



ONU  HABITAT



MADAGASCAR : PROFIL URBAIN NATIONAL



DÉNI DE RESPONSABILITÉ : Les termes employés et le matériel utilisé dans cette publication ne reflètent pas nécessairement les points de vue du Secrétariat des Nations unies ou des diverses organisations qui lui sont liées. Les appellations employées et les informations présentées n'impliquent de la part de l'ONU-Habitat et de son conseil d'administration, aucune prise de position quant au statut juridique des pays concernés, la délimitation de ses frontières, ou compromettant les autorités en place, le système économique établi ou encore le degré de développement.

Les analyses, conclusions et recommandations de ce rapport ne reflètent pas non plus nécessairement le point de vue du Programme des Nations unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), son conseil d'administration et de ses États membres.

La présente publication peut être reproduite, entièrement ou en partie, sous n'importe quel format ou support, à des fins éducatives mais non lucratives, sans l'autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur, à la condition qu'il soit fait mention de la source. ONU-Habitat souhaiterait qu'un exemplaire de l'ouvrage où se trouve reproduit l'extrait lui soit communiqué. La présente publication ne peut être ni revendue ni utilisée à d'autres fins commerciales sans l'autorisation préalable du Programme des Nations unies pour les établissements humains.

La réalisation de ce rapport a été supervisée par Kerstin Sommer, Joseph Guiébo, Raphaëlle Vignol, Nicolas Maréchal, Matthieu Sublet et Florence Kuria.

Publié par le Programme des Nations unies pour les établissements humains.
Copyright © 2012

HS Number: [HS/056/12E](#)

ISBN Number: (Series) [978-92-1-132023-7](#)

ISBN Number: (Volume) [978-92-1-132472-3](#)

Impression : UNON, Publishing Services Section, Nairobi, ISO 14001:2004-certified

Les publications du Programme des Nations unies pour les établissements humains sont disponibles au bureau régional et d'information de l'ONU-Habitat ou directement :

P.O. Box 30030, GPO 00100

Nairobi, Kenya

Fax : + (254 20) 762 4266/7

Email : unhabitat@unhabitat.org

www.unhabitat.org



ONU  HABITAT



MADAGASCAR : PROFIL URBAIN NATIONAL

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS DU DIRECTEUR EXÉCUTIF	4
PRÉSENTATION ET MÉTHODOLOGIE	5
CARTE	6
RÉSUMÉ EXÉCUTIF	7
INTRODUCTION	10
GOUVERNANCE	12
FINANCES MUNICIPALES	15
FONCIER	18
BIDONVILLES	21
GENRE ET DÉVELOPPEMENT	24
ENVIRONNEMENT	27
GESTION DES RISQUES DE CATASTROPHES	30
DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL	33
SERVICES URBAINS DE BASE	35
SÉCURITÉ URBAINE	38
PATRIMOINE CULTUREL	41

AVANT-PROPOS DU DIRECTEUR EXÉCUTIF



Selon une recherche publiée dans le rapport d'ONU-Habitat, « L'État des villes dans le monde 2010-2011 », toutes les régions en voie de développement, notamment en Afrique, dans les Caraïbes et dans le Pacifique, compteront en 2030 plus de personnes vivant en milieu urbain qu'en milieu rural. La moitié de la popula-

tion mondiale vit déjà dans des zones urbaines, les défis auxquels nous faisons face dans la bataille lancée contre la pauvreté urbaine sont nombreux et de taille : notre tâche est ardue, nous voulons des villes sans bidonville, où les femmes se sentent plus en sécurité, des villes inclusives avec l'électricité, l'accès à l'eau et à l'assainissement, et où les transports sont abordables, des villes mieux planifiées dans leur développement, des villes plus propres, plus vertes.

Mais comme le montre cette série de profils, il existe beaucoup de solutions intéressantes et de bonnes pratiques qu'il serait bon d'appliquer. En fin de compte, les chiffres nous disent que durant la décennie 2000-2010, 227 millions de personnes au total ont quitté les bidonvilles. Ceci signifie que les gouvernements, les villes et les institutions partenaires sont parvenus ensemble, à doubler les Objectifs du millénaire pour le développement concernant les bidonvilles, et ce, avec dix ans d'avance sur la date initialement prévue pour 2020.

L'Asie et le Pacifique se tiennent au premier rang des pays ayant réussi avec succès à atteindre cet objectif, tous les gouvernements de la région sont, en effet, parvenus à améliorer la vie de 172 000 000 habitants de bidonvilles entre 2000 et 2010. En Afrique sub-saharienne, la proportion totale de la population urbaine vivant dans des bidonvilles a diminué de 5 % seulement (soit 17 millions de personnes). Le Ghana, le Sénégal, l'Ouganda et le Rwanda sont les pays qui ont enregistré les meilleurs résultats dans la sous-région, en réduisant, durant la dernière décennie, la proportion des habitants des bidonvilles de plus d'un cinquième. Le chiffre atteint 13 % en Amérique latine et dans les Caraïbes où environ 30 millions de personnes ont quitté les bidonvilles depuis l'an 2000.

Pourtant, les estimations de l'ONU-Habitat confirment que les progrès réalisés concernant les bidonvilles ne sont pas suffisants pour contrer l'expansion démographique constatée dans les établissements informels des pays en voie de développement. En ce sens, les efforts visant à réduire le nombre d'habitants des bidonvilles ne sont ni satisfaisants ni suffisants.

Dans le cadre de nos efforts pour résoudre cette crise, l'ONU-Habitat travaille avec la Commission européenne et le Secrétariat, basé à Bruxelles, de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) pour soutenir le développement

urbain durable. Compte tenu de la diversité et de l'urgence des besoins, nous avons jugé nécessaire de développer un outil d'évaluation rapide et de planification stratégique pour mener des interventions immédiates, à moyen ou à long terme. Cet outil se présente sous la forme de cette série de publications.

Le Programme participatif d'amélioration des conditions de vie dans les bidonvilles est basé sur un dialogue politique, entrepris en 2002, entre l'ONU-Habitat, le Secrétariat ACP et la Commission européenne. Lorsque les 3 parties se sont rencontrées au siège de l'ONU-Habitat en juin 2009, plus de 200 délégués de plus de 50 pays se sont entendus pour lancer un grand appel à la communauté internationale afin qu'elle prête davantage attention aux questions d'urbanisation, et qu'elle étende le programme d'amélioration des conditions de vie dans les bidonvilles à tous les pays d'Afrique, d'Asie et du Pacifique.

Il est utile de rappeler ici combien nous sommes reconnaissants que le 9^e Fonds européen de développement pour les pays ACP de la Commission européenne ait contribué à hauteur de 4 millions d'euros (soit 5,7 millions de dollars d'après les taux de change de juin 2011) pour permettre à l'ONU-Habitat de conduire un programme qui profite à 59 villes dans 23 pays africains, à plus de 20 villes dans 6 pays du Pacifique, et à 4 pays des Caraïbes.

En effet, depuis sa création en 2008, le Programme d'amélioration des conditions de vie dans les bidonvilles a acquis la confiance des partenaires, au niveau municipal et national, dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Comme le montre cette série de rapport, il apporte une contribution majeure qui vise à soutenir les efforts entrepris pour réduire la pauvreté urbaine.

Je tiens encore à exprimer toute ma gratitude à la Commission européenne et au Secrétariat ACP pour leur engagement pour ce Programme d'amélioration des conditions de vie dans les bidonvilles. J'ai toute confiance que les résultats exposés dans ce profil, ou dans les suivants, seront utiles pour élaborer des réponses dans le renforcement des capacités et des investissements dans le secteur urbain.

En outre, je tiens à remercier les équipes des pays participants pour le soutien sans faille qu'ils ont apporté à ce processus, c'était la condition essentielle à la mise en œuvre réussie du Programme participatif d'amélioration des conditions de vie des bidonvilles.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Joan Clos'. The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke at the end.

Dr. Joan Clos

Directeur exécutif, ONU-Habitat

PRÉSENTATION

Le profilage en milieu urbain est une évaluation rapide des besoins, orienté sur les actions à entreprendre pour renforcer les capacités et palier aux défaillances au niveau de la ville. Le but de cette étude est de développer des politiques urbaines afin de réduire la pauvreté aux niveaux local, régional et national, à travers l'évaluation des besoins et des mécanismes de réponse. En cela, il contribue à la mise en œuvre des Objectifs du millénaire pour le développement. Il est actuellement utilisé dans plus de 20 pays d'Afrique et dans les pays arabes, et a été lancé dans 30 nouveaux pays d'Afrique ainsi que dans les petits pays insulaires du Pacifique.

L'étude est basée sur l'analyse de données existantes et sur une série d'entretiens réalisés avec toutes les parties prenantes, y compris les communautés locales et les institutions, la société civile, le secteur privé, les partenaires au développement, les universitaires, etc. Cette consultation se conclue généralement par une convention collective sur un certain nombre de priorités identifiées et leur intégration dans le renforcement des capacités proposées, ainsi que sur d'autres projets qui ambitionnent tous de réduire la pauvreté urbaine.

MÉTHODOLOGIE

Le profilage urbain utilise une approche structurée où les interventions prioritaires sont convenues à travers un processus consultatif. La méthodologie du profilage urbain se compose en 3 phases :

- Phase I : 3 profils urbains de 3 villes sont réalisés pour chaque pays : généralement, la capitale, une ville de taille moyenne et une petite ville sont ainsi sélectionnées et étudiées pour fournir un échantillon représentatif permettant ensuite de réaliser un profil national. L'information est recueillie au moyen d'entrevues et de discussions avec les institutions et les informateurs clés, afin d'évaluer les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces (FFOM), rencontrées au niveau local et national, dans les milieux urbains. Les résultats sont présentés et affinés au cours de consultations réalisées dans le cadre d'ateliers communaux et nationaux pour parvenir à un consensus sur les interventions prioritaires. Les rapports nationaux et communaux synthétisent les informations recueillies et exposent les méthodes à suivre pour réduire la pauvreté urbaine, à travers des approches holistiques.
- Phase II : Il s'agit de définir clairement les priorités identifiées par les études de pré faisabilité et de développer en détail le renforcement des capacités et les projets d'investissement.
- Phase III : Elle consiste à mettre en œuvre les projets développés au cours des 2 phases précédentes. L'accent est donné sur le développement des compétences, le renforcement institutionnel et sur la mise en application des solutions adoptées.

MADAGASCAR



RÉSUMÉ EXÉCUTIF

INTRODUCTION

Madagascar ou la République de Madagascar est un pays indépendant depuis le 26 juin 1960. Situé dans la partie occidentale de l'océan Indien, le pays s'étire sur 1 580 km du nord au sud et 500 km d'est en ouest. Avec ses 587 000 km², c'est la cinquième plus grande île du monde. L'isolement biogéographique du pays et la variété des climats et des reliefs y ont favorisé le développement d'une faune et d'une flore uniques au monde.

En 2008, la population était évaluée à 18 866 000 habitants, soit 507 000 habitants de plus que l'année précédente. Cette population est principalement originaire d'Asie au centre du pays, d'Afrique sur toutes les côtes et dans le nord du pays, d'Inde dans le sud. Le pays serait, en effet, resté inhabité jusqu'au x^e siècle, date à laquelle les Indonésiens auraient débarqué. Aujourd'hui, le pays compte 18 ethnies. C'est un des rares pays à être encore considéré comme rural, les centres urbains étant peu nombreux et peu peuplés : Antananarivo, la capitale compte 880 000 habitants et 4 villes seulement dépassent ensuite les 100 000 habitants (Toamasina, Fianarantsoa, Mahajanga et Antsirabe), mais depuis quelques années la tendance semble être à l'urbanisation. Le phénomène s'est même récemment accéléré posant un certain nombre de problèmes.

GOVERNANCE

Selon la dernière constitution en vigueur, la décentralisation à Madagascar s'opère à 2 niveaux : la région et la commune. La gestion des villes se fait au niveau communal. Par contre, le ministère en charge de l'aménagement du territoire et de la décentralisation est à la fois en charge de la gestion technique des villes et de la coordination des collectivités décentralisées. Le contrôle de la légalité des actes des collectivités est assuré par le ministère de l'Intérieur avec ses démembrements au niveau des régions et des districts. C'est le district qui assure le contrôle de la légalité des actes de la commune.

Au niveau local, la commune urbaine est administrée par un maire et son conseil municipal. Les 2 organes sont élus au suffrage universel direct. Le conseil municipal joue le rôle d'organe délibératif. Le comité municipal de développement est quant à lui une plate forme de concertation dépendant du maire. Ce dispositif regroupe les acteurs publics et privés, la société civile et les autres entités du développement local. Concernant l'urbanisme et l'aménagement du territoire, les villes disposent d'une commission municipale d'urbanisme, qui intervient et est consultée pour toutes les questions relatives à la planification urbaine et à la gestion des permis de construire. Enfin, les villes disposent d'un service technique en charge de la gestion des villes et des permis de construire. La ville d'Antananarivo, la capitale de Madagascar, est dotée d'un statut particulier lui donnant plus d'autonomie décisionnelle.

FINANCES MUNICIPALES

À Madagascar, la décentralisation politique n'a jamais été suivie d'une décentralisation financière. Les moyens financiers des villes (toutes catégories confondues) ne sont pas à la hauteur de leur mission, qui devrait être l'opérationnalisation d'une politique de proximité. Quelque soit le statut de la ville, l'aide budgétaire de l'État central n'a jamais dépassé 15 % du budget local. Le budget cumulé de toutes les communes ne représentait qu'une infime proportion du budget national (1,5 % en 2005). Et l'aide publique pour les investissements n'occupe qu'une place insignifiante dans les dépenses publiques totales. Concernant le volume budgétaire, la moyenne générale du niveau budgétaire est très faible. Dans toutes les communes, le budget ne dépasse pas 1,5 € par habitant par an.

FONCIER

À Madagascar, le paysage foncier est complexe et très variable d'une ville à l'autre. Toutefois, certains aspects sont communs à toutes les villes malgaches :

- L'accès au foncier reste difficile malgré une demande toujours plus forte ;
- La structure foncière est très différente entre le centre et la périphérie des villes ;
- Le nombre des occupations illicites est en constante augmentation et le phénomène de squattérisation se généralise ;
- Le marché foncier urbain échappe au contrôle de l'État. De très nombreuses transactions sont réalisées en dehors du cadre légal, les formalités étant jugées complexes, longues et coûteuses.

L'une des conséquences de ces problèmes est le développement des quartiers informels. Les raisons de l'incapacité des villes à gérer ces problèmes sont multiples :

- La compétence technique des municipalités, en matière d'attribution, de gestion, de contrôle et de suivi de l'occupation de l'espace, reste très limitée ;
- La plupart des municipalités ne dispose d'aucun document, ni de base de données, indispensables à une planification urbaine ;
- Il n'existe pas de politique claire concernant le foncier urbain.

BIDONVILLES

Les espaces urbains à Madagascar sont très souvent réalisés en dehors du cadre réglementaire d'urbanisme. Toutes les villes malgaches souffrent ainsi de la prolifération de quartiers informels et de la bidonvilisation.

Quelques indicateurs montrent que la situation n'est pas sur la voie du progrès : au niveau national, près de 72 % de la population vit dans des bidonvilles ou dans des habitats précaires (ONU-Habitat, 2010).

L'élaboration d'une véritable politique nationale de l'habitat existe, même si elle a pris beaucoup de retard. Elle ne s'est cependant pas traduite par des actions concrètes, du moins, pas jusqu'à ce jour. Le problème de la prolifération des établissements informels est étroitement lié au problème d'accès au foncier. La plupart des villes de Madagascar ne dispose pas d'espaces ni de zones d'accueil pour les pauvres ou les nouveaux arrivants. La légalisation et les aménagements urbains des espaces occupés se fait toujours a posteriori. La permanente incorporation de nouveaux quartiers spontanés rend le tissu urbain sans cesse plus complexe. Le cadre institutionnel et les outils de planification ne répondent par conséquent jamais à des besoins en constante évolution. En effet, sur les 172 villes de plus de 5 000 habitants, 28 seulement disposent d'un plan d'urbanisme. Aucune politique de logement n'a été établie, même au niveau de la capitale. Ajoutons enfin à cela l'inefficacité de la politique étatique en matière de logement (défaillance de la société immobilière de l'État et échec de la politique qui prévoyait la création de 35 000 logements). On arrive donc vite à la conclusion que les solutions sont désormais entre les mains des promoteurs privés et des ONG.

GENRE ET DÉVELOPPEMENT

Madagascar dispose d'une Politique nationale de la promotion de la femme, élaborée en 2000, et qui s'est traduite par un certain nombre d'actions grâce au Plan d'action national pour le genre et le développement de 2004.

L'émancipation des femmes est en bonne voie mais un effort certain reste encore à faire. La présence des femmes est admise dans tous les secteurs professionnels. Toutefois, leur participation dans les prises de décision reste encore faible, surtout au niveau des institutions locales. Le niveau d'éducation des femmes est peu élevé à Madagascar surtout en milieu rural. 22 % des femmes en milieu rural ne sont pas instruites, 4 % seulement en milieu urbain. Quant à l'accès au revenu, les salaires annuels des hommes sont en moyenne 1,23 fois supérieurs à celui des femmes. Les femmes sont plus vulnérables au VIH/SIDA, en effet, si le taux de prévalence s'élève à 0,13 % à l'échelle nationale en 2007, il est de 0,21 % chez les femmes. Les violences à l'encontre des femmes sont une réalité à Madagascar. L'accès des femmes au foncier est déterminé par leur capacité financière. De même pour l'accès des femmes au crédit, le principal critère est la capacité à fournir les garanties nécessaires.

ENVIRONNEMENT

L'urbanisation accélérée est l'une des causes majeures de la dégradation du cadre de vie dans les villes malgaches. Les défaillances dans la gestion des déchets liquides et solides, les carences en matière d'assainissement, le vieillissement généralisé du parc automobile, l'installation de certaines industries en ville, sont autant de sources de pollution détériorant l'environnement urbain, au point de constituer à ce jour, une réelle menace pour la santé des citoyens.

La signature par le gouvernement de Madagascar de la Convention de Rio, en 1990, témoigne de l'engagement pris par le pays pour protéger sa richesse biologique. L'État malgache a également promulgué une Charte de l'environnement et mis en œuvre, entre 1990 et 2009, le Programme national d'action environnemental, un programme largement soutenu et financé par des bailleurs de fonds et des ONG. Ce programme visait surtout à conserver et à protéger les ressources naturelles, en créant des zones protégées mais en délaissant l'environnement urbain.

GESTION DES RISQUES DE CATASTROPHES

De par sa situation géographique, son insularité, Madagascar est un pays très exposé aux aléas météorologiques (cyclones, inondations ou sécheresse). L'institut Maplecroft a d'ailleurs classé le pays au troisième rang des pays les plus vulnérables au changement climatique. En matière de cadre institutionnel et légal, Madagascar, avec le Mozambique, est un des pays les plus avancés en Afrique. Toutefois, ce cadre est encore très axé sur les réponses aux catastrophes et trop peu sur la prévention.

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL

Les villes malgaches attirent et concentrent les activités économiques, 70 % des créations d'entreprises se concentrent dans les communes de plus de 20 000 habitants. Dans ce cadre, les grands centres urbains génèrent $\frac{3}{4}$ de PIB national alors qu'ils ne regroupent que le tiers de la population totale. Seules les villes disposent de l'environnement structurel, et par la même, de la capacité d'absorber le chômage et de créer de l'emploi. La capitale et les 6 grandes villes régionales concentrent, en effet, les fonctions tertiaires supérieures et les emplois stratégiques. 94 % des grandes entreprises (chiffre d'affaire < 1 million de US\$) s'implantent exclusivement dans les grandes villes de plus de 50 000 habitants. Entre 2003 et 2008, celles-ci regroupaient 71 % des entreprises créées dans le secteur de la communication ou des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Toutefois, un environnement socio-économique défavorable freine le dynamisme économique des villes. Parmi les facteurs qui nuisent à ce dynamisme économique, on peut citer :

- Le taux de chômage élevé (en milieu urbain, ce taux atteint 7,6 %) ;
- L'inefficacité de certains services urbains de base ;
- Le manque de qualification de la main-d'œuvre ;
- L'absence en aval, de réponse institutionnelle ou plus précisément, l'inexistence d'une stratégie durable en matière d'emploi.

SERVICES URBAINS DE BASE

Jusqu'ici, les investissements publics dans les infrastructures et les services urbains de base ont été très insuffisants, ils ne couvrent même pas totalement les coûts de maintenance. Ce problème est commun à toutes les villes malgaches, tous les services sont touchés : voirie, distribution d'eau potable, réseaux d'assainissement pour les eaux usées et pluviales, collecte et traitement des ordures ménagères, accès à l'électricité, éclairage public, transports collectifs). De l'état des lieux des villes ressort que toutes souffrent d'insuffisances quantitatives et qualitatives au niveau de leurs infrastructures, équipements et services urbains de base. La grande partie de ces infrastructures date de plus de quarante ans, elles ont été pour la plupart construites durant la période coloniale, la population urbaine a plus que triplé depuis.

Depuis la crise dite de la dette, dans les années 1980, l'État malgache est de moins en moins capable de répondre aux besoins élémentaires de sa population. Le gouvernement aurait dû alors faire appel à des bailleurs de fonds internationaux, afin de financer ses grands projets de développement, aussi bien en milieu rural qu'en ville. Depuis quelques années, les ressources financières proviennent de plus en plus de coopérations décentralisées, d'ONG internationales, et de coopérations bilatérales et multilatérales. Ces organismes spécialisés dans le développement deviennent alors des partenaires financiers aux projets communaux, et au développement des communes en général. Cet état de fait est très révélateur des carences dont souffrent Madagascar en matière de gestion urbaine, mais cette aide extérieure favorise l'émergence d'acteurs locaux sur les projets d'aménagement urbain.

SÉCURITÉ URBAINE

Au niveau national, la violence urbaine reste limitée, la situation de la capitale faisant exception. En effet, la majorité des plaintes reçues s'apparentent davantage à de banals faits divers. Selon le ministère de la Sécurité publique, en 2010, les affaires les plus fréquentes à Madagascar par ordre d'importance sont les vols (41,12 %), les coûts et blessures volontaires (22,85 %) et les menaces (7,63 %). Les vols à main armée ne représentent qu'une infime proportion des affaires reçues au niveau national (0,45 %).

Même si l'on ne peut pas être catégorique, faute de statistique crédible, il semble que les accidents de la circulation dans les grandes villes, par le nombre de victimes, dépassent les autres problèmes liés à l'insécurité : les infrastructures sont en effet vétustes et ne répondent plus aux besoins grandissants des utilisateurs et aucune norme de sécurité n'est respectée (dimension des voies, signalisation etc.). La responsabilité des conducteurs et leur incivisme sont aussi engagés, ils expliquent pour une grande part les accidents mortels.

PATRIMOINE CULTUREL

Madagascar dispose d'un important patrimoine matériel, certains sites sont même classés au patrimoine mondial de l'Unesco. En outre, le pays est composé de 18 ethnies différentes, d'où une très grande diversité culturelle. Ceci se reflète d'ailleurs par des événements culturels spécifiques à chaque région ou villes de Madagascar.

Du point de vue juridique, quelques lois, décrets et ordonnances ont été votés pour la sauvegarde du patrimoine culturel malgache. De plus, plusieurs conventions internationales ont été signées dans le but de sauvegarder et de gérer les patrimoines culturels mondiaux. Néanmoins, on constate des lacunes dans le fonctionnement des institutions en charge du patrimoine. En effet, ces entités ressentent une insuffisance d'acteurs. Madagascar manque également d'une politique de sauvegarde claire.

INTRODUCTION



Antananarivo, la capitale.

En premier lieu, malgré le retard accumulé par Madagascar en matière de croissance urbaine (Madagascar est un des rares pays ruraux du monde, où plus du tiers de la population vivait encore à la campagne en 2007) le phénomène d'urbanisation est actuellement en marche et connaît même un certain dynamisme :

- Le nombre de villes ayant plus de 5 000 habitants est passé de 33 en 1960 à 172 en 2007, soit un taux d'accroissement de plus de 3,5 % par an (FNUAP, 2007) ;
- Selon l'étude de la Banque mondiale (2011), depuis 2005, chaque année, plus de 200 000 habitants s'installent dans les villes malgaches ;
- À Madagascar, $\frac{3}{4}$ du PIB national est produit dans les centres urbains.

Dans ce contexte d'urbanisation accélérée, la plupart des villes de Madagascar ne sont pas à même de relever les défis liés à l'urbanisation. Elles n'ont pas été capables de mettre en place des structures urbaines fonctionnelles afin de répondre aux problèmes de gestion de planification. Leurs actions sont rarement pensées dans le cadre d'un système unifié. Les villes ne disposent pas de structure de gouvernance urbaine efficace, la gestion des services de base, comme les transports, la sécurité, la gestion des déchets et la protection de l'environnement, est inefficace, voire absente. Le problème est à ce point sérieux que les conséquences s'en font sentir jusque dans l'arrière-pays des grandes villes.

ADMINISTRATION

Si la Première République a adopté une politique de continuité après la période coloniale, la Deuxième République a, quant à elle, engagé des politiques préjudiciables au niveau de la conduite des affaires des villes. Madagascar a adopté une politique socialiste dans les années 1980. La politisation de la gestion a été poussée à l'extrême et les villes ont souffert de la mainmise de l'État central, provoquant des dysfonctionnements majeurs (rôle des élus, inexistence d'une politique de la ville, planification économique et défaillance des infrastructures urbaines). Plus tard, un changement politique s'est opéré à Madagascar. Avec le changement de régime, suite au soulèvement populaire de 1991, la question de la décentralisation a été relancée en donnant la priorité à la région en tant que collectivité territoriale décentralisée.

CONTEXTE MACRO-ÉCONOMIQUE

En plus de leurs ressources locales propres, les communes disposent de ressources nationales, des dotations accordées par l'État. Elles bénéficient de 2 types d'aides : d'abord des remises, dont les critères d'attribution sont liés à l'ancienneté et à la catégorie de la commune, et des subventions pour la réalisation de projets d'équipement. Mais ce système mériterait d'être revu afin de le faire évoluer vers des transferts de fonds dont les montants seraient établis en fonction de la taille de la population et de ses besoins. De plus, force est de constater que ces crédits sont modestes au regard des

compétences transférées (équipe permanente de pilotage, centre de santé de base, etc.) dont la prise en charge génère des coûts, aussi bien en termes de fonctionnement que d'investissement.

AMÉNAGEMENT URBAIN

Madagascar s'articule autour d'une armature urbaine déséquilibrée et monocéphale. Les villes affirment leur importance économique, grâce à la richesse de leur arrière-pays ou grâce à la qualité de leurs services mais surtout à l'importance des flux d'échanges. Dans le pays, les unités territoriales sont fondées sur l'existence d'un pôle urbain relativement vigoureux, autour duquel les campagnes « utiles » sont liées par des voies de communication. Cette armature et la hiérarchie urbaine nationale constituent un réel handicap pour la gestion des villes, car elles rendent difficile la mise en place de stratégies pour l'aménagement du territoire.

Madagascar souffre donc d'une distribution inéquitable des villes sur son territoire national. La tradition urbaine favorise le développement de villes secondaires et de petites villes. Ainsi, toutes les fonctions stratégiques et le secteur tertiaire se concentrent à Antananarivo. Le maillage urbain est dominé par le dynamisme de la trame urbaine située dans les Hautes terres centrales, suivant l'axe de la RN 7 : Antananarivo, Antsirabe, Ambositra, Fianarantsoa, Ambalavao... L'influence historique d'Antananarivo est à l'origine de la formation de ce réseau très complet, le seul à Madagascar à un niveau régional, mais aussi par l'existence de 2 métropoles régionales : Antsirabe et Fianarantsoa. Il existe par ailleurs 6 métropoles régionales à Madagascar : Toamasina, Antsirabe, Mahajanga, Fianarantsoa, Antsiranana et Toliara.

Concernant la politique urbaine malgache, les régimes successifs ont tantôt favorisé la création d'un réseau, tantôt contribué à sa déstructuration en suivant des politiques urbaines incohérentes. La colonisation a permis de promouvoir des centres urbains répondant surtout aux besoins de l'économie d'exportation et des centres administratifs pour contrôler le territoire. Les circuits commerciaux et les villes-nœuds de communication ont subi, sous l'effet de politiques contradictoires, des remodelages successifs créant des zones d'activités plus ou moins importantes. Ce constat est visible à l'examen du trafic routier et des ports.

DÉVELOPPEMENT HUMAIN ET PAUVRETÉ URBAIN

L'urbanisation est trop souvent associée à la croissance de la pauvreté, avec notamment la création ou le développement des bidonvilles, y compris dans les petites et moyennes villes, même si bien sûr, la situation est pire dans les grandes villes et en particulier dans la capitale. Le phénomène de bidonvilisation s'accompagne d'un certain nombre de réalités sur le terrain qui ne peuvent être que déplorées : pauvreté, concentration de population dans certains quartiers, flux migratoires, statut fragile des occupants, accès limité au foncier, précarité du logement et services urbains défectueux.

GOUVERNANCE

CADRE INSTITUTIONNEL

La gestion des villes à Madagascar implique différents acteurs à chaque niveau hiérarchique de décision. Au moins, 3 entités sont directement concernées par le cadrage institutionnel des villes à Madagascar. D'abord, le ministère de l'Aménagement, qui assure l'accompagnement et l'appui technique des communes. Parallèlement, le ministère de l'Intérieur est chargé de l'administration du territoire au niveau de la préfecture et du district. La tutelle de l'État central est assurée par le chef de district, qui contrôle et veille à la légalité de tout ce qui est entrepris par les collectivités territoriales décentralisées. Malheureusement, la compétence des différents acteurs est plus théorique qu'effective. Généralement, le chef de district n'a pas un réel pouvoir de contrôle sur les budgets communaux, son autorité se limitant à un simple contrôle de légalité, par ailleurs peu exercé.

Les réussites ou les échecs des politiques urbaines reposent donc sur les démarches stratégiques du maire, en tant que chef de l'exécutif de la commune. Élu au suffrage universel direct, il est la personnalité-clé du développement de la ville. Il est épaulé par le conseil municipal, qui est l'organe délibératif de la commune. En ce qui concerne la gestion directe de l'espace urbain, elle est assurée par un service technique municipal généralement défaillant. Seule la capitale possède plusieurs intervenants de haut niveau.

CADRE LÉGAL

Le rôle de la commune se résume dans l'article 149 de la Constitution de 2007, qui rapporte que les communes concourent au développement économique, social, culturel et environnemental sur les limites de leur territoire. Ce rôle a été renforcé par les lois sur la décentralisation : la loi N° 94-007 du 26 avril 1995 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des collectivités territoriales décentralisées et la loi N° 94-008 du 26 avril 1995 relative à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des dites collectivités territoriales. Leurs compétences tiennent compte essentiellement des principes constitutionnels et légaux, ainsi que du principe de proximité, de promotion et de défense des intérêts des habitants. En outre, il est à signaler que le code de l'urbanisme malgache à cause de son ancienneté, est totalement dépassé par la réalité urbaine locale, plus particulièrement dans les grandes villes. Un nouveau code était en cours d'élaboration en 2004 mais on attend encore qu'il soit officiellement validé.

PERFORMANCES ET RESPONSABILISATIONS

Excepté la capitale, la quasi-totalité des villes ne possèdent pas de vision claire de la gouvernance urbaine. L'inexistence d'une réelle stratégie municipale de

développement pour l'aménagement du territoire se traduit le plus souvent par des actions au coup par coup. De plus, aucune ville n'est dotée d'outils de planification. Faute d'avoir adopté à temps les documents d'urbanisme, les villes ont beaucoup de difficultés à assurer une expansion spatiale rationnelle et organisée. Le manque de planification stratégique rend difficile la maîtrise de l'espace urbain, aussi bien du point de vue organisationnel que spatial et les autorités concernées restent impuissantes face au phénomène d'urbanisation de masse et spontanée. L'occupation de l'espace se fait, en effet, de manière anarchique et on assiste partout dans le pays à la prolifération inquiétante des bidonvilles.

Concernant le principe de bonne gouvernance urbaine, celui-ci souffre de plusieurs problèmes. Le principal reste le manque de transparence des acteurs locaux. À Antananarivo, des mécanismes de transparence existent, mais dans les autres villes, en revanche, les initiatives sont beaucoup moins rigoureuses et systématiques.

Pour les organismes partenaires, les contrôles se font en fonction des circonstances. Le ministère de tutelle procède à un contrôle périodique des fonds octroyés, notamment lorsqu'il y a suspicion de détournement de fonds. Quant aux organismes internationaux, il existe des démarches recommandées et des restrictions peuvent être parfois appliquées.

Même l'élaboration des comptes administratifs souffre de carences graves. Généralement, la finalisation dudit rapport est en retard de plusieurs mois, et survient après l'exercice budgétaire, sans parler des problèmes de cohérence (rubriques infondées, non-respect de l'orthodoxie financière, etc.), ou même l'incapacité de certaines communes à réaliser ses comptes administratifs.

En ce qui concerne la participation citoyenne dans les prises de décisions, elle fait encore figure d'exception. Quelques rares communes ont mis en place un système de budget participatif, favorisant ainsi l'implication active des citoyens et de la société civile (associations, ONG, secteur privé) dans la gestion des affaires municipales. Le principe avait d'ailleurs été appliqué dans la capitale, Antananarivo, mais il a été suspendu. C'est ainsi que pour la majorité des citoyens de Madagascar, aucun dispositif leur permettant de participer aux affaires municipales, ou même d'accéder aux informations, n'a été élaboré. Pas plus qu'il n'existe une structure qui pourrait recueillir leurs demandes, leurs revendications et encore moins leurs plaintes. Enfin, aucun document ou charte ne stipule que l'accès aux services urbains de base est un droit pour tous citoyens.

Au-delà de ces problèmes structurels, de nombreux dirigeants cumulent faiblesses et fautes graves : le laxisme généralisé, les manœuvres politiciennes à des fins électorales, l'immobilisme, les évasions fiscales, les détournements de fonds, l'appropriation de terrains, parfois même illicites... Une situation qui entretient le

manque de confiance qu'inspirent les dirigeants aux citoyens. Cette perte de crédibilité des autorités municipales porte préjudice à l'ensemble de la société et favorise la généralisation de l'incivilité, à tous les niveaux de la société.

RENFORCEMENTS DES CAPACITÉS HUMAINES ET FINANCIÈRES

Le problème financier et l'insuffisance manifeste de personnels compétents et efficaces sont les deux maux que pointent les responsables municipaux pour expliquer les problèmes de gouvernance. Dans la quasi-totalité des villes, on peut constater les déficiences techniques et organisationnelles des institutions locales : les outils de planification, permettant de faire certaines études, des opérations de lotissement, de régler les problèmes fonciers, ne sont pas maîtrisés. Des ordinateurs ont été fournis, des formations en SIG sur MAPINFO ont été dispensées par les organismes de développement (Agence française de développement, ONU-Habitat, ACCORDS), et malgré tout, le service généralement fourni souffre encore de lacunes.

L'absence ou l'insuffisance de bases de données constitue la dernière difficulté majeure à laquelle font face les institutions, handicapant tous les secteurs des services municipaux : la gouvernance, la finance (rentrée fiscale), la gestion foncière, la sécurité urbaine, etc. Même le recensement de la population n'est pas crédible, certaines villes ne sont absolument pas à jour.

Face à la défaillance de la gouvernance locale, l'implication de la société civile et le rôle du citoyen constituent une priorité dans le domaine de la gouvernance urbaine. L'émergence d'associations locales et l'implication grandissante des ONG nationales et internationales apportent un nouveau souffle dans la gestion des affaires municipales. Les associations s'efforcent d'être des acteurs actifs dans la gestion et l'entretien des infrastructures urbaines de base. Quelle que soit la ville, lorsqu'un projet marche, c'est parce que la société civile s'y est impliquée.

MEILLEURES PRATIQUES

- De 2007 à 2009 : Projet d'appui à l'urbanisation des collectivités territoriales décentralisées par l'ONU-Habitat. Un appui direct au développement urbain des communes et au renforcement des capacités des responsables et des acteurs locaux (collectivités et services territoriaux décentralisées, société civile) ;
- Élaboration du « Guide du maire » : fruit du partenariat entre le ministère de tutelle et le Programme des Nations unies pour le développement.

PRIORITÉS IDENTIFIÉES

- Mobiliser et sensibiliser tous les acteurs pour une compréhension et une définition commune du concept de ville et de gestion de l'urbain à Madagascar ;
- Renforcer les moyens des collectivités territoriales décentralisées (compétences, ressources humaines, financières, matérielles) pour soutenir le processus de décentralisation ;
- Renforcer les structures et les rôles des fokontany en matière d'urbanisme en tant qu'administration de proximité et de base de la démocratie locale, et former les chefs de fokontany (le fokontany est à l'origine un village traditionnel malgache. Il est aujourd'hui une subdivision administrative de base malgache. Il comprend soit des hameaux, des villages, des secteurs ou des quartiers, leur nombre est estimé à 17 544) ;
- Doter les villes d'outils de planification territoriale (Plan d'urbanisme directeur, Plan d'urbanisme détaillé) en adoptant l'approche participative et intégrative ;
- Établir et renforcer l'appropriation des documents d'urbanisme jusqu'au niveau des fokontany (Plan d'urbanisme directeur, Plan d'urbanisme détaillé) ;
- Poursuivre et étendre l'application du budget participatif dans les autres villes ;
- Appuyer la mobilisation du comité de pilotage du profil urbain pour le suivi de la mise en œuvre des actions prioritaires retenues ;
- Mettre en place, suivre et évaluer un programme de renforcement des capacités des élus et des communes en matière de gouvernance urbaine ;
- Mettre en œuvre au niveau national et régional des campagnes de sensibilisation des populations et des autorités sur les réglementations en matière de gouvernance et sur le civisme ;
- Mettre en place une base des données à l'échelle nationale ;
- Mettre en place une agence de l'urbanisme par le biais de dispositif de l'intercommunalité ;
- Accompagner la mise en œuvre de la politique nationale de l'aménagement du territoire et de la politique nationale de l'habitat.

FORCES	FAIBLESSES	OPPORTUNITÉS	MENACES
Existence d'un cadre juridique et réglementaire relatif à la décentralisation et à l'urbanisme (loi N° 94-007 et N° 94-008, code de l'urbanisme).	Incapacité à appliquer rigoureusement la règle de la bonne gouvernance (participation citoyenne encore limitée, mécanisme assurant la transparence quasi inexistant, etc.).	Dynamisme de la gouvernance partenariale (implication grandissante des organismes de développement pour la gestion municipale, associations, ONG, organismes onusiens, etc.).	Forte tutelle de l'État et ingérence politique dans la gouvernance municipale.
Processus de décentralisation allant jusqu'à l'échelle communale.	Défaillance du processus de décentralisation entraînant un problème de mise en œuvre d'une véritable politique de proximité pour la gestion des villes.	Existence d'organes de régulation pour l'extension spatiale des villes : émergence de l'intercommunalité.	Développement rapide des bidonvilles et des constructions illicites.
Existence d'une Stratégie nationale d'aménagement du territoire.	Incohérences politiques dans la gestion administrative des collectivités territoriales décentralisées : statut ambigu du fokontany par rapport à la commune.		Crise politique chronique à Madagascar.
Mécanisme d'implication des citoyens à travers les élections (élection communale, présidentielle).	Inexistence d'un mécanisme assurant la continuité des actions déjà entreprises suite au changement de dirigeants occasionné par la conjoncture politique.		
Existence d'une structure pour appuyer la lutte contre la corruption (bureau indépendant anticorruption).	Incohérence et inadaptation des documents de planification existants (Plan d'urbanisme directeur, Plan d'urbanisme de détail, etc.).		
	Inexistence d'outil de planification pour la plupart des villes (Plan d'urbanisme, projet de ville).		
	Inexistence d'une politique de développement stratégique durable.		
	Inexistence de l'Agence d'urbanisme.		
	Insuffisance des données à l'échelle des villes.		
	Capacité d'accueil des villes favorisant l'occupation anarchique et réduisant l'accès à la terre.		

FINANCES MUNICIPALES

BUDGET

La faiblesse de la réalisation budgétaire constitue un dénominateur commun à toutes les villes malgaches. Même Antananarivo accuse un écart assez important. En 2009, le taux de réalisation des recettes était de 57,70 %. Au niveau des autres villes, la performance se dégrade sensiblement si on se réfère aux comptes administratifs de 2009. Par exemple, à Manakara, la réalisation budgétaire n'atteint que 23,71 %. Il faut remarquer toutefois que durant cette même période, la commune urbaine de Moramanga a pu réaliser une performance exceptionnelle, avec une réalisation budgétaire de 62,75 %. Mais, en moyenne, la réalisation budgétaire à travers la gestion urbaine malgache dépasse rarement 50 %.

À Madagascar, le processus de décentralisation qui est censé appuyer une gestion urbaine rationnelle présente un gros handicap. On voit mal l'effectivité du rôle de l'État central à travers les ressources transférées auprès des collectivités de base. Ce transfert de moyens demeure dans l'incertitude, puisque non seulement il est généralement en retard, mais également utilisé comme marchandage politique auprès des autorités municipales. Madagascar s'achemine indiscutablement vers un processus de décentralisation, mais tout en restant un État encore centralisé. De plus, des mécanismes de décisions, déconcentrés au niveau local, permettent encore à l'État de contrôler et de sanctionner les collectivités de base. C'est un problème structurel et un questionnement politique fort.

Quelques chiffres au niveau des villes traduisent la faiblesse des aides budgétaires de la part de l'État. Notons que les subventions de l'État central se subdivisent en subventions de fonctionnement et en subventions d'équipements (éducation et santé), et exceptionnellement une subvention d'investissement a été octroyée. Quant au Fonds de développement local, malgré sa réputation, il ne symbolise que les transferts financiers en provenance de l'administration centrale vers les communes. De plus, les transferts ne représentent qu'une part insignifiante des dépenses publiques totales (0,6 % en 2008 selon l'estimation de la Banque mondiale). Toutefois, le processus est en marche, puisque en 2011, ce fonds visait à intervenir auprès de 400 communes nouvellement éligibles. Dans ce cadre, le ministère de tutelle comptait sensibiliser et former 1 549 maires en matière de gestion des affaires communales. Plus de 400 nouveaux sous-projets de 9 millions d'ariary, ainsi que 22 sous-projets de construction de nouvelles infrastructures communales seront financés. L'année dernière, 753 sous-projets ont été financés pour un montant total de 5 milliards d'ariary au niveau de 684 communes.

En définitive, beaucoup d'efforts restent à faire en matière de fiscalité sur la gestion financière des villes à Madagascar. Aussi bien au niveau de la projection (analyse du budget primitif) que sur le budget réalisé (analyse des comptes administratifs), le manque de moyens financiers se fait sentir dans les budgets de toutes

les villes à Madagascar. Cette insuffisance du volume budgétaire constitue un dénominateur commun des villes de pays pauvres.

RECETTES

Le facteur-clé de la finance municipale dépend de la réussite de la collecte des recettes qui alimentent la ressource financière des communes. Généralement, les recettes non fiscales constituent la principale ressource financière propre des villes à Madagascar. À titre d'illustration, dans la capitale, on constate que les recettes non fiscales sont plus élevées dans la ressource financière : 55,94 % de la recette totale en 2008, puis 35,35 % en 2009 étaient d'origine non fiscales. En 2010, les principales recettes par ordre d'importance étaient : les droits de voirie, les recettes de marché, l'impôt foncier et l'impôt synthétique. Une même structure de la recette a été observée à Toliara en 2008 (Banque mondiale, 2011).

En revanche, les recettes fiscales foncières demeurent très faibles au fil des années dans la quasi-totalité des villes malgaches. Il y a une certaine amélioration dans quelques villes mais la part de recettes fiscales, en général, est loin d'être satisfaisante. Ainsi, à Antananarivo, la fiscalité foncière (droit de mutation et impôts fonciers sur les propriétés bâties) n'atteignait que 22,45 % de la recette totale en 2008, et 23,88 % en 2009. Le taux de recouvrement de l'impôt foncier sur les propriétés bâties était de 58,26 % en 2009.

DÉPENSES

Un des problèmes principaux est la faiblesse des dépenses d'investissement. Dès qu'on parle de dépenses des communes à Madagascar, le poids écrasant des dépenses de fonctionnement saute aux yeux, en particulier l'omniprésence des charges de personnel. À Antananarivo, elles étaient respectivement de 52,58 % en 2008 et de 48,38 % en 2009. Notons que la norme recommande une charge de personnel ne dépassant pas 30 % des dépenses totales. À Moramanga, les charges de personnel constituent la principale composante des dépenses de la commune atteignant en moyenne 79,91 % entre 2007 et 2009. De même pour Manakara, une ville secondaire, où les dépenses au sein de la municipalité sont constituées essentiellement des charges de personnel, en 2010, elles ont atteint les 81,3 % des dépenses totales.

CADRE INSTITUTIONNEL

La question de la gestion financière au sein de la municipalité est étroitement liée au thème de la gouvernance urbaine. En matière de finance municipale, le ministère de l'Aménagement et de la décentralisation s'occupe de l'accompagnement et du suivi des

collectivités territoriales décentralisées. Par exemple, le gouvernement central possède un droit de regard sur les comptes des communes. Les comptes administratifs devraient être transmis au ministère de la Décentralisation qui devrait les envoyer à la Cour des comptes pour un simple contrôle de régularité. Le rôle du ministère de l'Intérieur pour le contrôle de la légalité ne demeure valable qu'à travers les chefs de district dans le cadre de la vérification des comptes administratifs.

CADRE LÉGAL

Parallèlement, les textes, auxquels la gestion financière des communes fait référence, sont matérialisés par les lois, décrets et ordonnances suivants :

- La loi N° 94-007 du 26 avril 1995 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des collectivités territoriales décentralisées ;
- La loi N° 94-008 du 26 avril 1995 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées ;
- La loi N° 95-005 du 17 mai 1995 relative aux budgets des collectivités territoriales décentralisées ;
- Le décret N° 2004-859 du 17 septembre 2004 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des régions en application des dispositions transitoires de la loi n° 2004-001 du 17 juin 2004 relative aux régions ;
- Le décret N° 2004-299 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions du fokontany ;
- L'ordonnance N° 78-009 du 5 mai 1978, reprise par l'article 8 de la loi N° 94-001 du 26 avril 1995 relative au classement de la commune urbaine à Madagascar.

PERFORMANCES ET RESPONSABILISATIONS

Le rôle des autorités communales est fondamental, même si les marges de manœuvre du service financier au sein de la commune sont fort limitées afin de diversifier leurs ressources financières propres. Il y a le problème de la disponibilité de moyens modernes et adéquats pour le service de recouvrement (matériels logistiques insuffisants, parc informatique non entretenu, manque de personnels compétents, etc.). La plupart des petites villes de 20 000 habitants ne disposent pas d'un service de recouvrement opérationnel et performant. Même certaines villes qui ont bénéficié d'un renforcement de capacités n'arrivent pas à réaliser une performance durable, surtout en matière de fiscalité foncière. C'est le cas de la ville de Manakara, qui après avoir bénéficié d'une restructuration du service de recouvrement, a vu la recette fiscale à référence foncière chuter considérablement suite à la crise politique.

Parfois, il y a un grave manquement au niveau de la gestion financière locale, surtout en matière de subvention et d'aide de l'État central. Selon l'explication du technicien de suivi au sein du ministère de la Décentralisation, beaucoup de communes n'arrivent pas à réaliser un compte administratif crédible suivant la norme requise. Quand le rapport d'utilisation de fonds ne correspond pas au compte administratif, des mesures ont été prises pour la suppression ou la baisse des subventions d'équipement pour les communes défaillantes.

Dans le cadre de la gestion financière municipale, l'implication de la société civile et du secteur privé est encore limitée. Le dispositif qui intègre cette participation citoyenne est constitué principalement par le budget participatif alors que peu de communes en font l'usage. Par ailleurs, compte tenu du peu de dynamisme du secteur privé, le partenariat public-privé n'est pas encore très développé, sauf dans la capitale.

MEILLEURES PRATIQUES

- En 2009 : Programme de promotion de la bonne gouvernance dans les communes de Mananjary, Manakara et Toliara à travers la transparence du budget afin de lutter contre la corruption (partenariat entre le Fonds des Nations unies pour le développement et Transparency International Initiative Madagascar) ;
- Développement d'un manuel et d'un logiciel de gestion et de recouvrement des ressources foncières par la coopération allemande (GIZ).

PRIORITÉS IDENTIFIÉES

- Renforcer la décentralisation financière des communes et l'aide budgétaire de l'État central ;
- Intensifier les appuis techniques et l'assistance-conseil aux municipalités pour améliorer leur gestion administrative et financière ainsi que la gestion de leur territoire pour l'accroissement des recettes locales (diversification des recettes) ;
- Rendre opérationnel le système de contrôle de la gestion financière municipale ;
- Développer le système de partenariat public-privé pour développer et renforcer les finances municipales ;
- Développer un modèle de registre foncier urbain adapté à toutes les catégories des communes urbaines et le vulgariser afin d'accroître le potentiel des fiscalités foncières des villes et la gouvernance locale ;
- Renforcer les capacités des élus et des responsables communaux en gestion et amélioration des ressources ;
- Mettre en place un système de recouvrement approprié renforcement des actions de sensibilisation auprès des responsables locaux et de la population.

FORCES	FAIBLESSES	OPPORTUNITÉS	MENACES
Capacité de recouvrement par les municipalités des recettes non fiscales (cela constitue un dénominateur commun des principales recettes de toutes les villes).	Endettement chronique de la plupart des communes.	Possibilité de diversification des ressources : exploitation de la ressource fiscale à référence foncière.	
	Contexte politique : fluctuation de l'aide budgétaire de l'État, politisation de recouvrement.	Possibilité de partenariats financiers avec les projets d'envergure existant.	
		Élargissement des assiettes fiscales pour améliorer les recettes propres.	
		Cristallisation du partenariat avec les opérateurs économiques et les secteurs privés.	

FONCIER

La gestion du foncier a été marquée historiquement par une longue période de stagnation et d'inefficacité, de la période coloniale jusqu'à l'indépendance, et de l'indépendance jusqu'à 2005.

En général, la majorité de la population malgache vit encore dans des zones rurales à faible densité. Pourtant, l'urbanisation du pays est en cours et s'accélère depuis quelques années. En effet, plus de 200 000 habitants supplémentaires s'installent dans les villes chaque année. Dans ce contexte d'urbanisation accélérée, la terre devient l'une des richesses les plus convoitées, que ce soit par des acteurs publics ou privés ou encore par les foyers malgaches.

Le paysage foncier dans les villes malgaches est complexe et varie d'une ville à l'autre. Dans les grandes villes comme Antananarivo, la quasi-totalité des parcelles sont enregistrées au registre foncier et devrait être en principe sécurisées par un titre foncier. Dans les villes secondaires, la situation foncière est proche de celle prévalant dans le monde rural, où des titres fonciers commencent à peine à être délivrés.

Dans les villes de Madagascar, presque toutes les parcelles occupées sont de petite taille (300 m² en moyenne). La structure foncière diffère significativement entre le centre et la périphérie des villes, car le taux de sécurisation foncière est plus élevé dans le cœur des villes.

CADRE INSTITUTIONNEL

À Madagascar, la gestion foncière est assurée par 2 dispositifs institutionnels différents, mais complémentaires :

- Les services fonciers déconcentrés, c'est-à-dire les services des domaines et topographiques ;
- Les services fonciers décentralisés appelés « guichets fonciers ».

Au niveau national, le ministère de l'Aménagement du territoire et de la décentralisation assure la tutelle, et constitue la pierre angulaire en matière de pilotage et de coordination de la gestion foncière.

Sur le plan régional, la gestion est assurée par les 22 services fonciers régionaux installés dans les chefs-lieux de chaque région et de 36 circonscriptions foncières composées par les services des domaines, et pour certains districts, par les services topographiques.

CADRE LÉGAL

En ce qui concerne le dispositif juridique, les droits à la propriété foncière sont garantis par la Constitution, l'accès au foncier et l'exercice des droits de propriété sont organisés et protégés par la loi.

À l'origine, le droit positif malgache en matière de réglementation foncière est basé sur une législation foncière unique qui s'inspire de la législation australienne dite « Act Torrens ». Des mises à jour successives ont été apportées de manière à instaurer progressivement une législation foncière adaptée.

Le texte de base de cette réglementation est l'ordonnance N° 60-146 du 3 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation et son décret d'application.

Depuis 2005, une politique de réforme a été adoptée à travers un cadre juridique amélioré et des orientations stratégiques en matière domaniale et foncière qui porte sur des programmes de sécurisation foncière massive, adaptés au contexte économique, institutionnel et technologique.

Un Programme national foncier a été mis en œuvre, qui vise à l'amélioration et à la décentralisation de la gestion foncière, il est l'un des quatre axes stratégiques fixé. Il consiste à mettre en place un service communal chargé de gérer les propriétés privées non titrées au niveau des collectivités territoriales décentralisées, et ce, en délivrant un droit de propriété, appelé « certificat foncier ». À titre indicatif, les certificats fonciers délivrés sont au nombre de 60 000 environ depuis 2005, date à laquelle le premier guichet foncier a été opérationnel.

PERFORMANCES ET RESPONSABILISATIONS

Dans toutes les villes malgaches, l'accès au foncier reste difficile pour la plupart de la population. Le phénomène s'explique par :

- un prix d'achat et des frais de procédure qui restent inaccessibles à la majorité des gens ;
- le manque de moyens humains et techniques, les services fonciers n'arrivent pas à répondre aux besoins des usagers ;
- la procédure qui est jugée trop complexe par la majorité de la population ;
- le manque de garantie juridique associée aux titres fonciers qui ne sont pas mis à jour. Les titres sont en effet rarement actualisés, du fait de la complexité des procédures et du coût des taxes liées aux mutations.

Cela a plusieurs conséquences :

- Les litiges fonciers sont fréquents (plus de 60 % des contentieux au niveau des tribunaux) ;
- De nombreuses parcelles ne sont pas encore sécurisées et ne disposent ni de titre ni de certificat foncier ;
- Les zones non constructibles sont occupées anarchiquement et forment par la suite des bidonvilles et des quartiers non structurés ;
- La spéculation foncière et les transactions illicites ou informelles retardent une possible maîtrise du domaine foncier.

Les objectifs que le gouvernement doit se fixer dans le domaine foncier sont nombreux :

- En matière de gestion, pour une meilleure planification et organisation de l'occupation de l'espace, les autorités publiques et communales doivent trouver les solutions pour être capables de gérer et de contrôler la forte demande ;
- Le rôle et les compétences de la commune doivent être étendus, et ne pas se résumer à un rôle consultatif dans l'attribution et la gestion des terres mais jouer un rôle d'acteur déterminant ;
- Les municipalités doivent pouvoir disposer des documents, des bases de données et d'informations foncières qui accompagnent les outils de planification urbaine, tel que le Plan d'urbanisme directeur ;
- Les documents de planification sont restés au niveau directeur, ils doivent entrer davantage dans les détails, à l'échelle des quartiers. Le plan d'urbanisme directeur, en plus de tracer les grands axes d'aménagement des voies et réseaux divers, doit également toucher à l'aménagement des quartiers pour une meilleure gestion de l'occupation des sols des quartiers d'habitat ;
- Les formalités associées aux transactions immobilières doivent impérativement être simplifiées, être moins onéreuses et moins longues dans leurs délais de réalisation ;
- Les recettes associées aux droits et aux taxes sur le foncier en général devraient pouvoir rapporter davantage à l'État ;
- Il serait intéressant de créer un cadre favorisant la synergie, la collaboration et la cohérence des interventions des différentes parties prenantes et des acteurs (services fonciers, municipalités, services de l'aménagement, secteur privé) dans la gestion foncière urbaine.

PRIORITÉS IDENTIFIÉES

- Mettre en place une base de données foncière intégrée au niveau des villes, afin de préparer la mise en place d'un registre foncier urbain ;
- Engager une démarche incitative et des procédures simplifiées facilitant la régularisation des titres non actualisés au niveau des villes et des communes urbaines ;
- Poursuivre les réflexions et les activités de réforme, en adoptant une stratégie spécifique pour le foncier urbain ;
- Renforcer les capacités techniques des services concernés, notamment des communes en matière de gestion foncière, et promouvoir des mécanismes de collaboration entre les services déconcentrés ;
- Mettre en place une agence foncière urbaine ou un établissement public foncier au niveau des régions, afin de soutenir les besoins en réserve foncière pour les investissements communaux ;
- Mettre en œuvre une opération de sécurisation foncière massive : le prêt locatif intermédiaire mis en œuvre par l'ONU-Habitat, et dans la ville de Fort-Dauphin, l'opération collective de sécurisation foncière mise en œuvre par le Pôle intégrés de croissance et le ministère de l'Aménagement du territoire et de la décentralisation ;
- Définir et mettre en œuvre une stratégie en vue d'assurer la synergie des outils de gestion foncière et de planification urbaine ;
- Moderniser les services d'archivage au niveau du service de domaine et de la topographie ;
- Appuyer la réglementation du litige foncier ;
- Doter les communes des outils appropriés afin de les aider dans l'éradication des constructions illicites (Guide des communes) ;
- Créer une structure chargée de la construction illicite au niveau des communes ;
- Créer un tribunal foncier ;
- Renforcer les capacités des acteurs sur la législation en vigueur dans le secteur foncier.

FORCES	FAIBLESSES	OPPORTUNITÉS	MENACES
Adoption d'une Politique de réforme foncière.	Procédure foncière longue et coûteuse.	Nouvelles orientations politiques, stratégiques, institutionnelles et juridiques apportées depuis 2005 par le Programme national foncier.	Le pouvoir et l'autorité publique n'arrivent pas à bien gérer et à contrôler la forte pression sociale, en matière d'acquisition et d'occupation foncière.
Existence de dispositifs institutionnels accompagnant la réforme foncière.	Faiblesse de la capacité de réponse des services des domaines et topographiques.	Existence d'acteurs urbains dynamiques dans le domaine du foncier.	Développement de la squattérisation.
	Manque de collaboration entre les services fonciers et les communes entraînant la délivrance de titres pour des surfaces non autorisées.	Existence de la sécurisation foncière de masse.	Accroissement de la spéculation foncière.
	Incapacité des ménages à se procurer des parcelles ayant la superficie requise pour l'octroi de permis de construire.	Existence de partenaires techniques et financiers dans le domaine foncier.	Faiblesse de l'offre foncière en milieu urbain.
	Manque de stratégie et d'action dans le domaine du foncier urbain.		Persistance de la corruption.
	Insuffisance et inefficacité des documents fonciers au niveau des communes (Plan d'occupation des sols, Plans locaux d'occupation foncière).		
	Défaillance du cadre réglementaire relatif à la compétence des communes en matière foncière.		

BIDONVILLES



Exemple d'habitat précaire.

TYPES D'HABITAT ET RÉGIME FONCIER

Les bidonvilles se caractérisent avant tout par leur aspect et le type de construction (utilisation massive de matériaux rudimentaires et à faible coût : écorce, terre battue, planches, cartons, matériaux végétaux, etc.) et l'inexistence de planification territoriale.

Actuellement, la croissance urbaine à Madagascar se fait essentiellement par la création ou le développement de bidonvilles. Quelques chiffres montrent l'ampleur du phénomène :

- 72 % de la population de Madagascar vit dans des bidonvilles ou des habitats précaires (ONU-Habitat, 2010) ;
- À Antananarivo, les établissements informels atteignent 60 à 70 % des constructions (ONU-Habitat, 2009) ;
- À Manakara en 2007, 75 % des maisons construites sont en majorité de type traditionnel et n'offrent pas à leurs habitants des conditions de vie décentes ;
- À Moramanga, en 2009, près de 65 % des ménages vivent dans des habitats précaires et non structurés ;
- À Tuléar, plus de 60 % des quartiers sont informels et non structurés.

La complexité des règles et le manque d'efficacité des services publics constituent les facteurs principaux qui entravent le développement du marché foncier et le respect du cadre légal pour bâtir. En effet, plus de 87 % des ménages malgaches ignorent les procédures légales

dans l'acquisition de terrains domaniaux, et 1/4 des ménages n'a encore jamais essayé d'obtenir un titre ou un extrait du cadastre pour leur propre parcelle (Enquête périodique auprès des ménages de 2005).

D'autres facteurs dans le domaine du foncier contribuent à ralentir ou à bloquer le processus de production de logements, en particulier au niveau des terrains à bâtir :

- La parcellisation des terrains en toutes petites unités. Les propriétés, à Antananarivo, couvrent en moyenne une superficie de 0,015 hectare seulement ;
- Les formalités associées aux transactions immobilières sont complexes, longues et coûteuses, nécessitant l'intervention de multitudes d'acteurs ;
- L'urbanisme réglementaire est rarement une réalité y compris dans la capitale, faute des ressources et des encadrements nécessaires pour accompagner les transformations de la ville ;
- Les équipes techniques municipales sont débordées et rencontrent de réelles difficultés à faire face aux situations spécifiques.

CADRE INSTITUTIONNEL

En dehors des municipalités, responsables directes des quartiers informels, plusieurs institutions sont impliquées indirectement dans la gestion des bidonvilles à Madagascar. Le ministère de l'Aménagement veille à l'application des textes réglementaires tels que le code

de l'urbanisme et le permis de construire. Le ministère de la Population s'engage quant à lui à protéger et à prendre en charge les ménages exposés aux expulsions ou aux opérations de démolition.

Dans les opérations d'aménagement foncier et dans la production de logements, le rôle de la Société d'équipement immobilier de Madagascar est prépondérant, aussi bien dans la gestion des parcs locatifs que des logements sociaux. Parallèlement, quant on parle de logements sociaux, l'implication des ONG (nationales et internationales) tels que HFH, AKAMASOA, ENDA OI, a contribué à aider et à mieux protéger les populations vulnérables. Elles sont devenues les interlocuteurs incontournables lorsque la problématique de bidonvillisation est abordée à Madagascar.

CADRE LÉGAL

Les questions du logement et de la construction sont régies par quelques textes réglementaires :

- Code de l'urbanisme et de l'habitat : décret N° 63-192 du 27 mars 1963 ;
- Politique nationale de l'aménagement du territoire (2006) ;
- Politique nationale de l'habitat (2006).

PERFORMANCES ET RESPONSABILISATIONS

La part du secteur public dans la production de logements est très modeste. La seule société de production de logements à Madagascar s'appelle la Société d'équipement immobilier de Madagascar. Avec ses sociétés mères, la Société d'équipement urbain et rural de Madagascar et la Société immobilière de Madagascar, elle a, en effet, contribué à l'offre publique. Vers les années 1990, les fonds propres de la Société d'équipement immobilier de Madagascar ont permis la production d'une centaine de logements par an, destinés plutôt à une classe moyenne ou aisée, voués à la location au départ, puis à la vente (en donnant la priorité aux occupants avec des facilités de règlement). L'offre provenant du secteur privé était très faible dans le passé, elle a même disparu avant les années 1980 mais elle est cependant réapparue progressivement depuis, son importance restant tout à fait relative (une centaine d'unités de logements par an maximum, réalisés par des sociétés immobilières et des ONG). Le dernier projet en date de la Société d'équipement immobilier de Madagascar date de 2005, il concernait 8 000 à 10 000 logements destinés aux classes moyennes et aux fonctionnaires pour un montant global de 77 millions de dollars. Mais la Société d'équipement immobilier de Madagascar a fait faillite du fait du gel des loyers, alors que dans le même temps, les charges locatives ne cessaient d'augmenter.

La faiblesse du cadre institutionnel et des capacités opérationnelles de l'État, constitue un facteur de blocage majeur dans la mise en place d'une politique et d'une stratégie solide au niveau du ministère de tutelle. Il faut redéfinir le rôle de la Direction de l'aménagement du territoire qui aurait dû hériter des attributions de l'ancienne Direction de l'architecture, de l'urbanisme et de l'habitat. Par ailleurs, les ressources publiques mobilisées dans le secteur immobilier sont très insuffisantes. Les finances des collectivités territoriales décentralisées sont incapables de dégager les marges nécessaires à l'autofinancement. Et c'est ainsi que la quasi-totalité des communes, y compris Antananarivo, ne possède aucune politique municipale de logement.

Quant aux formes d'intervention des pouvoirs publics, elles sont très spontanées et dispersées, elles manquent en effet souvent de continuité. Durant la Première République, près de 10 000 logements ont été construits par les secteurs public et privé, essentiellement à Antananarivo mais dès le milieu des années 1970, la production publique de logements s'est arrêtée. Une légère reprise a été constatée, lorsqu'un programme de 35 000 logements a été lancé sous l'ancien régime mais il n'a malheureusement pas été à la hauteur des promesses et certains le considèrent comme un échec. D'une manière générale, les projets de logement réalisés par l'État, depuis l'Indépendance jusqu'à ce jour, se caractérisent par la volonté des politiques de séduire leur électeurat dans les moments critiques. Aucune politique durable et efficace n'aura été institutionnalisée.

Même dans le domaine du logement, c'est encore la société civile qui vient au secours d'un gouvernement dépourvu des moyens nécessaires à toutes actions pérennes et efficaces. Les démarches entreprises lors d'actions conjointes de plusieurs associations et ONG (Habitat for Humanity, ENDA OI, Inter Aide, CDA, Association Famonjena, AFVP, ONG Mad'Aid, ONG Life Giving Water, AKAMASOA, etc.) ont eu des effets et un réel impact sur la vie des gens concernés par le projet.

MEILLEURES PRATIQUES

- Au niveau national, les actions engagées par Habitat for Humanity à Madagascar constituent une bonne pratique. Plutôt que d'être un fournisseur de maisons, Habitat for Humanity, en partenariat avec les familles propriétaires, procède à la construction de logements décentes pour tous. Depuis le début des constructions en 2000, l'ONG a aidé plus de 2 176 familles malgaches séparées dans 35 communautés à construire des maisons simples et décentes. Généralement, le projet vise les familles les plus démunies qui ont les revenus les plus bas (avoisinant 0,13 US\$ par personne et par jour).
- Les actions de l'AKAMASOA : en 2008, 2 184 logements sociaux, 4 écoles (primaires et secondaires), 1 lycée et 5 crèches ont été construits.

PRIORITES IDENTIFIEES

- Appuyer le gouvernement dans l'élaboration d'une politique nationale de logement, de stratégies et de plans d'actions (niveau national et local) ;
- Mettre en œuvre les actions relatives aux logements sociaux, définies dans la politique nationale du logement, à travers la collaboration avec les acteurs privés, les ONG et la société civile ;
- Renforcer la communication sur les réglementations existantes dans le domaine foncier et l'urbanisme ;
- Réaliser des campagnes d'information d'éducation et de communication sur les normes de construction (affichages par fokontany, communes, villes) et multiplier les moyens de publication de la procédure d'octroi de permis de construire ;
- Faciliter l'accès au microcrédit à travers la mise en place de fonds de garantie immobilière par les communes ;
- Mettre en place une stratégie incitative pour aider les promoteurs immobiliers ;
- Mettre en œuvre un programme d'urbanisme opérationnel au niveau des villes ;
- Reproduire au niveau des autres communes le mécanisme du profil urbain ;
- Développer et vulgariser des outils didactiques et illustratifs en matière d'urbanisme et de construction ;
- Élaborer et mettre en œuvre des projets d'amélioration et de restructuration des quartiers.

FORCES	FAIBLESSES	OPPORTUNITÉS	MENACES
Existence d'un cadre réglementaire relatif à l'urbanisme (code d'urbanisme, Politique nationale de l'habitat, etc.).	Négligence des autorités en ce qui concerne la planification, qui a entraîné l'échec de la politique de logement.	Projet de création d'une agence de l'urbanisme.	Développement rapide des logements précaires au sein de la ville et invasion des occupations illicites et précaires.
Existence des outils de planification et de règlements d'urbanisme, à l'échelle locale (Plan d'urbanisme directeur, Plan d'urbanisme de détail, etc.).	Incapacité des autorités à mettre en place une politique de logement claire tant au niveau national que local.	Réseau dense de partenariat avec les ONG.	Développement récent de promoteurs immobiliers informels, et non structurés.
Opérationnalité d'une cellule de promotion du logement social, au sein du ministère de l'Aménagement, du territoire et la décentralisation.	Fragilité de l'institution de l'urbanisme au niveau local pour maîtriser le développement des bidonvilles.	Capitalisation de l'expérience nationale.	Forte pression s'exerçant dans le secteur du logement (200 000 habitants de plus par an).
	Inadaptation de la législation foncière, à la réalité des bidonvilles.		
	Manque de volonté politique pour traduire la Politique nationale de l'habitat en action, tant au niveau national qu'au niveau des villes.		
	Fragilité du service de l'urbanisme au sein de la plupart des communes.		

GENRE ET DÉVELOPPEMENT



Marché de Manakara, les femmes travaillent principalement dans le commerce informel.

SOCIÉTÉ ET ÉQUITÉ ENTRE LES SEXES

La présence des femmes dans les différents secteurs de travail est désormais admise à Madagascar. Une grande partie des couples malgaches acceptent que les femmes exercent un travail lucratif en dehors de leur foyer, surtout dans les milieux urbains. Cela peut se traduire par une évolution des mentalités de la société malgache vers une plus grande émancipation des femmes. Toutefois, la participation des femmes à la vie politique et à la prise de décision est encore faible. Les données suivantes montrent le niveau de participation des femmes à la vie politique et à la prise de décision en 2008 (source: rapport de la commission de l’océan Indien sur le genre, données du Journal officiel de la République de Madagascar, 2006-2007-2008) :

- Sénat : 5 femmes sur 33 sénateurs, soit 15,15 % ;
- Parlement : 11 femmes sur 127 députés, soit 8,66 % ;
- Membres du gouvernement : 4 femmes sur 21 membres, soit 19,05 % ;
- Chefs de région : 2 femmes sur 22 chefs, soit 13,64 % ;
- Chefs de district : 12 femmes sur 119 chefs, soit 10,08 % ;
- Maires : 74 femmes sur 1 549 maires, soit 4,78 % ;
- Conseillers communaux : 665 femmes sur 16 205 conseillers, soit 4,10 % ;

- Chefs de fokontany : 400 femmes sur 17 522 chefs, soit 2,28 %.

La participation des femmes est plus visible dans les institutions au niveau central qu’au niveau local, tels que dans les fokontany et les communes. Cette situation peut s’expliquer par :

- la faiblesse du niveau d’éducation des femmes en milieu rural ;
- l’enracinement culturel, qui est plus manifeste en milieu rural ;
- le niveau de sécurité en milieu rural, qui pourrait constituer un blocage pour les femmes.

PAUVRETÉ

Selon l’Étude démographique et de santé de 2010, pour une femme et un homme ayant un même niveau d’instruction, le montant du revenu annuel de l’homme est 1,23 fois supérieur à celui de la femme. En outre, le chômage touche davantage les femmes (3,4 % contre 1,8 % chez les hommes). Par ailleurs, une importante partie des femmes (76 %) rencontre des problèmes pour recevoir un traitement ou un avis médical à Madagascar (55 % des femmes ne peuvent pas recevoir un traitement médical par manque d’argent, 42 % à cause de l’éloignement des services de santé, 42 % parce qu’il n’existe pas de structure de santé ou que les médicaments sont indisponibles).

ACCÈS À LA TERRE

Officiellement, tous les citoyens ont un droit d'accès au foncier, les femmes aussi, les moyens financiers restant la seule condition. Toutefois, il faut noter que dans certaines régions, notamment dans le sud-est de Madagascar, les femmes n'ont pas le droit d'hériter des terres de leurs parents, même dans les zones urbaines. En revanche, elles peuvent toujours acquérir des terrains avec leurs propres moyens.

ACCÈS AU CRÉDIT

Le principal critère exigé par les différentes institutions financières pour l'octroi de crédit est la possibilité de fournir les garanties requises. D'une manière générale, les banques primaires ou les institutions de micro-finance sont trop exigeantes en matière de garantie, la grande majorité des femmes ne peuvent donc pas accéder au crédit. Bon nombre de femmes se trouvant dans le secteur informel, elles ne possèdent pas de documents attestant de leurs emplois.

ACCÈS À L'ÉDUCATION

À Madagascar, le pourcentage des femmes n'ayant pas reçu d'instruction est encore élevé : 19 % contre 16 % chez les hommes (Étude démographique et de santé de 2010). Les femmes en milieu urbain ont plus d'instruction, que celles vivant en milieu rural (4 % n'ont pas d'instruction en milieu urbain, contre 22 % en milieu rural). La culture traditionnelle considère que le rôle des femmes se résume à s'occuper des tâches ménagères.

VIOLENCES À L'ENCONTRE DES FEMMES

Les médias et les différentes études réalisées permettent d'affirmer que tous les types de violences (psychologique, physique, économique et sexuelle) existent à Madagascar, dans toutes les régions et tous les groupes socioculturels.

FEMMES ET VIH/SIDA

Le taux de prévalence du VIH/SIDA à Madagascar était de 0,13 % en 2007, 0,21 % chez les femmes. En milieu urbain, ce taux est de 0,19 %, contre 0,26 % en milieu rural. Concernant l'information autour de la maladie, 69,5 % des femmes connaissent les moyens de prévention du VIH/SIDA contre 73,5 % chez les hommes (comité national de lutte contre le SIDA). Ces informations montrent que les femmes sont beaucoup plus exposées aux risques du VIH/SIDA, surtout en milieu rural. D'autant plus que le risque devient de plus en plus grand pour les prostituées. En effet, selon l'Enquête démographique et de santé de 2010, seulement 13 % des hommes qui fréquentent les prostituées, utilisent un

préservatif. Et les femmes, quant à elles, considèrent trop souvent qu'elles ne peuvent pas refuser les exigences de leur partenaire.

CADRE INSTITUTIONNEL

Sur le plan institutionnel, la Direction générale du genre a été créée au sein du ministère de la Population, pour assurer le pilotage des actions en faveur de l'équité entre les sexes à Madagascar. De plus, on note l'existence de plusieurs ONG internationales et locales (DRV, VMLF, SIMIRALENTA, etc.), qui travaillent de concert avec le ministère pour la promotion de l'équité entre les sexes à Madagascar.

Par ailleurs, Madagascar dispose d'une Politique nationale de la promotion de la femme, élaborée en 2000, et couvrant la période 2000-2015. Cette politique s'est traduite par le Plan d'action national pour le genre et développement. Élaboré en 2004, il constituait un cadre de référence national pour la période 2004-2008. Actuellement, le ministère en charge de la population est en train de préparer la prochaine phase de ce plan, en collaboration avec les différents organismes œuvrant dans ce domaine.

PERFORMANCES ET RESPONSABILISATIONS

Pour faire face au problème des violences faites aux femmes, le gouvernement en collaboration avec différents partenaires a pris quelques mesures, notamment :

- l'accompagnement psychosocial des victimes de violences ;
- l'obligation pour les structures sanitaires de notifier tous les cas de violences aux autorités judiciaires ;
- l'adoption de lois en faveur de la protection de la femme contre les violences, à savoir la loi sur le code du tourisme réprimant le tourisme sexuel, la loi sur la lutte contre la prostitution et le trafic de personnes, la loi réprimant la pédophilie et la loi aggravant les pénalités encourues pour les violences conjugales, et réprimant le harcèlement sexuel ;
- la réalisation d'une campagne nationale de sensibilisation contre le tourisme sexuel sur des mineurs ;
- la mise en place de brigades des mœurs et de la protection des mineurs, dans les chefs-lieux des ex-provinces classées zone rouge ;
- le renforcement des compétences des agents de police dans l'identification, les enquêtes et les poursuites dans le cadre de trafics de personnes, également sur les droits de l'enfant, les techniques d'accueil, d'écoute et d'audition des victimes de maltraitance.

PRIORITÉS IDENTIFIÉES

- Appuyer la mise en place d'une base de données sur le genre au niveau national et à l'échelle communale ;
- Renforcer l'action d'alphabétisation à Madagascar ;
- Soutenir l'intégration de la dimension genre dans tous les documents de planification ;
- Renforcer les actions de sensibilisation sur le genre au niveau communale (éducation citoyenne sur la prise en compte de la dimension genre dans la vie de la société) ;
- Étendre l'application des normes d'accessibilité pour les personnes handicapées dans la fourniture des services publics (bureau administratif, services urbains de base, etc.), sur tout le territoire national ;
- Élaborer et mettre en œuvre un programme de développement des jeunes et des femmes, au niveau national et local.

FORCES	FAIBLESSES	OPPORTUNITÉS	MENACES
Existence d'un cadre juridique ne faisant pas de discrimination.	Insuffisance de données récentes en matière de genre au niveau national, et à l'échelle des villes.	Existence de plusieurs organismes œuvrant pour l'équité entre les sexes.	Enracinement culturel encore persistant dans certaines régions de l'île.
Existence d'une politique nationale de la promotion féminine.	Manque de moyens (financiers et d'outils divers) pour promouvoir l'équité entre les sexes.	Présence d'ONG intervenant pour l'amélioration des services de base, et promouvant l'équité entre les sexes.	Vulnérabilité accentuée des femmes aux maladies sexuellement transmissibles, VIH/SIDA.
Opérationnalité d'un dispositif institutionnel (Direction générale du genre) prenant en charge la question de l'équité entre les sexes.	Faible considération de l'équité entre les sexes dans la planification de développement.		Développement du tourisme sexuel et de l'analphabétisme.
Existence d'une commune urbaine pilote qui œuvre pour l'amélioration des infrastructures urbaines accessibles aux personnes handicapées (Tana, Majunga, etc.).	Les services publics ne prennent pas en considération l'équité entre les sexes.		Instrumentalisation des jeunes dans le domaine politique.
Existence d'associations de femmes au niveau des villes.	Faiblesse du niveau d'éducation des femmes par rapport à celui des hommes.		

ENVIRONNEMENT

Presque toutes les villes du pays sont touchées par l'absence de dispositif de gestion des questions environnementales. Ceci s'explique entre autres, par la forte croissance urbaine à Madagascar et par l'absence de mesure et de moyen engagés. Les domaines dans lesquels un effort doit être très rapidement engagé sont :

- la collecte des déchets solides : en 2011, seuls 21 % des déchets produits dans les centres urbains étaient ramassés. Les décharges sauvages se développent quand les déchets ne sont pas incinérés ou enfouis dans les cours des ménages. Les habitants vivant autour des décharges respirent les odeurs nauséabondes. Les déchets s'infiltrent dans le sol et polluent les eaux de surface et souterraines, la faune, vectrice de diverses maladies prolifère (peste, choléra, paludisme) ;



Décharge sauvage.

- la gestion des déchets liquides : toutes les villes de Madagascar manquent d'infrastructures d'évacuation des eaux usées, seule la ville d'Antananarivo dispose d'un réseau séparatif long de 30 kml (Plan d'urbanisme directeur, 2004). D'une manière générale, les réseaux d'eaux de pluie existants dans les grandes villes du pays sont vétustes et mal entretenus. Leur fonction se limite à recueillir les eaux usées et à les rejeter en mer pour les villes côtières, et dans les plans d'eau pour les villes continentales ;
- la gestion des boues de latrines : l'usage de fosses septiques est loin de s'être généralisé dans les villes malgaches (seulement 2,6 % des ménages), 30,7 % des ménages urbains feraient leurs besoins dans la nature. La majorité des citadins ont recours aux fosses sèches ou à des tinettes, notamment dans les villes de la côte orientale. En ce qui concerne la vidange, dans le cas des fosses sèches, la majorité des ménages enterrent leurs déchets, en changeant régulièrement d'endroit. Ils creusent eux-mêmes de nouvelles fosses ou font parfois appel aux services informels de videurs qui ne disposent que de moyens très limités, et qui ne respectent pas les normes d'hygiène requises. Les boues de latrines sont, en effet, souvent enterrées ou jetées directement dans les rivières ou dans les lacs.

- la pollution de l'air : l'industrialisation restant relativement limitée à Madagascar, les émissions de gaz à effet de serre atteignent un niveau très bas, le pays ne produisant en effet que 0,2 tonnes par habitant et par an. Dans les centres urbains malgaches, notamment dans la capitale et dans les chefs-lieux de province, la pollution de l'air provient des gaz d'échappement. L'utilisation des bois de chauffe et du charbon de bois comme combustible pour cuisiner, même en milieu urbain, est encore très importante pour les ménages (98,2 % des ménages urbains selon l'enquête par ménage de 2010). Conséquence, la pollution de l'air à l'intérieur des maisons serait à l'origine de 40 % des maladies respiratoires qui affectent les femmes et les enfants.

L'une des conséquences de l'insalubrité des villes est la recrudescence, en 2011, des cas de peste pulmonaire. Plus de 310 cas auraient été déclarés à la fin du mois de mars 2011. Elle serait à l'origine de 49 décès dans l'ensemble du pays.

CADRE INSTITUTIONNEL

Selon l'article 7 de la Charte de l'environnement malgache, la gestion de l'environnement est assurée conjointement par l'État, les collectivités décentralisées, les ONG, les opérateurs économiques, ainsi que les citoyens :

- Les institutions étatiques : l'objectif général du Programme national d'action environnemental, fixé pour la période 1990-2009, visait à conserver les ressources naturelles afin de permettre une croissance économique durable et une meilleure qualité de vie. D'un point de vue administratif, l'environnement est actuellement rattaché au ministère chargé de l'administration forestière. Des cellules environnementales ont été cependant mises en place au sein de différents ministères. Les membres de ces cellules ont été appelés par l'Office national de l'environnement à former un comité technique d'évaluation pour évaluer, de manière régulière, les dossiers d'étude d'impact environnemental ;
- Les municipalités : selon l'article 10 du décret de mise en compatibilité des investissements avec l'environnement, les communes sont associées avec l'Office national pour l'environnement pour la diffusion des informations et des données, afin de gérer l'environnement en vue d'un développement humain durable ;
- Les ONG : le nombre d'ONG et d'associations œuvrant à Madagascar était évalué à 617 à la fin du premier semestre 2006 mais seulement 8,9 % d'entre elles intervenaient dans le domaine de l'environnement et encore moins dans le secteur urbain.

- Les bailleurs de fonds : la fondation Tany Meva, dont les interventions financent des projets d'amélioration de l'environnement urbain dans de nombreuses communes en collaboration avec des associations et des ONG locales, travaille à l'aménagement des jardins publics. Ajoutons à cela, les bailleurs de fonds traditionnels dans le financement de projets d'amélioration de l'environnement : la Banque mondiale, USAID, l'Union européenne, l'Agence française de développement, les organismes rattachés aux Nations unies. Les coopérations décentralisées constituent également des sources de financement.

CADRE LÉGAL

Depuis la signature en 1990, par le gouvernement malgache de la Convention sur la biodiversité à Rio, le pays s'est engagé à protéger sa richesse biologique. En promulguant la loi N° 90-033 du 21 décembre 1990 portant sur la « Charte de l'environnement », modifiée et complétée par les lois N° 97-012 du 6 juin 1997 et N° 2004-015 du 19 août 2004, le gouvernement intègre la protection de l'environnement dans sa politique. En dehors de la Charte de l'environnement, plusieurs exigences légales relatives à la gestion de l'environnement sont en vigueur à Madagascar :

- Le décret N° 99-954 du 15 décembre 1999 modifié par le décret N° 2004-167 du 3 février 2004 fixant les règles et procédures à suivre pour la mise en compatibilité des investissements (publics et privés) avec l'environnement ;
- La loi N° 98-029 du 20 janvier 1990 portant sur le code de l'eau ;
- Le décret N° 2003/464 du 15 avril 2004, portant sur la classification des eaux de surface et la réglementation des rejets d'effluents liquides ;
- La loi N° 99-021 du 19 août 1999, portant sur la politique de gestion et de contrôle des pollutions d'origine industrielle.

PERFORMANCES ET RESPONSABILISATIONS

Madagascar, en tant que membre à part entière des Nations unies, a ratifié plusieurs conventions internationales sur la protection de l'environnement. Parmi les conventions internationales ratifiées par Madagascar, le pays a adhéré à la Convention cadre sur le changement climatique en 1998, et celle du Protocole de Kyoto en 2003. On peut donc affirmer dans ces conditions, que le pays dispose d'une politique nationale de lutte contre le changement climatique. Cette politique n'a toutefois pas été encore mise en œuvre et il reste très difficile d'évaluer son efficacité surtout en ce qui concerne l'amélioration du cadre de vie en milieu urbain.

MEILLEURES PRATIQUES

- On peut citer le financement du projet Pôles intégrés de croissance dans 3 villes de Madagascar (Nosy-Be, Fort-Dauphin et Antsirabe) par la Banque mondiale (2005-2012) et dont la mise en œuvre a été précédée d'une évaluation environnementale et sociale, selon les politiques de sauvegarde environnementale et sociale des bailleurs de fonds et des exigences environnementales nationales ;
- En juillet 2010, l'Agence française de développement a accordé une subvention de 2 000 000 € à la commune urbaine d'Antananarivo pour assainir et sécuriser la décharge d'Andralanitra afin d'atténuer les nuisances environnementales qui émanent de ce site.

PRIORITÉS IDENTIFIÉES

- Mettre en place un cadre réglementaire instaurant la structure chargée de l'environnement dans l'organigramme de chaque ville ;
- Renforcer les capacités des autorités communales en matière d'exigences légales environnementales en collaboration avec l'Office national de l'environnement : multiplier les portes ouvertes et les actions de sensibilisation ;
- Intégrer les responsables environnementaux des municipalités dans le comité technique d'évaluation pour participer aux évaluations des dossiers d'études d'impact des projets mis en œuvre dans les villes ;
- Mettre en place des mesures incitatives pour les acteurs œuvrant dans l'amélioration de l'environnement urbain ;
- Donner la priorité à la création d'espaces verts et d'aires de repos dans les documents de planification urbaine ;
- Intégrer dans le cadre réglementaire d'urbanisme et de construction, la mise en place d'un coefficient minimum d'espaces verts dans les documents de planification, les projets d'investissement et les permis de construire ;
- Systématiser le suivi et le contrôle de l'application du décret de mise en compatibilité des investissements à l'environnement, en collaboration avec l'Office national pour l'environnement.

FORCES	FAIBLESSES	OPPORTUNITÉS	MENACES
Prise en compte des lois et des réglementations environnementales nationales dans l'élaboration des documents de planification urbaine (Plan d'urbanisme directeur, Plan communal de développement, etc.).	Réglementation mal maîtrisée par les autorités communales.	Présence de l'Office national pour l'environnement.	Financements des bailleurs de fonds, conditionnés par l'application de leurs exigences environnementales.
Existence d'un Programme national d'action environnemental.	Négligence de l'environnement urbain dans les documents de planification.	Dynamisme des bailleurs de fonds dans le financement des actions environnementales (Tany Meva).	Détérioration de la santé physique et mentale des citoyens à cause des pollutions de l'air et des pollutions sonores.
Cadre institutionnel clair au niveau national : l'Office national de l'environnement, le ministère de l'Environnement, les cellules environnementales des différents ministères.	Inexistence d'une structure chargée de l'environnement urbain au sein des municipalités, à l'exception de la capitale.	Présence de services territoriaux déconcentrés de l'environnement, dans certaines villes.	Dégradation des paysages urbains.
Existence de décisions et d'arrêtés municipaux relatifs à l'environnement au niveau de plusieurs villes.	Manque d'espaces verts dans toutes les villes malgaches.	Près de 2 000 ONG et associations intervenants dans le domaine de l'environnement recensés à Madagascar en 2010.	L'amélioration des conditions de vie des citoyens ne constitue pas une priorité pour la grande majorité de la population urbaine.
Richesse de Madagascar en termes de biodiversités (faunes et flores).	Diverses sources de nuisances environnementales non maîtrisées par les autorités municipales.	Existence de coopérations décentralisées.	Changement climatique.
	Manque d'infrastructures d'assainissement.	Les Plans d'urbanisme directeurs des principales villes de Madagascar contiennent des prescriptions environnementales.	
	Défaillance de la collecte et de la gestion des déchets solides.	Présence des services techniques ministériels : environnement, industrie, Direction de la sécurité routière, la météorologie, ministère de l'Eau, travaux publics, etc.	
	Absence de décharge suivant les normes environnementales.	Existence du tableau de bord environnemental sous régional diffusé sur le site web de l'Office national de l'environnement.	
	Émissions de gaz nocifs à cause de l'importance du flux de véhicules de plus en plus vieux et des industries.	Dynamisme des multiples plates-formes de concertations et d'échanges.	
	Fortes nuisances sonores.		
	Aucune diffusion structurée de l'information environnementale.		
	Inexistence d'une politique de gestion des déchets plastiques en milieu urbain.		

GESTION DES RISQUES DE CATASTROPHES



Destruction de la digue de protection de Manakara à cause de l'érosion marine.

Madagascar a été classé troisième pays le plus vulnérable au changement climatique par l'Institut Maplecroft. La grande île est tous les ans affectée par les aléas climatiques. Les plus fréquents sont les cyclones, les inondations et la sécheresse. Globalement, on note une augmentation en fréquence et en intensité desdits aléas météorologiques au cours des dernières années, et ceci en grande partie à cause du changement climatique. Globalement, ces dernières années, les impacts du changement climatique se font ressentir sur les secteurs économiques du pays, telle que l'agriculture, où la quantité et la qualité de la production souffrent de l'insuffisance ou de la surabondance des précipitations. Ces aléas climatiques peuvent également provoquer d'énormes pertes sur d'autres secteurs tels que l'habitat, le tourisme, le commerce, le transport, etc.

ÉTAT DES LIEUX DES DIFFÉRENTS RISQUES DE CATASTROPHES

CYCLONES ET INONDATIONS

Madagascar est traversée par environ 3 cyclones par an, entraînant des dommages et des pertes économiques évalués à des centaines de millions de dollars. Les villes côtières sont les plus vulnérables. Ces passages de cyclones entraînent toujours des inondations. Le problème des inondations est récurrent dans plusieurs villes de Madagascar, à chaque saison des pluies, même en l'absence de cyclone, et est dû à l'inadéquation du système d'évacuation des eaux (eaux de pluie et eaux usées). L'ensablement et l'envasement des canaux et des embouchures accroissent considérablement les risques d'inondation.

ÉROSION CÔTIÈRE

Elle touche aussi bien les villes de la côte Est que celles de la côte Ouest de Madagascar. C'est une des conséquences de la dégradation de l'environnement. À titre d'exemple, si l'on ne construit pas très rapidement des digues, la ville de Mahabo située au sud-ouest de Madagascar est appelée à disparaître. Quant à Manakara, l'érosion marine y engloutit 1 à 2 m de côte par an.

SÈCHERESSE

Elle touche surtout la partie sud de l'île dans les régions Anosy, Androy et Sud-Ouest. À cause de la sécheresse, plusieurs milliers de personnes sont menacées par la dénutrition, voire la famine.

CADRE INSTITUTIONNEL

L'année 1999 a été marquée par la volonté de l'État malgache de s'impliquer dans la réduction de l'impact des catastrophes naturelles qui frappent le pays au moins une fois par an. Cette volonté s'est traduite par l'adhésion de Madagascar au Cadre d'action d'Hyōgo 2005-2015. Avec l'appui de ces partenaires-clés, la Stratégie nationale sur la gestion des risques de catastrophes a été développée en 2000 et approuvée par le gouvernement dès 2001. Cependant, cette stratégie met davantage l'accent sur les réponses aux catastrophes que sur la prévention même si les choses tendent à changer. Afin d'atteindre directement ses cibles, le système de gestion des risques de catastrophes est présent à tous les niveaux, du central au communal, et dans certaines zones, elle va jusqu'au fokontany.



Centre de secours d'Andravoahangy.

CADRE LÉGAL

Afin de faciliter les interventions et de clarifier les rôles et les responsabilités de chaque partie prenante, un certain nombre de cadres réglementaires ont été mis en place :

- Loi N° 2003-010 du 5 septembre 2003 relative à la politique nationale de gestion des risques de catastrophes ;
- Décret N° 2005-866 du 20 décembre 2005 fixant les modalités d'application de la loi 2003-010 ;
- Décret N° 2006-903 du 19 décembre 2006 modifiant le décret 2005-866 ;
- Décret N° 2006-892 du 12 décembre 2006 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la cellule de prévention et gestion des urgences à la primature ;
- Décret N° 2006-904 du 19 décembre 2006 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions du bureau national de gestion des risques et des catastrophes.

Le comité de réflexion des intervenants en catastrophes constitue une plate-forme pour toutes les parties prenantes ainsi qu'un outil de collaboration et de coordination entre l'État et ses partenaires (ONG, société civile, bailleurs, communauté) pour la mise en œuvre effective de la gestion des risques de catastrophes. Il est important de souligner que Madagascar est un pays modèle dans ce sens. En revanche, il est à déplorer qu'il n'existe pas encore de politiques et de stratégies de gestion des risques de catastrophes au niveau des villes.

Mais les rôles et les responsabilités des différentes institutions se chevauchent parfois ce qui peut entraîner des problèmes. En outre, le manque cruel de moyens (financiers, humains et techniques) ralentit la mise en place du plan d'action. Les actions, jamais préventives, se limitent, en cas de sinistres, à la distribution de dons.

PERFORMANCES ET RESPONSABILISATIONS

Au cours des six dernières années, les structures décentralisées du bureau national de gestion des risques de catastrophes ont bénéficié d'un renforcement des capacités tant en personnes qu'en matériel et en équipements grâce à l'appui des partenaires-clés. Pour leur part, les différentes ONG et les projets qui travaillent dans le domaine bénéficient également du renforcement des capacités, de formations professionnelles de leurs partenaires respectifs mais également de la population.

En matière d'adaptation au changement climatique, le Plan d'action national pour l'adaptation de Madagascar a été finalisé. Toutefois, aucun investissement n'a encore été fait.

Pour davantage de résultats dans les actions entreprises, la méthode participative a été adoptée à tous les niveaux. Dans la réalisation, les autorités locales jouent leur rôle de coordinateur, en promouvant le partenariat entre le secteur public et privé.

MEILLEURES PRATIQUES

- La réduction des risques en préparant mieux les populations vulnérables grâce au projet DIPECHO ;
- La mise en place d'une plate-forme d'échanges, de projets, d'informations, d'assistance et d'encadrement technique en matière de risques de catastrophes entre quelques pays incluant Madagascar (projet en étude : Disaster Mitigation and Sustainable Recovery) ;
- La mise en place de normes paracycloniques ;
- L'analyse de la vulnérabilité et l'élaboration d'un atlas des risques au niveau des régions (TRACK II) qui permettra de mieux cibler les actions à entreprendre ;
- L'analyse des risques climatiques (météo, Banque mondiale).

FORCES	FAIBLESSES	OPPORTUNITÉS	MENACES
Existence d'un cadre institutionnel et réglementaire dans le domaine, Madagascar étant parmi les pays les plus avancés en la matière en Afrique.	Chevauchement entre les rôles et les responsabilités des différentes institutions existantes.	Existence de projets et de programmes qui œuvrent dans le domaine de l'adaptation au changement climatique grâce à des partenaires potentiels.	Croissance urbaine rapide et désorganisée au niveau des villes, notamment lors de l'implantation des grands projets comme le projet Ambatovy.
Existence de divers outils d'aide à la décision : fiche d'enquête par SMS, Plan de contingence et autres plans de secours ou d'urgence au niveau local, Information éducation et communication, enquêtes DALA, SAP.	Inexistence de financement pour le Programme d'action national d'adaptation de Madagascar.	Mise en place d'une plateforme d'échange de projets, d'information, d'assistance et d'encadrement technique, entre quelques pays incluant Madagascar.	Augmentation en fréquence et en intensité des aléas météorologiques à cause du changement climatique.
Plan d'action national d'adaptation de Madagascar finalisé en 2005.	Données non centralisées et incohérentes : données éparpillées au niveau des diverses institutions pour les différents aléas.	Analyse de vulnérabilité et élaboration d'atlas des risques (TRACK II).	Existence de beaucoup de bidonvilles, qui accroissent les risques de catastrophes.
Existence d'un manuel scolaire pour les élèves et un guide pour les maîtres dans toutes les circonscriptions scolaires du pays.	Insuffisance des moyens disponibles (financiers, matériels, humains).	Étude sur l'analyse des risques climatiques (météo, Banque mondiale).	
Existence de services en matière de gestion des risques de catastrophes, et réduction des risques de catastrophes au niveau des grandes villes comme Antananarivo (surveillance, alerte, assistance, etc.) : APIPA, BPPAR, météo, DASSP, sapeurs-pompiers, etc.	Toute action concrète demeure absente dans la plupart des documents de planification.	Existence de coopérations décentralisées et de partenariats internationaux pour soutenir les activités des structures locales (appuis techniques et financiers) : département de la Vendée pour Antananarivo, Sainte-Suzanne pour Moramanga, DIPECHO.	
Existence d'outils de planification (Plan d'urbanisme directeur, Plan communal de développement, etc.) contribuant à la réduction des risques de catastrophes (réduction du niveau de vulnérabilité de la population) au niveau des villes.	Recherche en matière de réduction et de gestion des risques de catastrophes non centralisée et insuffisante.	Présence de diverses associations, ONG et programmes œuvrant dans le domaine et pour une réduction de la vulnérabilité de la population.	
Disponibilité d'une carte de vulnérabilité pour la région de Sofia.	Études en matière d'analyse des risques au niveau des villes souvent omises et non appliquées.	Existence d'une politique de sensibilisation sur le risque marin.	
Existence de protocoles de partenariat avec les autres entités de l'État (cellule de prévention et de gestion des urgences, FTU, Projet de soutien au développement rural, Fonds de développement local).	Existence de sinistres.		
Normes de construction paracyclonique.			
Création des comités de gestion des risques de catastrophes, jusqu'au niveau local.			

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL

Madagascar est encore aujourd'hui dans un état de grande pauvreté, une pauvreté en constante croissance. Selon l'Enquête auprès des ménages 2010, l'incidence de la pauvreté en milieu rural est 82,2 %, contre 54,2 % en milieu urbain. Il se situe autour de 76,5 % à Antananarivo.

Aussi bien en milieu rural qu'urbain, la pauvreté s'explique par l'instabilité macro-économique due à la faible productivité des secteurs économiques, le chômage endémique et le sous-emploi, le mauvais état des infrastructures, les effets des aléas climatiques, etc.

Avec la crise que traverse Madagascar actuellement, tous les indicateurs économiques sont au rouge. Les prix de certains produits de première nécessité accusent une hausse constante. Le taux d'inflation s'élevait à 8,3 % en 2009 et à 9,2 % en 2010.

Dans ce contexte, les défis à relever pour la réduction de la pauvreté exigent de stabiliser la situation macro-économique, afin d'assurer la sécurité alimentaire et de diminuer la vulnérabilité des plus démunis, aussi bien en milieu urbain que rural.

Le PIB de Madagascar s'élevait à 4 362 millions de dollars pour l'année 2004, (soit un PIB par habitant de 851 US\$). 52 % de ce PIB est constitué par le secteur tertiaire, selon la statistique exposée par le ministère de l'Économie et de l'Industrie en novembre 2009. Le secteur favori des pays en voie de développement, le secteur primaire quant à lui se place au deuxième rang, avec 23 % du PIB, ce qui pose un certain nombre de questions lorsque l'on sait qu'il embauche 80 % de la population active. Il est suivi par le secteur secondaire représentant 15 % du PIB mais qui constitue à lui seul 50 % des exportations. Dans le secteur tertiaire, une place importante est prise par le transport et les services, le commerce ne constituant que 17 % des activités tertiaires de Madagascar. Le secteur informel demeure une constante dans l'économie malgache. Toutefois, aucune ville à Madagascar ne dispose d'une politique de l'emploi à même d'aider les jeunes et les chômeurs à trouver une situation décente, rémunératrice et stable.



Rizière en périphérie d'Antananarivo (© Guy Oliver/IRIN).

PERFORMANCES ET RESPONSABILISATIONS

Les principales difficultés que rencontre le pays pour redynamiser son économie sont multiples :

- Le manque de qualification de la main-d'œuvre. Même si la main d'œuvre est réputée comme étant qualifiée en comparaison avec d'autres pays d'Afrique, elle reste quantitativement et qualitativement très insuffisante au vu des besoins, autant au sein des services de l'État que dans le secteur privé. Ce problème a surtout été éprouvé par les grandes entreprises, telles que les entreprises franches qui ont besoin de techniciens.
- L'accès difficile au crédit. En effet, si l'accès aux services financiers commence à s'étendre, avec la multiplication des institutions de microfinance (17 % en 2008), les banques demeurent inaccessibles à la majorité défavorisée même si leur taux d'intérêt annuel est beaucoup moins élevé.
- Le secteur informel. Il emploie la plupart des habitants de Madagascar (83 % de la population), devenant même l'unique option pour dégager un revenu. Il est également privilégié par les consommateurs du fait de sa proximité, et parce qu'il est moins cher. Cependant, le secteur échappe à la fiscalité, constituant ainsi un grand manque à gagner pour l'État. Depuis la crise politique, le secteur n'a fait que progresser.
- La faible productivité du secteur primaire. Même si l'agriculture constitue la principale activité en termes d'emploi, la productivité demeure faible. Cependant, le secteur pourrait constituer une grande opportunité pour le développement du pays si sa productivité était améliorée.
- Les finances municipales souffrent de carences structurelles. La faiblesse de la réalisation budgétaire constitue un dénominateur commun à toutes les villes malgaches.
- Le budget reste insuffisant pour toutes les communes. Aussi bien au niveau de la projection (analyse du budget primitif) que sur le budget réalisé (analyse des comptes administratifs), le manque de moyens financiers touche toutes les villes à Madagascar.
- Insuffisance des aides financières provenant de l'État central. Concernant les dépenses des communes de Madagascar, elles se caractérisent par le poids de ses frais de fonctionnement, et plus particulièrement de la charge que constitue le personnel (52,58 % en 2008 et 48,38 % en 2009 à Antananarivo). Précisons que la norme recommande une charge du personnel ne dépassant pas 30 % des dépenses totales. Mais au-delà même de ce problème, le processus de décentralisation à Madagascar rend compliqués les transferts des ressources de l'État central aux

collectivités de base. Ce transfert de moyens accuse généralement des retards, et il est utilisé à des fins politiques auprès des autorités municipales.

Les mesures prises pour dynamiser le secteur de l'économie sont d'ordre structurelles, en effet, un certain nombre de documents stratégiques ont été adoptés à Madagascar et notamment :

- le Document de stratégie de réduction de la pauvreté lequel est inscrit dans la politique économique de l'État et lié à l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés. C'est un programme de développement et de lutte contre la pauvreté. Ce programme comporte 3 axes stratégiques dont l'axe N° 2 : « Susciter et promouvoir une croissance économique à base sociale très élargie ». Les stratégies consistent à dynamiser le secteur privé et à ouvrir l'économie malgache à une plus grande concurrence.
- le Madagascar Action Plan résume les politiques et initiatives de l'État en termes de développement économique.

PRIORITÉS IDENTIFIÉES

- Mettre en place une politique d'insertion professionnelle et économique pour les populations les plus vulnérables (femmes seules avec enfants, jeunes filles déscolarisées, jeunes délinquants) ;
- Renforcer les capacités des communes urbaines sur la promotion du développement économique local (maîtrise du concept et de la planification locale, structuration et promotion d'activités génératrices de revenus et de l'esprit d'entrepreneuriat, facilitation de l'entrepreneuriat, etc.) ;
- Renforcer les capacités des petits exploitants (mettre en place une politique de professionnalisation) ;
- Faciliter la structuration des activités informelles en milieu urbain.

FORCES	FAIBLESSES	OPPORTUNITÉS	MENACES
Dynamisme économique des centres urbains : 70 % du PIB national provient des villes.	Inexistence d'un mécanisme d'amortissement des chocs économiques causés par la crise politique.	Existence de projets de développement et d'ONG œuvrant dans ce sens.	Instabilité de la situation politique et économique du pays.
Existence de nombreux artisans dans divers secteurs d'activités.	Manque de collaboration entre les entreprises privées.	Développement du secteur financier et abondance d'opérateurs privés.	Libéralisation sauvage de l'importation des produits finis.
Environnement favorable pour l'implantation des activités économiques et des services.	Manque de qualification et inadéquation de la main-d'œuvre existante aux besoins des entreprises.	Développement du secteur informel surtout dans le commerce (65 % des transactions commerciales se font dans le secteur informel).	Importante augmentation du chômage.
	Manque d'infrastructures facilitant l'implantation de grandes entreprises (transport, électricité, autorités administratives, main-d'œuvre plus qualifiée).	Lois sur les partenariats public-privé en cours de finalisation.	
	Structure monocéphale du réseau urbain malgache : concentration des entreprises franches et des grandes entreprises à Antananarivo et ses alentours.	Existence des chambres consulaires au niveau régional et des écoles professionnelles.	
		Proximité des départements techniques et des organismes d'encadrement.	

SERVICES URBAINS DE BASE

ÉTAT DES LIEUX DES SERVICES URBAINS DE BASE

ACCÈS À L'EAU POTABLE

En milieu urbain, la méthode moderne dite de captage de l'eau de surface est privilégiée. Elle permet d'obtenir l'eau du robinet. Mais dans de nombreuses villes secondaires, surtout en milieu rural, on utilise principalement l'adduction d'eau à système gravitaire ou le captage de l'eau souterraine par forage et par création de puits.

Dans les plus grosses villes de Madagascar, l'accès à l'eau potable est satisfaisant grâce à la mise en place de bornes-fontaines publiques. Pour les petites villes, la situation n'est pas dramatique non plus, même si la situation est loin d'être satisfaisante à l'échelle nationale. En 2008, le taux d'accès à l'eau potable était de seulement de 41 %, plaçant Madagascar parmi les pays les plus en retard d'Afrique subsaharienne.



Borne-fontaine.

ASSAINISSEMENT

Concernant l'assainissement, le bilan est bien moins nuancé que pour l'eau potable. En effet, les retards accumulés dans toutes les villes malgaches sont énormes. Les réseaux de drainage des eaux pluviales des villes connaissent des débordements fréquents, faute d'entretien ou du fait des insuffisances de leur réseau. Certaines villes secondaires ne disposent même pas de réseau d'assainissement. On procède alors à l'étalement direct des eaux usées sur le sol. Enfin, dans la plupart des petites villes, le réseau unitaire d'assainissement collectif est à ciel ouvert et ne couvre que l'axe principal traversant la ville.

En matière d'assainissement individuel, la situation est plus que préoccupante et exigerait que des efforts importants soient engagés. L'accès à des toilettes adéquates ou à des toilettes hygiéniques demeure un phénomène rare. Ainsi, en 2009, 57 % des ménages possédaient des toilettes mais 3 % seulement disposaient d'installations sanitaires adéquates. 11 % des foyers urbains seulement sont équipés de toilettes

(latrines) considérées comme hygiéniques. Par conséquent, environ 1 personne sur 5 continue à déféquer à l'air libre dans l'agglomération d'Antananarivo, et jusqu'à 90 % dans les petites villes de province, entraînant le développement de maladies.

COLLECTE DES DÉCHETS SOLIDES

Le ramassage des ordures constitue un grand défi pour la quasi-totalité des communes urbaines de Madagascar. Seule la ville d'Antananarivo a pu déléguer la responsabilité du ramassage des ordures auprès d'agences telles que la Société autonome de maintenance de la ville d'Antananarivo et l'Autorité pour la protection contre l'inondation de la plaine d'Antananarivo, mais les moyens financiers à leur disposition sont fluctuants, et surtout insuffisants (environ 350 000 US\$ par an). Dans les autres villes, on procède par un système de régie assuré par les services techniques communaux. Ainsi, seulement 21 % des déchets en moyenne sont ramassés, le reste est jeté, enterré ou brûlé. Le ramassage est certes plus fréquent à Antananarivo (37 %) que dans les autres grands centres urbains (14 %), mais ce service est loin de couvrir l'ensemble de la capitale et encore moins ses banlieues.

Au niveau du traitement des déchets, malgré l'appui de quelques organismes partenaires, par le biais de la coopération décentralisée, les acteurs municipaux n'arrivent pas à obtenir des résultats satisfaisants, en particulier en ce qui concerne les opérations de tri et de compostage. Même à Antananarivo, l'appui se contente de rationaliser la précollecte, sans arriver à asseoir une approche novatrice qui touche le recyclage des déchets solides.



Bac à ordures avec un système de triage qui n'est pas respecté.

ACCÈS À L'ÉNERGIE

L'accès à l'électricité est également un domaine où Madagascar souffre de certaines défaillances. En 2005, à l'échelle nationale, 13 % des foyers seulement, avaient accès à l'électricité, et même si on peut noter quelques progrès, la situation évolue peu, voire pas du tout, comme tel est le cas dans certaines villes secondaires ou dans les zones rurales. Précisons qu'au niveau

national, si 68,6 % des foyers sont raccordés à l'électricité en milieu urbain, seulement 8,2 % le sont en milieu rural.

Conséquence de cette situation, les branchements illicites se généralisent, pour l'ensemble de la zone basse, seulement 14,9 % des branchements privés y ont été autorisés. On évalue à 39,21 % le pourcentage de foyer qui utilise des branchements illicites après négociation avec le voisinage.

Enfin, il faut convenir que les capacités de la JIRAMA sont limitées. Les abonnés payent des surtaxes supposées financer des travaux, mais la situation ne s'améliore guère en réalité. On comprend assez mal que les taxes et redevances représentent la moitié de la facture, et que les services puissent être de cette qualité. À ce jour, la JIRAMA est dans l'incapacité de procéder à l'extension de son réseau dans les zones périphériques.

CIRCULATION URBAINE ET INFRASTRUCTURES ROUTIÈRES

Le transport urbain à Treichville est caractérisé par les taxis intracommunaux, appelés « wôrô-wôrô », les taxis intercommunaux et les minicars. La commune est également desservie par un service de bus géré par la Société de transport abidjanais. Elle possède 1 gare ferroviaire, 1 gare lagunaire et de nombreuses gares routière

CADRE INSTITUTIONNEL

La fourniture, la gestion et la maintenance des services urbains de base à Madagascar est le fruit d'un partenariat réunissant différentes parties prenantes. Il y a tout d'abord les communes, pour la maîtrise d'ouvrage. Les ministères de l'Aménagement et de l'Eau sont responsables du suivi du code de l'urbanisme et la régulation de la thématique de l'eau et de l'assainissement. La société civile et les ONG occupent une place prépondérante dans la gestion des services urbains de base, la réalisation d'études, le financement et la maintenance.

CADRE LÉGAL

- Le code de l'urbanisme (1963) ;
- Le code de l'eau ;
- Le décret N° 2003-193 (article 26) sur les critères d'habilitation des communes en matière de maîtrise d'ouvrage ;

- La loi N° 95-035 du 3 octobre 1995 autorisant la création d'organismes chargés de l'assainissement urbain et fixant les redevances pour l'assainissement urbain ;
- La politique et la stratégie nationale de l'assainissement (2008) ;
- Le Programme national d'approvisionnement en eau potable et assainissement (2005).

PERFORMANCES ET RESPONSABILISATIONS

Les problèmes de défaillance concernant les services urbains de base s'expliquent en partie par la complexité du contexte politique, économique et social du pays, mais aussi par :

- le manque ou l'absence de planification urbaine ;
- la non-application des textes sectoriels existants ;
- l'inexistence, pour la plupart des villes, de plans directeurs sectoriels ;
- la vétusté de tous les réseaux censés fournir les services urbains. La plupart datant de la période coloniale, c'est-à-dire d'avant 1960 ;
- le manque de financement provenant de l'État, les investissements privés restant marginaux. La participation de la société civile se limite, quant à elle, aux groupements communautaires ;
- Le manque d'organisation pour entretenir les infrastructures existantes : le cadre légal complexe ne définit pas explicitement les responsabilités des acteurs, les structures institutionnelles restent incomplètes et confuses, les blocages administratifs imposent des délais et des coûts excessifs aux opérateurs ainsi qu'aux usagers.

Dans la recherche de solutions, les réussites enregistrées dans le cadre de la privatisation de nombreux services encouragent à poursuivre dans cette voie. La responsabilité publique, qu'il s'agisse de l'État ou des collectivités décentralisées, se résumerait alors à créer les conditions institutionnelles, organisationnelles et économiques appropriées. La participation de la population se limiterait au contrôle de la consommation quotidienne en eau, et à la gestion et à l'entretien des bornes-fontaines.

FORCES	FAIBLESSES	OPPORTUNITÉS	MENACES
Présence d'acteurs urbains dynamiques dans la gestion des infrastructures urbaines de base.	Faible performance de la structure de gestion des services urbains de base dans beaucoup de petites villes.	Implication grandissante des organismes de développement dans le financement des services urbains de base, surtout pour les grandes villes.	
Existence d'outils d'étude et de planification : Plan communal de développement, Plan de développement de quartiers, Plan d'urbanisme directeur, etc.	Les services urbains de base sont vétustes, insuffisants et inadaptés (voirie et réseaux divers, infrastructures sanitaires, bornes-fontaines, etc.).	Exploitation et capitalisation de la surtaxe communale afin de financer les services urbains de base.	
Existence d'une politique et d'une stratégie nationale pour l'assainissement.	Manque de moyens pour mettre en œuvre les planifications des services urbains de base.	Possibilité de partenariats public-privé.	
Recul du taux de desserte des services urbains de base dans certaines villes malgaches (eau potable, assainissement, etc.).	Démarches d'accès aux services urbains de base longues et onéreuses (les frais de branchement privé ne sont pas à la portée d'une bonne partie de la population. Par ailleurs, il faut attendre des mois pour réaliser un branchement.).	Existence d'études sur les services urbains de base à mettre en œuvre.	
Exclusion des pauvres à cause des accès payants aux infrastructures publiques de base.		Effort de mise en place de mécanismes pour la prise en charge des populations les plus pauvres.	
La JIRAMA n'a pas les capacités nécessaires pour répondre aux besoins des grandes villes.			

SÉCURITÉ URBAINE

Au niveau national, la violence urbaine reste limitée, la situation de la capitale faisant exception. En effet, la majorité des plaintes reçues s'apparentent davantage à de banals faits divers. Selon le ministère de la Sécurité publique, en 2010, les affaires les plus fréquentes à Madagascar par ordre d'importance sont les vols (41,12 %), les coûts et blessures volontaires (22,85 %) et les menaces (7,63 %). Les vols à main armée ne représentent qu'une infime proportion des affaires reçues au niveau national (0,45 %). Antananarivo se différencie des autres villes, les chiffres de la criminalité y sont plus élevés et on y constate notamment le développement spectaculaire de la criminalité de haut niveau et l'apparition de réseaux bien organisés. Dernièrement, on a assisté à des attaques à main armée, réalisées par des bandes équipées d'armes de guerre et de fusils d'assaut.

Même si l'on ne peut pas être catégorique, faute de statistique crédible, il semble que les accidents de la circulation dans les grandes villes, par le nombre de victimes, dépassent les autres problèmes liés à l'insécurité : les infrastructures sont en effet vétustes et ne répondent plus aux besoins grandissants des utilisateurs et aucune norme de sécurité n'est respectée (dimension des voies, signalisation etc.). La responsabilité des conducteurs et leur incivisme sont aussi engagés, ils expliquent pour une grande part les accidents mortels. À cela vient s'ajouter, depuis la crise politique de 2009, les actes de banditisme perpétrés sur les taxis-brousse. Les autorités routières sont complètement dépassées, malgré les mesures drastiques prises (multiplication des barrages policiers, instauration d'escortes ponctuelles, interdiction de rouler la nuit). Le nombre de victimes s'explique également par les défaillances de la protection civile. Les services des pompiers (véhicules, ressources humaines) manquent cruellement d'efficacité.

CADRE INSTITUTIONNEL

Le ministère de la Sécurité publique est le principal organe d'État en charge de la sécurité urbaine, même si la responsabilité locale au niveau de chaque ville revient à la commune. Dans certaines villes, la police municipale vient appuyer les efforts de la police nationale, même si celle-ci s'apparente davantage à une police administrative.

CADRE LÉGAL

Le cadre réglementaire dans le domaine de la sécurité urbaine est encore peu développé, par rapport aux autres domaines. Les textes en vigueur pour gérer les problèmes de sécurité au niveau national sont pour l'essentiel :

- les lois et règlements pris en charge par le ministère de la Sécurité intérieure, il est le principal acteur en matière de sécurité urbaine ;

- l'extrait de la loi N° 96-026 du 2 octobre 1996 portant sur le statut général autonome du personnel de la police nationale ;
- l'arrêté N° 1238-SAN du 16 juillet 1960, fixant les conditions de fonctionnement des services de la police sanitaire dans les communes.

PERFORMANCES ET RESPONSABILISATIONS

Au niveau national, on constate l'insuffisance de commissariats de police, qui devraient normalement se trouver dans chaque centre urbain. Pourtant, 33 chefs-lieux de district demeurent dépourvus de commissariat. L'implantation de commissariats dans les villes reste cependant une priorité selon une étude technique sur le taux de potentialité socio-économique et administrative.

La sécurité à Madagascar est assurée par 3 forces : les militaires pour la défense nationale, les gendarmes pour la sécurité rurale ou d'autres interventions spéciales, et la police pour la sécurité urbaine. Le taux de présence policière s'est accru, puisqu'entre 1994 et 1998, le nombre de policiers est passé de 8 à 12 pour 10 000 habitants. Rappelons que le taux moyen souhaitable devrait se situer autour de 15 policiers pour 10 000 habitants. En 2010, à cause du recrutement annuel, ce taux a même été ramené à 14 policiers pour 10 000 habitants (Direction de la planification, de la programmation et du suivi-évaluation, 2010). À l'instar des autres chefs-lieux de province, Antananarivo offre une couverture policière plus importante, tandis que Mahajanga semble le chef-lieu le plus défavorisé. Mais le taux de présence au niveau national est encore insuffisant même si l'effectif de la police nationale augmente sensiblement chaque année.

Par ailleurs, l'organe stratégique de la police s'est donné comme objectif annuel la diminution de 5 % du taux d'infraction, et ce, en travaillant autant dans la prévention que dans la répression. Aujourd'hui, 70 % des actions de la police sont répressives (arrestations) et 30 % seulement sont préventives. Il serait désormais bon de travailler à renverser cette tendance, en valorisant davantage les actions préventives.

L'un des problèmes concernant l'intervention des forces de l'ordre est que la taille des zones à couvrir est trop importante. Par exemple, à ce jour, Antananarivo devrait compter 12 arrondissements au lieu de 6. Toutes les portes de sortie devraient être dotées d'un commissariat de police. Au lieu d'investir dans des unités mobiles, on devrait au contraire implanter davantage de postes de police fixes dans les points stratégiques des villes.

En 2011, afin de fournir un service de qualité en matière de sécurité, Madagascar a créé la police des polices, nommée « Inspection générale de la police nationale »,

pour surveiller le comportement des policiers. Dans un premier temps, elle viendra en soutien dans le cadre de la politique d'assainissement que le ministère entend entreprendre. Puis, elle effectuera des inspections au sein même de la police pour s'assurer que l'éthique et la déontologie policières sont strictement appliquées.

Dans certaines villes, la police nationale collabore avec d'autres acteurs privés ou organismes issus de la société civile afin de fournir un service de qualité et mettre en œuvre des dispositifs opérationnels afin de prévenir l'insécurité urbaine.

Enfin, ces dix dernières années, on a assisté à la prolifération de services de sécurité privés, notamment dans la capitale. En 2009, 43 sociétés ont été créées au niveau national pour offrir des services en matière de sécurité urbaine : gardiennage, intervention-assistance, sécurité électronique, télésurveillance, etc. 62 % de ces sociétés privées sont implantées dans la capitale et elles offrent des emplois pour les jeunes chômeurs.

MEILLEURES PRATIQUES

- En mai 2011, dans le cadre de la lutte contre les violences à l'encontre des mineurs et des femmes, une convention tripartite a été élaborée entre la police judiciaire, Orange Madagascar et l'Unicef concernant la mise en place d'un numéro vert (147). Ce numéro est opérationnel 24/24 heures et 7/7 jours dans toutes les régions de l'île. Une action pilote a été inaugurée dans la ville de Mahajanga ;
- Une dotation de matériel informatique d'une valeur de 30 000 € a été remise par l'État français en mai 2011 (renforcement des capacités en matière de police judiciaire grâce au Fonds de solidarité prioritaire). Cette collaboration s'appuie sur un contrat qui s'étale de 2008 à 2013. Beaucoup d'actions ont été entreprises dans le cadre de ce partenariat : rénovation du bureau de police judiciaire, formations et dotation d'équipement pour l'école nationale de la police.

PRIORITÉS IDENTIFIÉES

- Mener des campagnes de sensibilisation en matière de sécurité, au niveau des acteurs de base (diffusion d'informations, mesures à prendre) ;
- Promouvoir la mise en œuvre d'une politique locale pour chaque ville en matière de sécurité urbaine par la capitalisation des actions et des programmes déjà réalisés et en cours ;
- Établir des partenariats à tous les niveaux (local et national) pour l'efficacité des services en matière de sécurité ;
- Élargir les actions pour la sécurité routière : élaboration de diagnostics et constitution de bases de données ;
- Renforcer les capacités (diffusion des textes et des outils juridiques pour la lutte contre la violence et l'insécurité) et les moyens d'intervention des différentes parties prenantes en matière de sécurité (population, dirigeants, police, comité de vigilance, associations, etc.) ;
- Mettre en place un observatoire de la délinquance pour chaque ville.

FORCES	FAIBLESSES	OPPORTUNITÉS	MENACES
Volonté des acteurs de s'impliquer dans le comité de vigilance au niveau des fokontany.	Manque de moyens matériels et humains : insuffisance du dispositif de sécurité et de l'offre de service en général, en particulier dans les quartiers populaires et informels.	Possibilité de partenariats public-privé et implication des organismes de développement, ainsi que la société civile.	Ébauche d'une mutation structurelle des types de criminalité (une forme de réseaux bien organisés, informés et armés) à Antananarivo et dans les grandes villes.
Convergence des actions possibles en matière de sécurité urbaine.	Inexistence d'une politique municipale concernant la prévention de la sécurité urbaine dans toutes les villes malgaches.	Violence urbaine encore modérée dans la plupart des villes malgaches.	Risques de manifestations de justice populaire, face aux négligences des forces de l'ordre.
	Structure physique de la ville : existence du couloir de la mort, et développement du phénomène de ghettoïsation dans les quartiers défavorisés.		
	Manque d'éclairage public.		

PATRIMOINE CULTUREL

CADRE INSTITUTIONNEL

Madagascar dispose d'un important patrimoine culturel : gares ferroviaires, ports, palais (Rova), musées, bâtiments anciens (coloniaux), etc. Les institutions en charge de la gestion de ce patrimoine sont :

- la Direction générale de la culture et du patrimoine et les directions régionales (ministère de la Culture et du patrimoine) ;
- le comité national du patrimoine ;
- la représentation permanente de la République de Madagascar auprès de l'Unesco, plus connue sous le nom de « REPERMAD Unesco » ;
- les collectivités décentralisées.

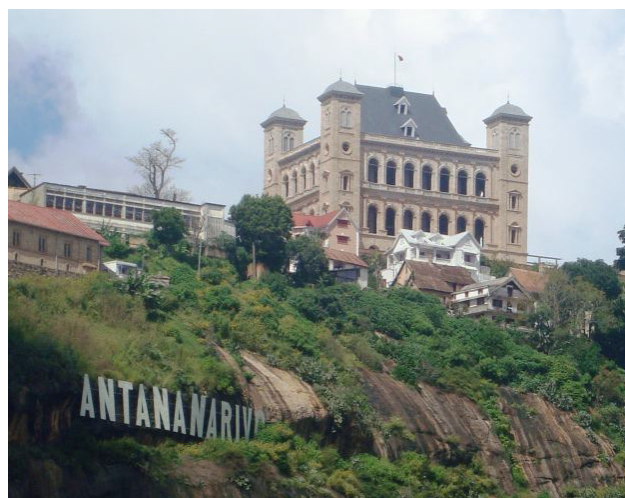
Elles sont en charge des procédures de classement des sites ou des monuments, de la protection juridique, de la conservation, de la sauvegarde et de la valorisation par la promotion des sites et monuments.

Néanmoins, on constate des lacunes dans le fonctionnement. En effet, les entités œuvrant dans la protection et la sauvegarde du patrimoine culturel ressentent une insuffisance d'acteurs. Madagascar manque également d'une politique de sauvegarde claire.

CADRE LÉGAL

Du point de vue juridique, quelques lois, décrets et ordonnances ont été votés pour la sauvegarde du patrimoine culturel malgache :

- Arrêté N° 515–CUA/DS/DPDU/SPF 09 datant de juin 2008 portant sur la création et la préservation du secteur sauvegardé et de la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager pour la commune urbaine d'Antananarivo.
- Loi N° 2005-006 datant du 23 août 2005 portant sur la politique culturelle nationale pour un développement socio-économique ;
- Extraits des constitutions africaines, relatifs à la culture et à la sauvegarde du patrimoine (Madagascar, constitution datant du 27 avril 2007) ;
- Loi N° 94-036 datant de décembre 1994 portant sur la propriété littéraire et artistique ;
- Décret N° 83-116 portant sur l'application de l'ordonnance N° 82-029, datant de septembre 1983 ;
- Ordonnance N° 82-029 relative à la protection, à la sauvegarde et à la conservation du patrimoine national, datant de novembre 1982 ;
- Ordonnance N° 73-050 datant de septembre 1973 portant sur la sauvegarde, la protection et la conservation des biens culturels ;



Palais de la reine d'Antananarivo.

- Loi N° 62-026 datant de juillet 1962 portant sur les classements des sites ;
- Loi N° 56-1106 datant de novembre 1956 portant sur la protection des monuments naturels, des sites et des monuments à caractère historique, scientifique, artistique ou pittoresque, le classement des objets historiques, scientifiques ou ethnographiques et sur la réglementation des fouilles.

De plus, plusieurs conventions ont été signées dans le but de sauvegarder et de gérer les patrimoines culturels mondiaux :

- La convention des Nations unies pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel (Paris, octobre 2003) ;
- La réunion internationale d'experts (Rio de Janeiro, janvier 2002), établissant des définitions opérationnelles du patrimoine culturel immatériel ;
- La déclaration universelle de l'Unesco sur la diversité culturelle (Paris, novembre 2001) ;
- La convention des Nations unies pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel (Paris, novembre 1972).

Antananarivo, la capitale, dispose d'une politique patrimoniale particulière avec la mise en place d'une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager. Cette dernière présente des réglementations spécifiques en termes de protection et de sauvegarde de la colline de la capitale (ville ancienne), et applicables pour divers domaines, notamment les travaux d'aménagement urbain, les permis de construire, etc. En général, elles concernent les tissus urbains traditionnels, les tissus ruraux anciens, les tissus modernes, les tissus résidentiels contemporains et les sites d'activités industriels, les sites d'équipement, les secteurs boisés, les zones agricoles et les canaux.

PATRIMOINE CULTUREL MATÉRIEL

Comme il est mentionné dans la liste des sites et des monuments classés au niveau national, Madagascar est riche en patrimoine culturel matériel, dont certains sites sont classés au patrimoine mondial de l'Unesco : au patrimoine naturel comme les Tsingy de Bemaraha et les forêts humides de l'Atsinanana, ou au patrimoine culturel comme la colline royale d'Ambohimanga.

PATRIMOINE CULTUREL IMMATÉRIEL

La population malagasy est composée par 18 ethnies, d'où une très grande diversité culturelle. Ceci se reflète d'ailleurs par des événements culturels spécifiques à chaque région ou villes de Madagascar, comme le festival musical et culturel « Donia » à Nosy-Be, le famadihana, le famorana et le festival Rifatse à Morondava.

PRIORITÉS IDENTIFIÉES

- Promouvoir les réglementations et les actions pour la sauvegarde et la protection du patrimoine culturel malgache ;
- Développer une orientation politique pour la sauvegarde du patrimoine à Madagascar ;
- Renforcer la sensibilisation et l'éducation citoyenne auprès des différents acteurs de la protection, de la sauvegarde et de la promotion du patrimoine culturel malgache ;
- Favoriser la promotion de la culture nationale, régionale et locale dans l'élaboration de tout programme de développement urbain.

FORCES	FAIBLESSES	OPPORTUNITÉS	MENACES
Richesse du patrimoine culturel national (matériel et immatériel).	Mauvais fonctionnement de la Direction régionale et du comité régional pour la gestion du patrimoine culturel régional.	Existence d'une représentation permanente de la République de Madagascar auprès de l'Unesco.	Méconnaissance de la valeur traditionnelle, historique et des réglementations du patrimoine culturel par la communauté et les autorités administratives.
Existence de sites et de monuments inscrits au patrimoine mondial de l'Unesco.	Le ministère de la Culture et du patrimoine n'est pas impliqué lors de la mise en œuvre de nouveaux projets et dans la procédure de délivrance des permis de construire.	Collaboration des entités public-privé dans la gestion du patrimoine culturel malgache (classement, conservation, sauvegarde, valorisation et promotion).	
Existence d'un cadre juridique et réglementaire protégeant les patrimoines.	Manque d'une vraie politique de sauvegarde des patrimoines à Madagascar.	Plusieurs sites et monuments sont en attente d'inscription au patrimoine mondial de l'Unesco.	
Disponibilité de la liste du patrimoine culturel national.	Insuffisance de la mise en valeur du patrimoine culturel immatériel à Madagascar.	Existence d'événements à l'étranger comme les Journées de Madagascar à l'Unesco pour faire découvrir au grand public toute la richesse culturelle de l'île.	
	Insuffisance d'acteurs œuvrant pour la sauvegarde du patrimoine national.	Promotion du patrimoine culturel à travers le développement de l'écotourisme.	
		Promotion du patrimoine culturel à travers des publications.	

PROFIL URBAIN NATIONAL DE MADAGASCAR

Le profilage urbain consiste en une évaluation rapide des conditions de vie urbaine, afin de définir les actions à mener, en identifiant les besoins prioritaires, sur le renforcement des capacités nécessaire et sur les réponses institutionnelles possibles aux niveaux local et national. Le but de cette étude est de développer les politiques de réduction de la pauvreté urbaine aux niveaux local, régional et national, à travers une évaluation des besoins et des mécanismes de réponse, et de contribuer à la mise en œuvre à grande échelle des Objectifs du millénaire pour le développement. L'étude est basée sur l'analyse des données existantes et sur une série d'entretiens avec toutes les parties prenantes, y compris les communautés et les institutions locales, la société civile, le secteur privé, les partenaires au développement, les universitaires, etc. La consultation aboutit généralement à un accord commun sur les priorités et sur leur développement à travers des campagnes de renforcement des capacités et d'autres projets visant tous, à la réduction de la pauvreté urbaine. Ce profilage urbain est mis en œuvre dans 30 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, offrant la possibilité de faire une analyse comparative entre ces différents pays. Une fois terminée, cette série d'études pourra servir de base de réflexion aux autorités centrales et locales, aux acteurs urbains, ainsi qu'aux bailleurs de fonds et aux agences d'aides extérieures.

HS Number: [HS/056/12E](#)

ISBN Number: (Series) [978-92-1-132023-7](#)

ISBN Number: (Volume) [978-92-1-132472-3](#)



Programme des Nations Unies pour les Établissements Humains

P.O Box 30030 - 00100, Nairobi, Kenya

Tel: +254-20-7623120

Fax: +254-20-7623426/7 (Central Office)

infohabitat@unhabitat.org

www.unhabitat.org/publications