle ou littéraire pour les établissements malgaches ; STMG, S, ES, Pro pour les établissements homologués et les écoles françaises). Mieux informés, les jeunes pourront bien se repérer et faciliter leur prise de décision par rapport à leur orientation avant même le passage aux examens du baccalauréat.

Le manque d'orientation entraîne des difficultés à la sortie des écoles. «Quelques-uns de mes amis ont choisi de se lancer dans un domaine qui est vraiment loin de ce que nous avons appris à l'école. D'autres domaines moins techniques et plus faciles d'accès», confie Marina Harinosy. Dans le jargon du

domaine de la formation, c'est ce que l'on qualifie de sous-emploi. «Le jeune n'est pas au chômage mais il ne travaille pas dans le domaine pour lequel il a été formé. C'est aussi un problème. Finalement, sa formation ne lui sert absolument pas. Il a alors besoin de se former, encore une fois, pour le travail qu'il aura réussi à décrocher», explique Jean Luc Ramamonjariisoa.

ALTERNANCE

Le constat devrait amener les politiques à réorganiser la formation de manière à avoir davantage de flexibilité. Ce qui constitue l'une des réformes que l'administration veut engager dans le domaine de l'éducation. «La solution est l'alternance. Cette approche est opérationnelle au niveau des écoles privées. Les universités publiques ont du mal à l'imposer. L'alternance dès la première année forge pourtant les jeunes à mieux appréhender le monde professionnel en découvrant et en comprenant le système très tôt», continue le directeur du FMFP. Il précise d'ailleurs que le FMFP n'a pas pour vocation de remplacer les écoles de formation professionnelle mais de leur venir en renfort, en réponse aux demandes de formation pour les organisations professionnelles. Selon Jean Luc Ramamonjariisoa, les demandes de formation vont des domaines les plus basiques comme les langues et les questions d'organisation, à ceux plus complexes, plus techniques et spécifiques, dans lesquels les ressources humaines font défaut. Pour beaucoup de formations, le FMFP fait appel à des formateurs internationaux, car il y a des domaines où Madagascar n'a pas de spécialistes.

«Le monde de la formation devrait s'adapter au monde professionnel au risque d'aggraver la situation. En effet, les formations initiales sanctionnées par un diplôme ne sont plus la seule porte d'entrée dans le monde professionnel. Au contraire, l'école de la vie et la formation professionnelle sont désormais d'autres moyens d'accéder à un travail. Les employeurs privilégient plus les candidats avec ces profils au détriment de ceux qui possèdent un diplôme», conclut notre interlocuteur. P

Offre et usagers

Les piliers indissociables pour une éducation de qualité pour tous

L'éducation de qualité pour tous est encore une chimère. Chiffres à l'appui, les auteurs de l'article démontrent les écueils qui jalonnent la route pour mener vers cette universalité d'une éducation de qualité dans la Grande île.



Saphira Rakotonirina et Lily Razafimbelo

D'aucuns réfutent que l'éducation ne consiste pas simplement à passer des examens, obtenir un diplôme et une situation, se marier et s'installer, et n'est pas seulement une machine à fabriquer des robots de la pseudo-économie. Nous admettons sans restriction qu'elle doit être au cœur de toutes les stratégies de construction du présent et de l'avenir de n'importe quel pays, en particulier d'un pays comme Madagascar. L'éducation a pour finalité de former de futurs êtres humains accomplis, capables de penser, de critiquer, de créer, de gérer et de maîtriser leurs émotions. L'éducation est un enjeu mondial, un des grands défis du millénaire. Sans éducation, il ne peut y avoir de participation consciente et responsable à la gouvernance des sociétés. Nelson Mandela avait expliqué que «*l'éducation est votre arme la plus puissante pour changer le monde*». Pour Benjamin Disraeli, «*de l'éducation de son peuple dépend le destin d'un pays*».

UN CONSTAT SOMBRE

Alors, éducation ou enseignement ? Nous aimons jongler avec les mots et les concepts pour nous plonger dans le flou et nous empêcher de discerner les vrais problèmes dont souffre le système éducatif à Madagascar. Les chiffres clés sur la performance d'un système éducatif fondamental, moins efficace et peu efficient à Madagascar, nous interpellent : en 2014-2015, seuls 18,4 % des enfants de 3 à 5 ans étaient préscolarisés. En 2019, 56 % (60 % prévus en 2020) des élèves ont achevé le fondamental premier cycle ou l'enseignement primaire, 37 % pour le fondamental troisième cycle ou collège (contre 40 % prévus pour 2020) et 21 % ont accédé au secondaire général (lycée), pour 2019-2020. Concernant le taux de redoublement, en 2013-2014, un enfant sur cinq a redoublé sa classe et 48 % des enfants entre cinq et 14 ans ont abandonné prématurément l'école¹.

L'on note également de fortes disparités en matière d'accès entre ruraux et urbains. Si sept enfants urbains sur 10 ont la chance d'atteindre la dernière année du primaire et huit sur dix la première année du collège, ils ne sont respectivement que quatre et cinq enfants sur 10 à espérer y parvenir en milieu rural. Selon le *Multiple indicators cluster survey* (Mics), seulement 7 % des enfants de sept à 14 ans savent compter, avec une faiblesse plus accentuée pour les élèves pauvres et vivants en milieu rural. Par ailleurs, on observe un faible niveau académique et pédagogique des enseignants de l'éducation fondamentale. En 2013, 13 % des enseignants du primaire avaient un diplôme pédagogique et plus de la moitié des enseignants du primaire public et communautaire étaient des enseignants

Plus de la moitié des enseignants du primaire public et communautaire étaient des enseignants sans formation initiale

sans formation initiale ou avec une initiation de courte durée à leur future fonction d'enseignant, entraînant une qualité nettement insuffisante de l'éducation fondamentale. À cela s'ajoutent le manque et/ou la vétusté des infrastructures éducatives et des équipements. Quant au budget alloué à l'éducation, il demeure encore insuffisant face aux besoins et reste bien loin des engagements internationaux d'attribuer 20 % du budget national à l'éducation² ou 6 % du

PIB³ (voir article *Cadre économique de l'éducation : le financement public de l'éducation nationale p.34*).

COMPRENDRE OÙ VA L'ARGENT

Avec des allocations de 1305,3 milliards ariary dans la Loi de finances rectificative 2020, l'Éducation nationale bénéficie du deuxième plus gros budget de l'État. Les documents actuels ne permettent cependant pas de comprendre comment ces fonds ont été effectivement utilisés et ont impacté la vie des citoyens. C'est dans cette perspective que le Collectif des citoyens et des organisations citoyennes (CCOC)⁴, dans le cadre d'un partenariat avec l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), a initié un projet-pilote d'enquêtes au niveau de trois districts de la région Analamanga (Antananarivo-Renivohitra, Antananarivo Avaradrano et Anjozorobe) pour, d'une part, recenser chaque infrastructure d'École primaire publique (EPP) et de Centre de santé de base (CSB), ainsi que les points d'eau. Et pour, d'autre part, interroger les usagers sur leur niveau de satisfaction concernant ces infrastructures. Cette connaissance du point de vue des usagers est d'autant plus nécessaire que l'analyse de la situation des secteurs sociaux a révélé qu'ils prennent en charge une part élevée des coûts d'accès à ces services (40 % des dépenses de l'éducation, mais aussi de la santé).

Ces enquêtes ont mis en évidence que pour Madagascar, le chemin est encore long pour atteindre les objectifs du Plan sectoriel de l'éducation (PSE) et de l'Objectif 4 «*Éducation équitable et de qualité*» des Objectifs du développement durable. Le CCOC se propose alors de contribuer à l'amélioration de la qualité de l'éducation à travers le suivi de la qualité des prestations délivrées au niveau communautaire et de la satisfaction des usagers, en effectuant un état des lieux mis à jour annuellement, disponible pour tous par une cartographie dynamique en ligne. Cet état des lieux doit être com-

munié aux responsables et, la mise à jour annuelle doit permettre de constater : la prise de responsabilité, ou non, des dirigeants, l'amélioration des infrastructures, de la qualité de service, et le niveau de satisfaction des usagers au niveau de l'offre des EPP, des CSB et des points d'eau. Le choix de ces trois infrastructures n'est pas un hasard. En effet, l'accès des enfants à l'éducation dépend aussi de leurs conditions de vie et de leur environnement. L'absence d'infrastructures de santé et les difficultés d'accès à l'eau potable sont autant de facteurs qui peuvent influencer négativement sur les capacités physiques et intellectuelles des enfants, ainsi que la motivation des parents à envoyer leurs enfants à l'école. Il y a une évidente interdépendance des secteurs sociaux pour un développement intégral du capital humain.

UNE SITUATION SUR LE TERRAIN PEU PROPICE À UNE ÉDUCATION DE QUALITÉ

L'existence d'une école fonctionnelle est un des facteurs pouvant influencer sur la qualité de l'éducation des enfants. Les conditions matérielles dans lesquelles les élèves évoluent sont fondamentales pour prétendre obtenir une éducation de qualité. Or, les enquêtes menées sur le terrain ont montré que près de 30 % des infrastructures sont en mauvais état. Si toutes les EPP ont un toit, plus de 33,3 % sont en mauvais état. Si toutes les EPP disposent de toilettes, 49 % ne sont pas équipées de fosses septiques. 49,2 % des EPP n'ont pas d'électricité, principalement en raison de l'absence de la Jirama dans la circonscription et en raison du coût élevé des autres sources. Quant au confort de l'élève, il est dérisoire puisque si un banc est généralement dédié pour trois élèves, ce chiffre peut varier d'un banc pour un jusqu'à sept élèves selon les EPP, avec près de la moitié des bancs en piteux état. Offrir à tous les élèves les conditions optimales pour obtenir les meilleurs résultats se traduit également par un soutien alimentaire à travers les cantines scolaires et la fourniture de kits scolaires, afin de soulager les charges parentales. Les enquêtes ont cependant révélé des défaillances et des disparités évidentes. En moyenne, 53 % des EPP disposent d'une cantine, avec une répartition inéquitable au niveau des trois districts : quasiment toutes les EPP d'Antananarivo-Renivohitra sont équipées d'une cantine, contre 33,3 % à Avaradrano. Si les parents qui financent généralement la cantine en espèces ou en nature, aucune aide n'est apportée aux cantines d'Anjozorobe, tandis que 54,5 % des EPP d'Antananarivo

-Renivohitra et 2 % des EPP d'Avaradrano bénéficient d'une aide du ministère de l'Éducation nationale. Pour ce qui est de l'octroi des kits scolaires, malgré les promesses présidentielles, 89 % des responsables des EPP des trois districts ont déclaré ne pas en avoir reçu. Par ailleurs, la majorité des kits reçus par les établissements sont des donations venant des entités privées établies à proximité et non par l'État. Si la proximité des EPP constitue également un élément important pour faciliter l'accès à l'éducation, la situation se révèle relativement satisfaisante : en moyenne, les usagers sont à 400 m d'une EPP. Cependant, dans certains cas, les élèves doivent parcourir 7 km pour arriver à l'école.

Il n'est plus à démontrer que la clé pour une éducation fondamentale de qualité, préparant des jeunes capables de poursuivre leur cursus avec les bases solides qui leur permettront de voir l'avenir avec sérénité, est la disponibilité d'enseignants en quantité suffisante, et ayant les capacités professionnelles adéquates. Il a été constaté qu'il existe une forte concentration d'enseignants payés par les associations de parents d'élèves ou *Fikambanan'ny ray aman-drenin'ny mpianatra* (Fram) dans le district d'Anjozorobe (71 %) et d'importantes différences subsistent au niveau des indemnités des enseignants Fram non subventionnés, pris en charge par les parents. En effet, si la moyenne est évaluée à 883 200 ariary par année scolaire sur l'étendue de la région, il a été noté qu'un enseignant Fram peut toucher jusqu'à six fois plus à Antananarivo-Renivohitra. Au niveau du matériel (livres, matériels didactiques), seulement 14 % des responsables d'EPP ont jugé qu'il était complet, tandis que les usagers ont mentionné la qualité insuffisante du contenu de l'enseignement parmi leurs motifs d'insatisfaction.

QU'EN EST-IL DES USAGERS ?

L'enquête a permis d'identifier que 20 % des usagers enquêtés sont insatisfaits de l'éducation fournie aux élèves à cause des coûts élevés par rapport à la capacité de prise en charge des parents, de l'insuffisance du nombre d'enseignants, de la remise en cause de la qualité de l'enseignement prodigué, de l'insuffisance du temps d'enseignement et du non-respect du calendrier scolaire, ainsi que de la surpopulation des classes. À la question : «*quels sont les critères qui motivent les parents pour le maintien des enfants à l'EPP?*» Ont été citées comme réponses : l'importance de l'acquisition du savoir, le bon fonctionnement de l'EPP, la

disponibilité et les efforts des enseignants, les bons résultats obtenus par les enfants, le coût abordable de la scolarisation à l'EPP et sa proximité.

Parallèlement, les infrastructures de santé à travers les CSB et les points d'eau sont déterminantes pour influencer positivement sur les capacités physiques et intellectuelles des enfants, ainsi que la motivation des parents à envoyer leurs enfants à l'école. L'enquête a mis en lumière qu'en moyenne, les CSB sont situés à 3,8 km des usagers dont les principaux motifs de non-consultation sont : la distance, l'absence fréquente du médecin et les coûts. 55,3 % des usagers se sont plaints de ne pas avoir eu de médicaments parce qu'il n'y en avait pas ou parce que c'était trop cher. Alors que la mise en place de la Couverture de santé universelle (CSU) piétine, près de 78 % des personnes enquêtées se sont déclarés prêts à payer une cotisation pour la santé avec un montant moyen de 2 100 ariary par personne, par an. Quant aux points d'eau, 52,7 % des usagers se sont déclarés insatisfaits des services délivrés. Ils sont particulièrement indisposés par les coupures d'eau (30,5 %) alliées à une pression faible (13,8 %), et une mauvaise qualité de l'eau qui est sale et a un goût bizarre (19,5 %). La qualité de service est aussi critiquée au niveau des heures d'ouverture et de l'insuffisance des bornes-fontaines. Près de 20 % des usagers qui se sont exprimés trouvent que l'eau coûte cher.

QUELLE ÉDUCATION VOULONS-NOUS POUR NOS ENFANTS ?

Un des bénéfices que l'on peut tirer de cette enquête est qu'elle a permis d'identifier un certain nombre de réalités et de priorités pour que l'éducation à Madagascar réponde à la fois aux attentes et aux besoins des usagers, ainsi qu'aux objectifs que l'État s'est fixés. L'implication des parents dans le suivi de la qualité des prestations fournies par les infrastructures de base devrait favoriser une utilisation plus optimale des ressources et des résultats palpables pour le développement des enfants. Ainsi, le gouvernement devrait prioriser les réhabilitations et les extensions des infrastructures existantes demandées par les usagers et se concerter avec les communautés et les responsables locaux pour que les nouvelles constructions répondent effectivement à leurs besoins. Dans le but d'améliorer la gestion des services publics de base et étant donné que la commune est la structure la plus proche de la population locale, l'État est appelé à donner à cette dernière les

moyens juridiques, financiers et techniques d'assurer la gestion des infrastructures de base.

À cela s'ajoute la nécessité de déconcentrer les prises de décision pour obtenir plus d'impacts pour les usagers. Une répartition plus pertinente des ressources humaines, notamment des enseignants Fram, dont le renforcement de capacité spécifié dans le PSE, doit être mise en œuvre prioritairement, avec une révision déjà prévue des *curricula* afin de rehausser la qualité de l'éducation. La gratuité de l'éducation doit être rendue effective avec la prise en charge par l'État ou par les collectivités décentralisées des frais d'inscription, de l'écolage et de l'enseignement.

Les connaissances des responsables des EPP, aussi bien au niveau du budget qu'au niveau des textes qui régissent l'éducation, doivent être améliorées. La capacité des usagers à effectuer le suivi de la qualité des prestations données par les infrastructures sociales de base doit être renforcée à travers une meilleure connaissance de leurs droits et des critères de qualité pour une amélioration de la qualité de l'éducation.

RENFORCER LE SUIVI CITOYEN SUR TOUT LE TERRITOIRE

La cartographie en ligne des résultats de l'enquête constitue un important outil dans l'orientation des actions publiques dans le secteur de l'éducation et dans la planifi-

cation des mesures étatiques. La première phase de l'évaluation pilote étant achevée, il est nécessaire d'étendre cette étude au niveau des autres régions de Madagascar afin d'avoir une cartographie nationale des besoins réels des communautés, qui permettra de prioriser les interventions du gouvernement et de responsabiliser les collectivités territoriales décentralisées. Cette extension est cependant dépendante de la capacité de mobilisation de partenaires et de prise de responsabilités des citoyens pour accompagner et pérenniser la démarche.

Malcolm X a dit: «*l'éducation est un passeport pour l'avenir, car demain appartient à ceux qui s'y préparent dès aujourd'hui.*» Madagascar, à travers le PSE, se porte vers 2022 pour construire «*une éducation de qualité pour tous, garantie du développement durable*». L'enquête que le CCOC a menée a mis en lumière la nécessité d'aller au-delà des mots et des textes, mais d'agir en urgence en prenant les mesures concrètes adéquates. Car nous ne pouvons pas espérer construire un Madagascar «*émergent*» sans développer les individus, première richesse et fer de lance de tout projet de développement. **P**

..... REFERENCES

1. *Plan sectoriel de l'éducation (PSE) 2018 - 2022*
2. *Convention de Jomtien*
3. *Recommandation de l'Unesco*
4. *Le Collectif des citoyens et des organisations citoyennes (CCOC) est une organisation de la société civile qui œuvre pour l'instauration de l'État de droit à travers le suivi des politiques publiques et budgétaires*

BIO

Lily Razafimbelo chercheuse enseignante, maître de conférences en sciences de l'information et de la communication. Elle est trésorière du CCOC.

Safirah Rakotonirina est la responsable des opérations auprès du CCOC.

À propos du CCOC. Le CCOC est une organisation de la société civile qui a vu le jour en 2009. Il œuvre pour l'instauration de l'Etat de droit, à travers la production, entre autres, d'analyses, des plaidoyers, des collaborations avec d'autres organisations de la société civile, etc.

..... L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ : UNE RÉALITÉ COMPLEXE

« (...) Le critère d'écolage influe également sur les choix des parents dans la recherche d'établissements scolaires pour leurs enfants. Il existe de ce fait différents types d'établissements scolaires privés à Madagascar dont l'écolage est le premier critère de différence. Plus un établissement aura un écolage élevé, plus l'offre de service éducatif s'adresse à une population aisée, voire riche. Actuellement, ils prennent de plus en plus le statut de Sarl. Par opposition se trouvent les établissements à vocation humanitaire ou sociale. Les dépenses liées à la scolarité des élèves peuvent y être inférieures à celles du public.

Depuis 2003, l'État malgache a choisi de leur apporter une aide sous forme de subvention dénommée "allègement des charges parentales". Cette dernière concerne les écoles ayant un écolage inférieur ou égal à 800 ariary. Ce taux ainsi que le montant accordé sont restés inchangés. (...) La majorité des établissements scolaires privés sont de type "entreprises de petite taille". Mais les directions nationales de l'enseignement privé clament haut et fort qu'il ne s'agit pas de "business" et revendiquent le statut de "service d'utilité publique". De manière générale, les établissements privés sont présents sur tout le territoire de Madagascar avec une très forte concentration en zone urbaine et sur les hauts-plateaux (Analamanga, Vakinankaratra, Itasy et Haute-Matsiatra).

Dans les zones les plus reculées, là où le public est souvent absent, les établissements confessionnels, surtout catholiques, assurent la mission de l'éducation. Le terme "privé" cache en fait une réalité

complexe : les deux extrêmes s'y rencontrent, les établissements très performants comme les établissements médiocres. Malheureusement, les chiffres fiables ne sont pas disponibles, car les établissements privés sont réticents à donner des renseignements les concernant. Cette complexité de la réalité dans les établissements privés prête à confusion, ce qui engendre souvent des malentendus du type : "pourquoi l'État doit-il aider ou subventionner les établissements scolaires privés ?" ou des clichés du type "le privé, c'est n'importe quoi". L'opinion publique associe la notion de privé à l'un ou l'autre type d'établissements.

Par ailleurs, peu d'études ont été faites concernant le privé, surtout après son expansion subite et incontrôlée ou non contrôlée à partir des années 90. Il faut juste comprendre le contexte de cette explosion démographique de l'enseignement privé : il s'agit d'une réaction à la malgachisation de l'ère socialiste considérée comme un échec total. Des études doivent être menées pour définir le profil des enseignants du privé, les causes de création d'établissements (pourquoi le choix du primaire, ou du primaire avec collègue, ou de lycée uniquement...), le régime d'études... Cela permettrait peut-être de comprendre le succès ou le dysfonctionnement des établissements privés et/ou d'en tirer les leçons pour améliorer le système éducatif. »

In Plan sectoriel de l'éducation (2018-2022)

« Les influences de réseaux mafieux se font encore ressentir »

Après une brillante carrière de chercheuse, Baomiatotse Vahinala Raharinirina a été nommée ministre de l'Environnement et du Développement durable en janvier 2020. Elle s'est entretenue avec *Politikà* pour faire un point d'étape sur les dossiers brûlants qu'elle doit gérer.



Raoto Andriamanambe



Ihandry Randriamaro

BAOMIAVOTSE VAHINALA RAHARINIRINA

Ministre de l'Environnement et du Développement durable (Medd)

Vous avez hérité d'un portefeuille sensible et stratégique. Quels sont les chantiers auxquels vous vous êtes attaquée ?

Le ministère de l'Environnement et du Développement durable (Medd) a lancé plusieurs chantiers de réforme importante comme la création de la future ligne verte du Medd, ou encore la mise en place de l'Unité de lutte contre la corruption (ULC). Elle travaille en étroite collaboration avec le Bureau indépendant anticorruption (Bianco) et le ministère de la Justice. Accompagnée d'un service de doléances, elle offre la possibilité de contacter directement le ministère en se basant sur des constats d'injustices ou de criminalités environnementales. L'ULC permet également de dénoncer un agent du ministère qui serait impliqué dans des faits de corruption ou de prise d'intérêts. Les informations ou les renseignements remontent directement au département central, ce qui permettra d'intervenir rapidement. Les enquêtes sont diligentées via ce dernier. Il était important que cette question de la gouvernance soit matérialisée.

Nous constatons un engouement des citoyens qui s'y impliquent en sachant que leurs identités seront tenues au secret. Avec des processus accélérés, nous pouvons mettre en lumière certains dossiers classés sans suite ou bloqués au niveau régional. Nous essayons vraiment de privilégier les descentes sur terrain pour nous enquêter des réalités des directions régionales, constater ce que font nos équipes, les communautés, et pour résoudre les challenges ainsi que les difficultés qui se posent. Je pense qu'il faut vraiment qu'il y ait une prise en compte de cette réalité que vivent ces acteurs au niveau local. En huit mois, mon équipe et moi avons parcouru pas moins de 30 000 km et visité 17 régions sur les 22.

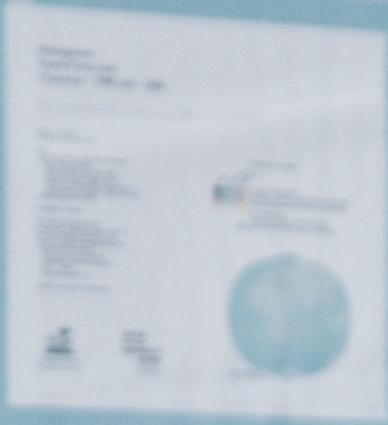
Quels sont les dossiers prioritaires ?

Les priorités du ministère reposent sur le *Velirano 10* : "la gestion durable des ressources naturelles". Actuellement, il ne reste plus qu'un peu moins de 10% des forêts naturelles sur tout le territoire national. Nous sommes dans une situation très cri-

tique. Dans un objectif plus pragmatique, la vision "reverdir Madagascar" a été adoptée. Ce qui implique une politique de reforestation forte. Nous misons sur la restauration des paysages forestiers dégradés et la conservation de notre biodiversité, à la fois unique et hautement fragile. Toutefois, tout effort serait vain sans lutter efficacement contre les feux. En parallèle, la lutte contre le trafic de bois précieux est dans une situation délicate ces dernières années. Depuis janvier 2019, Madagascar a respecté les règles imposées par la Convention sur le commerce international des espèces de faunes et de flores sauvages menacées d'extinction (Cites). Mon rôle est d'assurer le respect de ces réglementations et d'améliorer notre situation, vis-à-vis de la Cites. La partie valorisation figure également dans mon contrat. Elle sous-entend comment le secteur environnement pourrait soutenir le développement. Elle sous-entend un secteur environnement qui soutient le développement. Un axe stratégique sur l'économie verte et l'économie bleue ainsi que la Responsabilité

Suite p.45

Madagascar Forest Cover and Clearance: ~1990 and ~2000



sociétale des entreprises (RSE) a été intégré pour matérialiser cette approche. L'enjeu est de faire prendre conscience aux acteurs et aux citoyens que l'environnement est un secteur clé, un secteur transversal. Tous les secteurs de l'économie à Madagascar en dépendent. L'environnement doit être pris en compte par les entreprises, dans leurs initiatives et leurs investissements. Les acteurs de la conservation doivent prendre en compte les questions d'impacts socio-économiques de leurs actions.

L'administration actuelle souhaite également davantage d'engagements de Madagascar sur la question de la transition énergétique et du changement climatique. La transition énergétique est un enjeu capital pour Madagascar. Les ménages, les particuliers et les entreprises malgaches sont fortement dépendants des bois de chauffe et du charbon. Les initiatives devront donc converger vers des énergies alternatives afin de limiter la destruction de nos forêts. Quelques initiatives telles que le charbon écologique et l'éthanol ont été lancées. Un chantier avec les professionnels du gaz butane devrait également voir le jour pour voir et juger de l'efficacité d'une politique tarifaire en concurrence avec le charbon de bois. Une réforme a aussi été apportée en termes de communication. Longtemps négligée ou considérée comme étant seulement un "axe support" dans le ministère, elle est désormais considérée comme l'axe central. L'enjeu est de passer à une communication de proximité et moins scientifique. Nous nous adressons à différents types de publics en y adaptant les supports de communication pour chaque milieu et pour chaque catégorie de cibles. Nous avons des traductions, par exemple, de spot de lutte contre le feu en langues régionales comme l'*antandroy*, l'*antakarana*, le *sakalava*, etc. Le dernier axe stratégique du Medd, nouveau pour beaucoup d'acteurs à Madagascar, est la diplomatie verte qui traite particulièrement des problèmes environnementaux d'ordre global sous un prisme géopolitique. Madagascar fait partie des pays les plus vulnérables en matière de changement climatique. Il a un rôle à jouer au niveau régional, continental ou sur la scène internationale, en prenant le leadership des initiatives mondiales. Pour l'instant, en matière de changement climatique, nous devons plutôt mettre toute notre énergie. Ce qui nécessite le soutien des pays avancés, les premiers responsables de l'accélération du phénomène.

Au vu de l'immensité du territoire et le nombre de défis, les agents du Medd sont-ils suffisants ?

Pour Madagascar, un agent forestier s'occupe de 200 000 ha de forêts alors que, dans d'autres pays, le ratio se situe entre 800 à 8 000 ha par agent. Le Medd manque clairement de moyens humains sur terrain : des agents de patrouilles ou de contrôles, des agents communautaires pour sensibiliser, éduquer, ou accompagner les communautés de base dans la réalisation du transfert de gestion ou la matérialisation de cette politique de gestion des ressources naturelles par les communautés.

Il est primordial de former des techniciens forestiers et des ingénieurs forestiers. Aujourd'hui, nous avons un ingénieur forestier pour 0,8 technicien forestier, au lieu d'un ingénieur pour 14 techniciens. Il n'y a pas eu de politique de recrutement massif de personnel technique de terrain depuis 20

Pour Madagascar, un agent forestier s'occupe de 200 000 ha de forêts

ans, ce qui fait qu'aujourd'hui, nous payons le prix fort de cette inertie. Actuellement, le Medd mène une politique en matière de renforcement de ses ressources humaines avec la sortie de sa promotion de techniciens forestiers. Ces derniers seront amenés à travailler dans tout Madagascar. À noter que la dernière promotion de techniciens forestiers recrutés et formés en interne remonte aux années 60.

Dans l'élaboration de la Loi de finances initiale 2021, nous avons plaidé pour cette nécessité d'accroître le nombre d'agents. En effet, j'ai fait le constat d'une centralisation forte dans le ministère alors qu'il y a moins de 20 personnes pour certaines directions régionales comme dans le Melaky. Les politiques précédentes ont surtout privilégié le recrutement au niveau administratif, alors que le réel besoin se situe surtout au niveau des agents de terrain.

La crise sanitaire a alimenté les trafics et les exploitations illicites en tout genre, notamment dans les parcs nationaux. Quelle est la situation actuelle ?

Il est bien regrettable d'avouer que depuis la crise de la Covid-19, près de 15 000 cas d'abattage ont été recensés dans les aires protégées. Par exemple dans le corridor Ankeniheny-Zahamena, notre équipe fait face à une très forte criminalité avec des trafiquants armés de kalachnikov. Nous avons aussi eu un cas similaire du côté du Melaky et du Boeny. Plusieurs tentatives d'exportations de tortues et de bois précieux ont été avortées grâce au signalement des citoyens et aux actions de l'ULC ainsi qu'à la mobilisation des partenaires pour multiplier les patrouilles. Selon les directives du président de la République, la campagne "tolérance zéro" a été lancée. La transaction avant le jugement (*la loi n°2005-018 du 17 octobre 2005 sur le commerce international des espèces de faunes et de flores sauvages dispose que "toutes les infractions à la présente loi ainsi qu'à ses textes d'application, à l'exception de celles liées à des crimes ou de celles tendant à créer des conflits ouverts entre l'auteur présumé de l'infraction et la population locale, peuvent faire l'objet de transaction avant ou après jugement. La transaction avant jugement a pour effet de suspendre la poursuite des infractions", NDLR*) a été suspendue. Pour moi, l'abus de mobilisation de ce texte a été une manière de légaliser certains trafics.

L'idée est d'imposer l'État de droit qui ne dispense pas les actes criminels. La justice a commencé à nous épauler. Avant, il était regrettable de savoir que dans 90% des déferrements, les sujets avaient été relâchés. Nous avons quelques régions dans lesquelles le ministère de la Justice fait preuve de grande coopération. Malgré cela, les influences de réseaux mafieux se font encore ressentir. Récemment, un récidiviste a été interpellé avec des cargaisons de bois ordinaires mélangés avec des bois précieux. Après qu'il ait été déferé, il a obtenu une liberté provisoire. Le Medd fera appel contre cette décision de justice.

L'année dernière, l'administration a lancé une campagne de reboisement ambitieuse et massive et qui a eu quelques couacs. Pensez-vous que la politique actuelle de reforestation soit pertinente ?

Il faut savoir tirer les leçons du passé. Le seul chef d'État qui avait réellement adopté une politique de reboisement était Philibert Tsiranana. En 50 ans, nous n'avons pas vraiment eu de politique forestière qui prenne réellement en compte les besoins. La décision du Président Andry Rajoelina de mener une politique de reforestation massive est, à la fois, politique et stratégique.

Certainement, de nombreux volets peuvent être améliorés pour cette prochaine saison de reboisement. Nous allons miser sur le reboisement utile et de proximité pour faciliter le suivi et l'entretien par les acteurs eux-mêmes. Nous avons constaté que la mise en place des pépinières géantes au vu de leur éloignement, a engendré un coût très important pour le Medd et était un facteur de blocage pour les communautés ou habitants qui souhaitaient participer aux efforts du *Fanjakana*. Néanmoins, le taux de réussite du site de reboisement présidentiel d'Ankazobe s'élevé à 85%. La population locale, soutenue par l'équipe du cantonnement forestier d'Ankazobe, a scrupuleusement fait le suivi et installé des pare-feux pour protéger le site.

Maintenant, il faut faire les choses de manière plus pragmatique pour, à la fois réduire les coûts, mobiliser et impliquer plus de ressources humaines au niveau des régions. Le ministère va vraiment essayer des pépinières un peu partout dans les villages, les communes, les districts, tout en soutenant les initiatives locales. Le Medd doit désormais assurer son rôle de leader, en tant que première autorité environnementale à Madagascar. Le président de la République a fixé ce défi de 40 000 ha de reboisement minimum annuel. De nombreuses associations ou entreprises ont déjà confirmé leur volonté d'y prendre part. Le Medd va assurer en amont et en aval les opérations : de la mise en place des pépinières, en passant par la sécurisation jusqu'à la lutte contre les feux de brousse qui anéantissent habituellement tous les efforts de reboisement. À titre d'exemple, nous avons perdu huit hectares sur 12, en plein noyau dur de l'aire protégée de Menabe Antimena. Cette année, nous avons aussi repéré des points de feu dès le mois d'avril et la fréquence des feux est très importante par rapport à l'année dernière. Toutefois, il y a moins de surfaces brûlées comparées à 2019. Nos équipes sont sans relâche sur le terrain.

Comment concilier l'économie et la conservation à Madagascar ?

C'est vraiment au cœur des problématiques. Jusqu'ici, la manière dont nous avons géré nos aires protégées privilégie surtout une approche conversationniste. Cette politique s'est traduite par un échec et une perte de légitimité de notre système des aires protégées, avouons-le. Il faut qu'on aille maintenant vers une logique d'"aires protégées écologiquement et économiquement utiles". Le tourisme tire directement profit de leurs existences et contribue à 12%

au PIB national. Ce sont nos richesses naturelles et notre biodiversité qui intéressent le plus les touristes quand ils viennent à Madagascar. Nous pouvons également parler de la destruction des 17% de nos mangroves en moins de dix ans pour faire de la chaux pour l'industrie crevette, affectant ainsi la filière pêche. Sur l'ensemble du territoire, les écosystèmes sont en déséquilibre et nous nous rendons compte maintenant de ses répercussions sur l'économie. Nous avons constaté des milliers d'hectares de rizières ensablées et asséchées dans le Boeny ou encore l'Alaotra-Mangoro à cause de la déforestation, ou encore le fort ensablement au niveau des zones côtières d'Amбанja, à cause de la destruction des forêts de mangroves en amont.

Les citoyens doivent comprendre les enjeux économiques de la protection de l'environnement. Il faut désormais véhiculer l'intersectorialité et le Medd doit être au

Les citoyens doivent comprendre les enjeux économiques de la protection de l'environnement

centre de ce rouage pour aider les différents secteurs à éviter ou du moins minimiser les problèmes environnementaux et accompagner nos politiques publiques de développement durable. Cette durabilité repose sur le triptyque social, économique et environnemental. Nous devons concilier conservation et développement durable, c'est un impératif. En somme, nous devons choisir nos programmes de développement, en réfléchissant aux impacts à court et à long termes des décisions ou des politiques menées. Maintenant, il faut être pragmatique, fonctionnel et factuel tout en pensant aux communautés actuelles et aux générations futures.

L'opinion publique s'inquiète du fait que des données ou des documents sensibles soient partis en fumée avec l'incendie de l'Office national pour l'environnement (ONE), le 15 juillet dernier. Où en sommes-nous par rapport à l'enquête ?

L'ONE était le lieu d'archivage de l'ensemble des documents de Madagascar, notamment sur les politiques environnementales depuis les années 90. Il est important de préciser

que l'ONE ne gère pas les questions de trafic illicite de bois précieux, mais les relations avec les entreprises, les études d'impact environnemental et l'acquisition de permis environnementaux. La question du bois de rose est traitée par le Medd. Un comité interministériel au niveau de la primature détient l'ensemble des dossiers sur ces bois précieux. Ce qui écarte d'emblée les dires de certains qui supputent que l'incendie visait à détruire certains dossiers liés au trafic de bois de rose.

Cet incendie nous pousse tout de même à accélérer la digitalisation. Madagascar et le Medd ont payé le prix cher de ce retard. Avec l'appui de la coopération allemande (GIZ), un programme de digitalisation est en cours. Les quelques avancées en matière de digitalisation de l'ONE ont quand même permis de récupérer quelques dossiers. Toutefois, les entreprises sont appelées à se manifester auprès de l'ONE pour présenter les copies de documents qui sont en leur possession. En termes d'archives sur l'histoire de la politique environnementale malgache, nous pouvons affirmer que les pertes sont assez considérables. Néanmoins, nous sommes également en pleine reconstitution avec les archives détenues par nos partenaires. Je lance d'ailleurs un appel à tous ceux qui détiennent des copies des documents du programme environnemental des années 90 à 2000.

L'une des polémiques concerne la réhabilitation du Rova. Certains accusent l'administration de profiter des besoins en bois de construction pour sortir illégalement des bois de rose...

Le Medd et le ministère de la Communication et de la Culture (MCC) ont eu chacun leur rôle dans cette opération. En 2019, le Medd avait offert du palissandre pour la restauration du *Rova*. Tout est traçable. Mais cette année, c'est l'*anakaraka* (*cordyla madagascariensis*, *NDLR*) – le bois originel qui a servi dans la construction du *Rova* – qui a été demandé pour les travaux. Le besoin se chiffrait à 400 m³. Les *anakaraka* étaient issus de deux directions régionales : le Melaky et le Sud-ouest. Le long du processus, tout a été suivi de manière stricte et sécurisée. Tout est donc parfaitement clair et transparent.

Le travail de reproduction des parquets et de bardages du *Rova* est assuré par l'entreprise Tropical Wood, une entreprise de droit malgache qui fait travailler plus de 200 personnes. Je tiens d'ailleurs à saluer le travail incroyable fait par les Malgaches et qui valorise le savoir-faire et la compétence

locale. Cela m'inspire particulièrement. Nous devons aller progressivement vers la mise en place d'une filière durable du bois, avec une certaine rigueur et une politique de régulation primant la légalité, pour accompagner au mieux notre politique de reforestation. La filière bois est porteuse et un vrai levier de développement, mais il faut le faire d'une manière réfléchie, rationnelle et surtout légale.

Où en sont actuellement les avancements des investigations sur les bois de rose saisis et sur notre relation très tendue avec la Cites ?

Pour l'instant, la situation avec la Cites est très apaisée. Ce, depuis janvier 2019, grâce à la note suspensive des activités d'exploitation des bois précieux mise en vigueur. Cela nous a permis d'établir de bonnes bases pour normaliser la relation avec cet organisme. Il faut savoir que les trois types de bois régis par cette Annexe II de la convention sont le bois de rose, l'ébène et le palissandre. Ce sont des espèces en situation de raréfaction très importante. Ce qui nous interdit toutes formes de commercialisation, de circulation et d'exportation. Cette situation nous met dans l'obligation de lancer une politique forte de reboisement de ces espèces décimées à travers une politique de restauration raisonnée. Cela va nous prendre beaucoup d'années, mais il faut commencer dès maintenant pour espérer pouvoir jouir de ces espèces dans le futur.

Quant à la question du plan d'utilisation, elle est cruciale. Toutes les conditions doivent être remplies. La Cites nous a accordés l'autorisation d'utiliser les bois saisis, mais avec un *business plan* détaillé. Cela avait été déjà discuté en interne au sein du ministère. Certains députés ont avancé l'idée que ces bois constitueraient une manne financière importante pour l'État en termes de devises, si on les vendait aux enchères. D'autres arguent que ces bois devraient être valorisés localement et servir. Personnellement, je préfère concilier les positions en passant d'abord par la création de valeurs ajoutées localement via un processus de transformation. Mais actuellement, les discussions sont encore en cours avec la Cites. Il faudrait que l'on avance prudemment. Il faut savoir que mener un inventaire total n'est pas encore factuel et cela nécessitera encore du temps. Donc, il est difficile de savoir aujourd'hui quelles sont réellement les estimations du bois qui ont été coupés et qui sont dans la nature. Ce qui inquiète la Cites par contre,

c'est l'état du bois longuement stocké. Le secrétariat de la Cites sait que ces bois saisis et cachés vont perdre progressivement de la valeur.

En 2014, une cargaison de bois de rose d'une ampleur exceptionnelle a été saisie à Singapour. Il s'agissait de l'une des plus importantes saisies d'espèces sauvages de l'histoire de la Cites. Après moult rebondissements, la société Kong Hoo et son directeur général Wong WeeKeong étaient enfin déclarés coupables. Le rapatriement de ces cargaisons est-il envisageable et envisagé ; où procéderons-nous à leur vente ?

Malgré les procédures entamées, nous n'avons pas encore pu récupérer ces conteneurs. L'enquête a été reportée. Toutefois, un éventuel rapatriement pose encore d'énormes enjeux si nous ne parlons que des questions de moyens. C'est vraiment

Pour l'instant, la situation avec la Cites est très apaisée

une question très complexe. Depuis trois mois, nous avons eu énormément de réunions avec la Cites. Un groupe consultatif a été opérationnalisé pour pouvoir discuter, partager les expériences d'autres pays. Les suggestions et les recommandations nous permettent d'avancer et d'éloigner le pays de ce cercle vicieux du bois précieux alors que la population s'appauvrit de jour en jour. Globalement, dans ce dossier comme dans d'autres, il y a différents points sur lesquels on doit négocier et trancher rapidement. Le risque est réel, car la continuité de l'État est souvent remise en cause, ce qui nous oblige toujours à repartir de zéro à chaque changement de ministre. Rappelons qu'il y a eu 14 ministres en 15 ans à la tête du Medd. Il est difficile de travailler dans ce contexte de "turn over" perpétuel.

Madagascar bénéficie du Fonds vert pour le climat. Quels seraient les facteurs de succès avec cette nouvelle collaboration ?

C'est le premier fonds qui s'ouvre à différentes initiatives, publiques, privées ou citoyennes. C'est vraiment une opportunité inégalable, car il privilégie différents projets autour de l'environnement ou des services écosystémiques, peu importe la taille.

La réussite pour nous est garantie par la maîtrise du mécanisme. Différents ateliers sont ainsi organisés pour former les acteurs publics et privés ainsi que la société civile sur ce fonds, car effectivement, nous sommes dans la toute première phase de l'intégration de Madagascar dans le Fonds vert climat : le "Readiness program", qui concerne la préparation pour une durée de 18 mois.

Nous devons avancer en matière d'adaptation et d'atténuation au changement climatique en misant surtout sur la coopération. Aujourd'hui, différents contributeurs, suivant l'accord de Paris, ont déclaré leur volonté d'augmenter leurs contributions. Pour Madagascar, les domaines les plus importants sont la transition énergétique et la reforestation. Il faudrait véhiculer cette équité relative entre les régions et la promotion des filières à forte valeur ajoutée. Il est important de promouvoir des projets intelligents qui répondent à nos besoins socio-économiques et environnementaux et qui soient éligibles au Fonds vert. P

Crise sanitaire et culture L'art en détresse !

Le confinement a été bon pour l'inspiration des artistes, mais il ne l'a pas été autant pour leurs finances. Avec une flexibilité des mesures annoncées, le domaine de l'art sort doucement la tête hors de l'eau. Les séquelles ne sont pas moins importantes.



Hilda Hasinjo

« De nos jours, l'activité d'artistes chanteurs demande davantage d'efforts en marketing, en communication. Donc, le retour à la normale est loin d'être acquis pour moi. La suppression du prix de location du Coliseum Antsonjombe est loin d'être suffisante et ne touche que certains artistes et chanteurs aisés », déplore Jimmy Hilarion Rakotoarivony, alias Lejim 415. Le chanteur, originaire de la région Sofia, a dû rester à Antananarivo durant ces longs mois de crise, comme d'autres d'ailleurs. Séparé géographiquement du reste de son groupe, l'artiste a vu sa production artistique quelque peu décliner. « J'ai essayé de positiver et j'ai pu composer et enregistrer quatre chansons. Mais je suis loin d'être satisfait du résultat, car les compositions n'ont pas été travaillées avec mon équipe », ajoute-t-il.

PASSION

Mais tout n'est pas que noir. D'autre part, la crise a permis à d'autres de se tourner vers de nouvelles perspectives. Tel est le cas de la chanteuse Bodo Razafindrazaka, plus connue sous le nom d'artiste de Bodo, qui s'est trouvé une voie dans la peinture pendant le confinement. « Je me suis permise de m'ouvrir à cet art pendant le confinement. C'est une passion qui m'a toujours habitée. Maintenant, je la laisse s'exprimer librement », laisse entendre la diva de la chanson malgache. Pour elle, cette nouvelle voie est loin d'être une reconversion permise. Ce n'est qu'une ouverture à d'autres horizons, car Bodo dit être toujours à l'affût de

nouvelles connaissances et de possibilités quand il s'agit de l'art. Comme elle, d'autres artistes ont exploré le champ des possibles, notamment à travers les médias sociaux. « Il a été observé que les artistes ont pu redécouvrir et reexploiter le secteur du numérique afin de rester actifs durant le confinement. L'existence des réseaux sociaux à la portée de tous, tels que Facebook, leur a permis de non seulement garder leurs activités, mais surtout de faire la promotion de leur art et de tisser les relations grâce au grand laps de temps dont ils ont pu disposer », estime Mampiray Solofoniaina, YLTPien et entrepreneur culturel¹ (voir son interview p.49).

La crise sanitaire a mis en perspective la précarité et la fragilité de la situation de la plupart des artistes

STRUCTURES ET RÉGULATIONS

Pour d'autres, la crise n'a pas tout bloqué. « J'ai eu deux ou trois contrats d'illustrations pour des campagnes de sensibilisation contre la pandémie de Covid-19. Ce qui représente assez pour subvenir aux besoins essentiels et acheter les fournitures pour mes enfants »,

expose l'artiste peintre et dessinatrice Sleeping Pop. Mais le ciel est loin d'être bleu pour l'ensemble des acteurs de la filière. « Notre art, il faut le vendre pour pouvoir en vivre. Pour le moment, acheter des tableaux est loin d'être la priorité des gens. En ce qui concerne les expositions, c'est encore plus difficile. Les salles ne sont pas encore prêtes à recevoir des spectateurs », se désole Bodo Razafindrazaka.

Sleeping Pop abonde dans ce sens. « Le domaine du dessin n'étant pas du tout considéré en tant qu'art par la plupart des Malgaches, confie-t-elle, nous avons l'impression de n'exister que pour amuser la galerie, et ce, gratuitement. Les Malgaches ont cette fâcheuse tendance de penser que seuls les musiciens et chanteurs sont artistes ». Elle déplore les remue-ménages qu'il y a eu lors de l'annonce des aides pour les artistes. La crise sanitaire a mis en perspective la précarité et la fragilité de la situation de la plupart des artistes, loin des projecteurs. Elle s'est répercutée avec force sur le secteur de la création, à défaut d'un cadre d'accompagnement ou de filets de sécurité. « Durant cette crise sanitaire, on a pu constater que les structures de soutien, de régulation et de défense du secteur sont peu et non proactives. Une base plus solide dans cette optique serait donc de mise »¹, conclut Mampiray Solofoniaina. P

1. Propos recueillis par Raoto Andriamanambe

« JE VIS TOUJOURS CONFINÉ »

Pour Tojo Alain Rabemanantsoa, un bédéiste auteur de quelques albums dont la série *Tangala*¹ (avec Motus au scénario), le confinement n'a pas tellement changé ses habitudes artistiques. « J'ai décroché un contrat avec une organisation non gouvernementale (ONG). Je vis toujours confiné même en temps normal car ma maison est mon studio », s'amuse-t-il. Néanmoins, la crise sanitaire a quelque peu bouleversé son quotidien. « Le fait que les déplacements aient été fortement réglementés et limités a eu des répercussions sur mon quotidien. Je sors régulièrement pour être au contact des gens ou pour trouver l'inspiration. Sans cela, je vivrai presque reclus », enchaîne-t-il.

La crise sanitaire a été une étape fondamentale pour pousser le bédéiste vers la formalisation de ses activités. Pour lui, la réflexion sur le statut d'artiste doit être menée. Bien souvent, les spectacles vivants reçoivent de la considération de la part des autorités que les autres formes d'art. « Je suis habitué à lutter seul. Beaucoup de mes collègues évoluant dans le même univers se sentent délaissés. Nous avons évolué indépendamment de la politique publique même s'il est temps de nourrir les débats », argumente l'artiste.

R.A

¹ Éditions Des bulles dans l'océan

« Être artiste n'est pas considéré comme une profession »

Appels de détresse, polémiques, ébullition créative... La crise sanitaire a offert un drôle d'environnement pour les artistes et les acteurs du monde culturel sevrés de leurs activités. Le point avec Mampiray Solofoniaina, entrepreneur culturel.



Raoto Andriamanambe

© Raotra Sary Studio



MAMPIRAY SOLOFONIAINA

Entrepreneur culturel, YLTPien

Comment les artistes et les promoteurs artistiques malgaches ont-ils vécu cette période de confinement et de déconfinement ?

D'abord, il faut comprendre que les artistes peuvent faire appel à deux sortes de plateformes sur lesquelles ils ont la possibilité de partager leur art : le support numérique et les scènes (théâtres, galeries d'art, concert, etc.). Il a été observé que les artistes ont redécouvert et ont su exploiter le secteur numérique afin de rester actif durant le confinement. L'existence des réseaux sociaux à la portée de tous, tels que *Facebook*, leur a permis de, non seulement garder leurs activités, mais surtout de faire la promotion de leur art et de tisser les relations grâce au grand laps de temps dont ils ont pu disposer.

Cette pandémie a malheureusement fait interdire tout rassemblement et toute manifestation culturelle "physique". Quant au cas des promoteurs culturels, le confinement était une occasion d'étudier les stratégies de relance du secteur et de développer de nouvelles perspectives afin de pallier ce genre d'incident planétaire. Actuellement, étant en période de

déconfinement progressif, tous les acteurs culturels se doivent d'adopter ces nouvelles stratégies tout en professionnalisant le métier. Il n'est pas question d'agir inconsciemment en faisant tout de suite de grandes manifestations culturelles ou de spectacles en réunissant beaucoup de monde, car la pandémie est encore parmi nous. Il s'agit plutôt de continuer à exploiter ce secteur numérique que l'on a redécouvert.

Quels ont été les moyens de subsistance des artistes qui ne sont pas forcément connus, mais qui vivent de leur art ?

Durant la période de confinement, il y a eu une des situations que l'on a pu observer dans le monde culturel. Étant donné qu'être artiste n'est pas officiellement considéré comme une profession, plusieurs artistes font des cumuls de métiers afin de subvenir à leurs besoins quotidiens. Nous avons aussi ceux qui ont eu la chance de pouvoir répondre à des appels à projets nationaux, régionaux ou internationaux et qui ont été acceptés. Puis, il y a certains acteurs du secteur qui avaient quelques économies destinées à d'autres projets, mais ont dû s'en servir afin de survivre à la crise. Après, on distingue ceux qui étaient obligés d'arrêter momentanément leur métier d'artiste et se reconverter (en tant que livreurs majoritairement) pour subsister.

Certains ont même décidé de vendre à perte leurs instruments/outils de travail et leurs œuvres afin d'avoir de quoi tenir. Quant à la majorité, ils se sont juste retrouvés complètement impuissants et désemparés, espérant juste que la tempête ne soit pas trop longue. En outre, le confinement s'est instauré dans la saison haute des activités culturelles et le secteur a connu des pertes astronomiques. Toute l'organisation pour 2020 et les plans de rentrée d'argent de tous les acteurs culturels de cette année ont été quasiment rendus à néant.

Quelles leçons l'industrie culturelle malgache tire-t-elle de cette crise sanitaire ?

Durant cette crise sanitaire, on a pu constater que les structures de soutien, de régulation et de défense du secteur sont peu ou non proactives. Une base plus solide dans cette optique serait donc de mise. L'industrie culturelle doit se focaliser sur les nouvelles technologies et la numérisation. Certes, on a assisté à une redécouverte durant le confinement, mais il s'agit maintenant de l'exploiter à fond et de s'y spécialiser. Les artistes doivent prendre au sérieux leur métier et le professionnaliser pour obtenir plus de considération dans le secteur professionnel. Une base de données complète des artistes professionnels, de tous les secteurs confondus, doit être dressée pour la mise en place et la régulation des aides sociales.

Les prestations et les couvertures sociales destinées aux artistes sont-elles suffisantes ?

Peu importe la quantité des aides, prestations ou couvertures sociales qui sera mise à disposition, cela demeurera insuffisante. Le fait est que nous ne disposons actuellement d'aucune statistique fiable nous renseignant sur le domaine. Il faudra d'abord mettre en place la base de données des artistes professionnels de chaque discipline. Et surtout, instaurer les normes par rapport au statut d'artiste et de chaque corps de métier dans les industries culturelles et créatives, avec les droits et les obligations afférents. P

L'éducation détruit le *statu quo*

La plus grande crise de Madagascar n'est pas la pauvreté, ni la corruption, ni le manque de perspectives économiques, ni la façade politique qui trouve son expression dans les hauts et les bas des rapports de force. La plus grande crise à Madagascar est celle de l'enseignement général et supérieur. De nombreux observateurs, également dans cette édition de *Politikā*, abondent dans ce sens.

Mais si on regarde de plus près, la crise de l'éducation n'est en fait pas une crise. Une crise est définie comme une anomalie temporaire d'un état normal. Dans le monde médiatique du XXI^e siècle, le terme crise attire avant tout l'attention. Pour l'état du secteur de l'éducation à Madagascar, cependant, c'est véritablement faux.

De nombreux observateurs de la société malgache constatent une nette dégradation de la qualité et du droit à l'éducation au cours des dernières décennies. L'image de l'université d'Antananarivo en est souvent utilisée, alors qu'elle fut l'une des figures de proue de la voie malgache jusqu'aux années 1970, un modèle de voisinage proche, mais qui est en chute libre depuis la politisation de la politique éducative avec le début de la seconde République jusqu'à ce jour. À Ankatso, mais aussi dans presque toutes les autres écoles publiques, chacun peut se faire une idée de l'importance spécifique de l'éducation à Madagascar. Le plâtre tombe des murs, le personnel n'est pas payé, les toilettes ne fonctionnent pas et même l'accès au crayon et au papier est un grand problème pour les étudiants.

Le discours qui suggère une émergence de Madagascar semble ignorer complètement ces réalités. Madagascar n'est pas fondamentalement un pays pauvre, même si cela apparaît dans de nombreux endroits de la vie quotidienne. La richesse est plutôt écrémée, c'est-à-dire privatisée, qu'investie dans les secteurs



potentiels nécessaires. C'est un choix politique conscient fait par un petit groupe de personnes. La majorité des enseignants et des élèves du pays doivent être conscients qu'ils sont au bas de l'échelle dans la hiérarchie.

Cela a-t-il toujours vraiment été différent? L'éducation a toujours été un projet élitiste à Madagascar. À l'époque royale, pendant la colonisation, après l'indépendance. L'éducation à Madagascar était et est clairement liée aux conditions socio-économiques et politiques du pays. Elle était et reste réservée à seulement quelques-uns – notamment ceux qui soutiennent le *statu quo*.

Personne ne s'intéresse à une classe moyenne ou inférieure bien éduquée. Même les jeunes très talentueux n'ont guère de chance à Madagascar s'ils n'appartiennent pas aux bons cercles. De larges pans de la société restent uniquement des facteurs de production, un jouet aux mains des autres. Pourquoi devrait-on donner à quiconque des idées en dehors du programme scolaire pour vraiment comprendre le contexte de vie d'un individu? Pourquoi expliquer à quelqu'un les détails des différentes élections sénatoriales? Cela ne conduit qu'à des demandes de plus d'informations inconfortables. Ne nous leurrions pas: tous les systèmes politiques, y compris les démocraties soi-disant fonctionnelles sont soumis à cette tendance. Même de nouveaux départs supposés, par exemple avec la Révolution française en Europe, ne pouvaient changer cela.

L'éducation, bien comprise, questionne les conditions existantes. Elle a un caractère destructeur. Il est important de comprendre cet aspect et de le défendre en tant que principe. Au regard des grandes civilisations des 10 000 dernières années, seuls ceux qui acceptent cette valeur ont pu réussir sur le long terme. **P**

Constantin GRUND

politikā

FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG
DIRECTEUR DE PUBLICATION
Constantin GRUND

DIRECTEUR DE PUBLICATION ADJOINT
John MIANDRARIVO

COMITÉ DE LECTURE
Dominique RAKOTOMALALA
Hanitra RAHARINOSY
Hanta ANDRIANASY
John MIANDRARIVO
Constantin GRUND

ASSISTANTES DE RÉDACTION
Onja Fanoitra RAKOTOMALALA
Sandy RAZAFINDRABE

BECOM EDITIONS ET COMMUNICATION
DIRECTEUR GÉNÉRAL FONDATEUR
Tanteliamizina RAKOTOMALALA

DIRECTEUR DE CRÉATION
Toky RAJAONA

RÉDACTEUR EN CHEF
Andriamanambe RAOTO

MISE EN PAGE ET INFOGRAPHIE
Julio Brian RAHARO SAROBIDY
Mahery ORIMBATO

ATTACHÉ DE PRODUCTION
Christiane Fitiavana RAMIHANTRASOA

ÉQUIPE PERMANENTE
Alain ILONIAINA
Hilda HASINJO
Karina ZARAZAFY
Van-Lee BEHAJA

COLLABORATEURS
Juvenice RAMASY
Jean Arnaud BARAKA
Antonia RAKOTOARIVELO
Vahatraina RASAMOELY
Saphira RAKOTONIRINA
Lily RAZAFIMBELO

PHOTOS/ILLUSTRATIONS
Ihandry RANDRIAMARO
Mamy RANDRIANASOLO
Fano RANAIVOSOA
Agence Anta
Raitra Sary Studio
Présidence de la République
de Madagascar

redaction@politikā.mg
Site web : www.politikā.mg
Friedrich-Ebert-Stiftung, Villa Martrat,
Ankadifotsy, Antananarivo 101, Madagascar
Tel : 020 22 344 24
Site web : www.fes.mg

Politikā est une publication de



La reproduction, même partielle, des articles et illustrations parus dans Politikā est interdite sans autorisation. Politikā décline toute responsabilité pour les documents remis.

DonakAfon'ny TAnora

1



Maneho hevitra

Rencontres

Débat d'idées

Nouvelles pratiques politiques

Prise de position

Débat en panel

Échanges

Famelabelaran-kevitra

Conférences

Kolontsaina vao

politikā



VIVONS
LA POLITIQUE
DIFFÉREMMENT