



Assemblée générale

Distr. générale
26 décembre 2011

Original: français

Conseil des droits de l'homme

Dix-neuvième session

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter

Additif

Mission à Madagascar*

Résumé

Ce rapport porte sur la mission du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation effectuée à Madagascar du 8 au 22 juillet 2011. La section II (Situation de l'insécurité alimentaire) décrit l'impact des récentes catastrophes naturelles ainsi que de la crise politique sur l'insécurité alimentaire dans le pays. La section III (Le cadre juridique et politique) décrit les orientations stratégiques de la politique nationale de nutrition. La section IV (La disponibilité de nourriture) étudie les programmes publics de soutien aux secteurs de l'agriculture et de l'élevage. La section V (L'accessibilité de nourriture) examine les politiques foncières, les politiques du riz (structuration de la filière) et les accords de pêche signés avec d'autres Etats. La section VI étudie l'impact des sanctions internationales en vigueur au moment de la mission. Des recommandations sont adressées au gouvernement malgache ainsi qu'aux donateurs, bailleurs de fonds, organisations internationales et partenaires de développement.

* Le résumé du présent rapport est distribué dans toutes les langues officielles. Le rapport proprement dit, qui est joint en annexe au résumé, est distribué dans la langue originale seulement.

Annexe

Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter : Mission à Madagascar (18 au 22 juillet 2011)

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–2	3
II. Situation de l'insécurité alimentaire	3–6	3
III. Le cadre juridique et politique	7–10	4
IV. La disponibilité de nourriture : le soutien à l'agriculture et à l'élevage	11–23	5
A. Soutien aux petits agriculteurs	11–21	5
B. Soutien aux petits éleveurs	22–23	8
V. L'accessibilité de nourriture : soutenir les revenus des plus pauvres	24–43	9
A. La politique foncière et les investissements dans l'agriculture	24–33	9
B. Les politiques du riz : paix sociale ou développement ?	34–37	11
C. Pêche et droit à l'alimentation	38–43	12
VI. L'impact des sanctions internationales	44–53	14
VII. Recommandations	54–56	17

I. Introduction

1. Le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter, a effectué une mission officielle à Madagascar du 18 au 22 juillet 2011, à l'invitation de la Haute Autorité de la Transition (HAT). Compte tenu de la non-reconnaissance du Gouvernement actuel par la communauté internationale, la seule rencontre organisée au niveau ministériel l'a été avec Mme la Ministre des affaires étrangères, Yvette Sylla. Au cours de sa mission, le Rapporteur spécial a par ailleurs eu des entretiens avec le Ministère de la justice, avec le Ministère de la santé, avec les Ministères de l'agriculture, de la pêche et de l'élevage, avec le Ministère de l'Aménagement du territoire et de la décentralisation, avec le Ministère de l'eau et de la sanitation, avec le Ministère de la population, et avec l'Office national de la nutrition (rattaché au Premier Ministre). Il a pu s'entretenir avec des responsables du Fonds d'intervention pour le développement (FID). Il a également eu des rencontres avec la communauté des donateurs et avec les agences des Nations Unies sur place, ainsi qu'avec des experts et des organisations non-gouvernementales.

2. La mission a inclus la visite de la maison centrale d'Antanimora (Antananarivo), celle du Village du Millénaire à Sambaina, celle d'un projet d'agriculture péri-urbaine développé en périphérie de la capitale avec le soutien de la FAO, et celle de plusieurs guichets fonciers dans les communes de Mahitsy et de Ampanotokana. Le Rapporteur spécial exprime sa reconnaissance à la HAT pour avoir facilité sa mission et pour la coopération dont il a bénéficié de la part des autorités, ainsi qu'à la mission pays des Nations Unies pour son soutien.

II. Situation de l'insécurité alimentaire

3. Au moment de la mission, la pauvreté et l'insécurité alimentaire à Madagascar atteignaient des proportions dramatiques : 76,5 % de la population se situe en-dessous du seuil de pauvreté, fixé à 468.800 ariary (234 USD) par an et par personne. Ceci représente une hausse de 8 points par rapport à 2005, lorsque 68,7 % de la population se situait en-dessous du seuil de pauvreté : les progrès enregistrés en 2005-2008 ont été effacés au cours de la période 2009-2011 ; 84,5 % des enfants de moins de cinq ans, et 82,1 % des enfants de 5 à 14 ans, sont dans une situation de pauvreté. L'extrême pauvreté, en-dessous de 117.200 ariary (58 USD), concerne 9 % des enfants de moins de cinq ans, et 8,5 % des enfants de 5 à 14 ans. Bien que la pauvreté soit généralisée, elle affecte plus encore la population rurale : le taux de pauvreté est de 82,2 % dans les campagnes, pour 54,2 % dans les villes. La déscolarisation accompagne la progression de la pauvreté : selon des chiffres du Ministère de l'Education nationale, le nombre d'enfants de 6 à 10 ans en-dehors du système scolaire a augmenté de 53 % entre l'année scolaire 2008-9 et l'année scolaire 2009-10, et le nombre d'enfants qui travaillent augmente.

4. La croissance démographique forte (environ 3 % par an) contribue à l'augmentation de la pauvreté : le taux de pauvreté est de 89,2 % parmi les familles de plus de sept personnes. Des facteurs climatiques jouent aussi un rôle. Madagascar figure parmi les trois pays les plus vulnérables au changement climatique, après l'Inde et le Bangladesh. En mars 2010, le cyclone Hubert a affecté gravement la production agricole dans certains districts, notamment Vangaindrano, détruisant 61.000 hectares de terres agricoles, et en février 2011, le cyclone Bizinga a frappé les régions du Nord-Est de l'Île. Ces cyclones sont plus fréquents et plus violents que par le passé. En outre, le pays est régulièrement victime d'invasions de criquets qui détruisent les récoltes. Au moment de la mission, la recrudescence des criquets migrateurs observée dans le sud-ouest du pays depuis l'été 2010 menaçait de compromettre les moyens de subsistance de 13 millions de personnes (deux

tiers de la population de l'île), à moins d'une campagne à vaste échelle évaluée à 7,6 millions dollars E-U par la FAO, qui devrait se dérouler durant la prochaine période de pluies pour coïncider avec la période de reproduction du criquet (novembre 2011-mai 2012). La vulnérabilité du pays aux catastrophes naturelles est donc extrême : le pays a enregistré 46 désastres naturels (cyclones, sécheresses, épidémies, inondations, famines ou invasions acridiennes) affectant cumulativement plus de 11 millions de personnes au cours des 35 dernières années, causant des dommages estimés à 1 milliard USD.

5. La crise politique, qui a conduit le 17 mars 2009 au départ forcé du président Marc Ravalomanana et à l'installation au pouvoir de Andry Rajoelina, a aggravé la situation : l'échec de la tentative de médiation conduite sous l'égide de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) a conduit celle-ci à confirmer son refus de reconnaître comme gouvernement légitime du pays la HAT dirigée par M. Rajoelina, et l'Organisation des Nations Unies et l'Union européenne, de même que l'Union africaine, ont emboîté le pas à la SADC. L'isolement diplomatique imposé au pays depuis, combiné à des sanctions économiques, ont eu des impacts importants sur la capacité de l'Etat à fournir à la population les services de base que celle-ci attend de lui.

6. Postérieurement à la mission, au moment la clôture de ce rapport, un accord politique était conclu sous l'égide la SADC, prévoyant que l'actuel président de la HAT restera en place jusqu'à la tenue d'élections prévues pour mars 2012, auxquelles M. Ravalomanana sera autorisé à participer. Cet accord laisse augurer un réexamen des sanctions imposées à Madagascar depuis le coup d'Etat. Le Rapporteur spécial a pu constater, lors de sa mission, les impacts de l'incertitude politique et de la suspension de l'aide sur la sécurité alimentaire : 35 % de la population rurale a faim -- un chiffre qui s'élève à 47 % parmi les petits agriculteurs et à 43 % parmi les travailleurs agricoles journaliers --, et 50,1 % sont vulnérables à l'insécurité alimentaire. Cette situation est demeurée pratiquement inchangée depuis vingt ans. La situation du Sud est la plus dramatique : 68 % des ménages dans cette région se trouvent en insécurité alimentaire. La faim affecte de manière disproportionnée les ménages dirigés par les femmes ou par des personnes âgées. Dans les districts du Sud, plus de la moitié des ménages n'ont pas de revenus courants leur permettant de faire face aux seules dépenses alimentaires. Pour ne pas mourir de faim, les ménages réduisent le nombre de repas, et passent à des régimes alimentaires moins diversifiés, privilégiant le manioc ou la patate douce, le riz étant souvent devenu inabordable. Ou bien ils vendent leurs animaux d'élevage, surtout au cours de la période de soudure qui s'étend d'octobre à mars. Mais cette stratégie de décapitalisation est une impasse : elle annonce des difficultés plus grandes encore à l'avenir. Ce pays est en régression, et une crise humanitaire majeure se profile.

III. Le cadre juridique et politique

7. Le cadre juridique et politique du droit à l'alimentation a été renforcé par l'adoption du décret n° 2004-1071 du 30 novembre 2004 portant institution du Conseil national de nutrition (CNN), chargé de définir les orientations stratégiques pour la mise en oeuvre de la politique nationale de nutrition. Placé sous la tutelle du Premier Ministre, le CNN devrait en principe favoriser une coordination entre l'ensemble des ministères concernés par la politique de sécurité alimentaire et entre le Gouvernement et les autres acteurs (organisations non-gouvernementales et agences internationales) impliqués dans cette politique. C'est le CNN également qui devrait contrôler l'Office national de nutrition (ONN), organe d'exécution de la politique nationale de nutrition. Celle-ci passe par l'adoption et la mise oeuvre d'un Plan national d'action pour la nutrition (PNAN) énumérant un ensemble d'actions concrètes à adopter dans des délais déterminés, dans des domaines allant de la promotion de l'allaitement maternel à la prise en charge des enfants malnutris, et

de la préparation aux urgences nutritionnelles au développement de la capacité nationale, et comprenant la mise sur pied d'un système national de surveillance alimentaire et nutritionnelle ; chacune des 14 stratégies énumérées s'accompagne de la fixation d'objectifs précis et d'indicateurs permettant de vérifier les progrès réalisés. PNAN I (2005-2009) était arrivé à son terme au moment de la mission, mais son successeur (PNAN II) n'avait pas encore été adopté, notamment en raison de la situation politique incertaine et du retrait des bailleurs de fonds dont dépendait sa mise en oeuvre.

8. Madagascar s'est ainsi doté d'un cadre juridique et politique qui témoigne d'une volonté de réaliser le droit à l'alimentation par des stratégies coordonnées à travers un ensemble d'intervenants, qui incluent, mais ne se limitent pas, aux organes centraux et décentralisés de l'Etat. Cependant, plusieurs déficits subsistent. Le droit à l'alimentation n'est pas reconnu de manière explicite dans la Constitution ou dans la loi, et ceci fait obstacle à ce que les cours et tribunaux (à supposer même que leur indépendance soit suffisamment garantie, ce qui dans le contexte actuel est loin d'être assuré) puissent en assurer la protection.

9. Le PNAN énumère un ensemble de mesures concrètes qui visent à contribuer à la réalisation des objectifs qu'il se fixe, et ces mesures répondent à des besoins réels : en 2010 par exemple, 1.138 écoles disposaient d'une cantine scolaire (sur un total de 27.000 écoles primaires dans le pays), 44 centres de récupération nutritionnelle (CRENI) et 459 centres de récupération et d'éducation nutritionnelle des malnutris sévères (CRENAS) avaient été créés (respectivement au niveau des districts et au sein des centres de santé de base), et 83.501 enfants de moins de 2 ans avaient reçu un apport nutritionnel. Mais ces mesures n'aboutissent pas à investir les bénéficiaires de droits qu'ils sont en mesure de faire valoir contre les autorités, et les personnes n'ayant pas accès aux services progressivement mis en place n'ont pas accès à des mécanismes de recours.

10. En outre, le suivi de la mise en oeuvre des stratégies énumérées dans le PNAN pourrait être renforcé : le Rapporteur spécial a été impressionné par le dévouement et le professionnalisme de l'ONN, mais celui-ci, qui dépend de la Primature, n'est pas en mesure d'assurer un contrôle indépendant de l'Exécutif. Le Bureau permanent du CNN pourrait assurer ce rôle, mais la moitié des seize membres du CNN sont des délégués de l'Exécutif. Madagascar ne dispose actuellement d'une institution nationale pour la promotion et la protection des droits de l'homme respectant les principes de Paris, bien que le Gouvernement se soit engagé à établir une telle institution dans le cadre de l'examen périodique universel auquel il a été soumis en 2010.

IV. La disponibilité de nourriture : le soutien à l'agriculture et à l'élevage

A. Soutien aux petits agriculteurs

Une agriculture qui érode dangereusement sa base

11. L'agriculture est un secteur crucial pour la société malgache : 80 % de la population active en dépend et elle contribue pour 23% au PIB de Madagascar¹. La riziculture irriguée est l'activité agricole principale : elle est pratiquée par environ 2 millions de ménages sur quelque 1.2 million d'hectares (60% de la surface cultivée) répartis en une quinzaine de

¹ FAO et UE, Madagascar - Price Monitoring and Analysis Country Brief, Food Security Information for Decision Making, January-April 2011, p.1.

grands bassins de production, tandis que la surface arable totale (cultures et prairies permanentes) totalise 3,5 millions ha de cultures permanentes². Les parcelles, morcelées de génération en génération, sont de très petite taille (0.87 hectare en moyenne), et les rendements moyens restent relativement bas (environ 2.5 t/ha)³.

12. Les ressources naturelles sont fortement dégradées : 1,2 millions d'hectares de forêt auraient été perdus entre 1990 et 2005 et la déforestation s'est poursuivie à un rythme annuel d'environ 40 000 hectares l'an entre 2000 et 2005, soit un taux de déforestation de 0,53% par an⁴. Les catastrophes naturelles ont certes contribué à cette dégradation, mais celle-ci a également des origines humaines. La déforestation résulte principalement du défrichement pour la production de charbon, la collecte de bois de chauffe ou de construction ; de la pratique de la culture sur brûlis, des feux de brousses non-contrôlés, de l'exploitation commerciale illicite de bois précieux et de l'exploitation minière industrielle ou artisanale⁵. Des versants sont défrichés et mis en cultures pour répondre à la croissance démographique, en utilisant des pratiques agricoles non-adaptées qui fragilisent les sols en les exposant aux précipitations. La déforestation accélère l'érosion des sols, qui atteint des proportions rencontrées dans peu d'endroits sur la planète. Cette érosion est un obstacle à une dynamique d'agriculture durable et productive: la couche superficielle fertile du sol est constamment érodée ou disparaît sur certains versants, rendant les sols inaptes à la production. Il devient donc impossible de préserver les forêts malgaches sans soutenir les paysans à protéger les champs.

Miser sur l'agroécologie, l'agriculture de demain

13. Madagascar dispose d'une impressionnante gamme d'approches agroécologiques qui ont un potentiel peu soupçonné dans le cadre de la lutte anti-érosive et de la diversification des activités économiques des paysans. Selon les informations reçues par le Rapporteur spécial, une stratégie nationale qui miserait sur ces pratiques pourrait rendre la Grande Île auto-suffisante en riz en trois ans.

14. Le système de riziculture intensif (SRI) par exemple permet de doubler ou tripler les rendements dans une majorité des situations locales, et de quadrupler le rendement quand ses six principes simples sont appliqués ; il permet également une économie de 80% des semences (ce qui rend possible l'achat de semences améliorées), de réduire de 30% la consommation d'eau. Dans certaines régions où il a été promu, il est estimé que le revenu additionnel pour le paysan est de 1.200.000 ariary (420 euros) par an pour une surface de 20 ares⁶. Pourtant, seuls 105.000 hectares pratiquent actuellement le SRI. Le Rapporteur spécial se félicite de ce que le Ministère de l'Agriculture développe une Stratégie Nationale de Développement Rizicole, élaborée avec les Groupements SRI -- un réseau de 210 organisations membres regroupant 156 000 paysans en 11 plateformes régionales -- et incluant pour la première fois le SRI dans une stratégie nationale⁷.

² Initiative sur la flambée des prix alimentaires, Mission de consultation avec le Gouvernement de Madagascar et les partenaires au développement pour l'identification d'un Plan d'actions à impact rapide (9-22 Juillet 2008), 15 octobre 2008, p. 28.

³ Initiative sur la flambée des prix alimentaires, 2008, p. 28, 31.

⁴ Ministère de l'Environnement, des Forêts et du Tourisme, USAID et Conservation International. Evolution de la couverture de forêts naturelles à Madagascar 1990-2000-2005, Mars 2009, p. 9.

⁵ Roelens J-B., et. al., Restauration des paysages forestiers. Cinq ans de réalisations à Fandriana-Marolambo (Madagascar), WWF, 2010, p. 17.

⁶ Roelens J-B. et al., op cit., p. 43.

⁷ Groupements SRI Madagascar, Le SRI à Madagascar, un levier de la sécurité alimentaire, de la croissance économique et du développement durable, Rapport Atelier National SRI, 22-24 novembre 2010.

15. De même, les pratiques de lutte anti-érosives sont vitales pour restaurer et conserver les sols de l'Île rouge : terrasses, haies, ou murets anti-érosifs, couplés à la plantation de vétiver ou de plantes maraîchères, permettent de freiner l'érosion tout en créant des sources durables de fourrage utiles aux éleveurs (vétiver) ou de produits vendables sur les marchés (ananas). L'agriculture de conservation constitue un autre exemple de pratique agroécologique à haut potentiel pour l'Île, avec en particulier les expériences fructueuses de semis sous couvert végétal (SCV) mises en œuvre sur plus de 5200 ha avec environ 8600 petits agriculteurs, qui permettent de diminuer l'érosion par un facteur 10: l'érosion est de l'ordre de 12t/ha/an pour des parcelles sous labour (soit 1 à 2 mm d'épaisseur de sol), et de seulement 0,14 t/ha/an pour les parcelles avec couverture végétale⁸. Le potentiel de l'agroforesterie est resté longtemps peu exploré, mais des projets locaux font de plus en plus usage de plantation d'arbres, y compris avec des espèces fruitières vendables sur les marchés locaux (agrumes), des cultures de rente (girofler, caféier, litchi) ou des espèces légumineuses fertilisant le sol (*Flemingia*, *Tephrosia*).

16. Madagascar n'a pas d'autre alternative que d'investir dans cette voie. Le recours à des engrais chimiques subsidiés et à une mécanisation rapide du secteur n'est pas une option réaliste pour la Grande Île. Une telle stratégie n'améliorerait pas la résistance de l'agriculture malgache au défi du changement climatique. Et les prix des engrais au niveau des paysans ont été multipliés par quinze entre 1990 et 2007, et sont appelés à augmenter encore à l'avenir. Or, en dépit d'une utilisation relativement peu intense (moins de 10 kg/ha), 20 à 30.000 tonnes d'engrais par an étaient déjà importés de 2000 à 2005, pesant significativement sur la balance des paiements du pays⁹. L'utilisation de fertilisants minéraux disponibles localement, tels le guano ou la dolomie, et un soutien à une diffusion des techniques modernes de compost, de cultures de couverture et d'agroforesterie moderne pourront fertiliser les sols sans entraîner un besoin accru de devises étrangères.

17. Enfin, miser sur l'agroécologie pourrait permettre à Madagascar d'espérer accéder aux financements carbone dans le cadre de la lutte contre le changement climatique. Le FIDA estime que l'application d'une stratégie agroécologique à Madagascar basée sur l'application du SRI, de l'agroforesterie et de techniques de lutte anti-érosives sur un site de seulement 1500 hectares aboutirait au stockage de 1,25 millions de tonnes d'équivalent CO₂ sur vingt ans, et pourrait générer des revenus de 130 000 USD par an par les financements carbone applicables à certaines pratiques agroforestières¹⁰.

18. Les expériences déjà conduites à Madagascar dans ce domaine démontrent que la diffusion de ces pratiques repose sur des stratégies qui partent d'expériences permettant de bâtir la confiance des paysans et qui recourent à des méthodologies participatives « horizontales » et à des échanges « de paysans à paysans » facilités par des techniciens-animateurs durant des journées ou des voyages d'études.¹¹ Le renforcement des capacités des organisations promouvant les pratiques agroécologiques pourrait aboutir à former une alliance nationale qui créerait également des effets multiplicateurs en terme de développement économique dans les zones rurales, par la création d'emplois dans des secteurs non agricoles tels que la production de sarcleuses ou de guano.

⁸ M. Rakotondramanana, et al., Documentation et Synthèse de l'Agriculture de Conservation à Madagascar. FAO et Groupements Semis Direct Madagascar, mars 2010, pp. 9 et 32.

⁹ Initiative sur la flambée des prix alimentaires, 2008, Ibid, p. 52.

¹⁰ FIDA, Le potentiel du Programme de promotion des revenus ruraux à participer à la lutte contre le changement climatique, voir <http://www.cafida.mg/site/spip.php?article283>.

¹¹ Brice Dupin, L'agroécologie à Madagascar, Analyse des conditions d'adoption paysanne des différentes techniques agroécologiques. Agronomes et Vétérinaires Sans Frontières, mai 2011. Voir aussi FAO, 2008, Ibid, p. 33.

Les politiques de soutien aux petits agriculteurs

19. Avec l'instabilité politique du pays, les notes de stratégie portant sur les politiques et programmes agricoles se sont multipliées, et les responsabilités respectives des différents ministères gérant l'agriculture et l'élevage ont été plusieurs fois redéfinies. Ces stratégies doivent maintenant être mises en oeuvre. La finalisation du Plan sectoriel agricole, qui reste en gestation depuis 2007, devrait marquer une révision du Plan d'Action de Développement Rural (PADR). Entretemps, le Programme National de Développement Rural (PNDR), mise à jour du PADR, est le cadre de référence valide, avec le Plan d'Action Nationale pour la Sécurité Alimentaire (PANSA).

20. Trois directions peuvent être explorées. Premièrement, les services de vulgarisation agricoles, outre qu'ils ont été décimés par les programmes d'ajustements structurels au cours des années 1980, ont longtemps adopté une approche centralisée prenant insuffisamment en compte tant les contextes locaux que les demandes et les contraintes des paysans. Les Centres de Services Agricoles (CSA) déployés dans certaines régions devront recevoir une attention soutenue pour devenir efficaces. Un des principaux leviers pour améliorer les services de vulgarisation serait le renforcement de la coopération avec les organisations paysannes, notamment le soutien à des méthodologies de dissémination horizontale (« de paysans à paysans ») des meilleures pratiques. Deuxièmement, plus de ressources devraient être allouées au Fonds régional de développement agricole (FRDA), qui doit apporter un appui financier aux paysans sous forme de petites infrastructures d'appui à la production, d'équipements et matériels, de services à la production agricole, de structuration des organisations de producteurs et de soutien au développement des systèmes de crédit agricole. Troisièmement, l'accès au crédit pour les paysans reste un défi. Certaines banques et institutions de microfinance, telles que les CECAM, refusent les certificats fonciers comme garantie; d'autres ne proposent pas de prêts adaptés aux cycles économiques agricoles. Ceci est un obstacle au développement rural agricole et non-agricole.

21. Enfin, il est essentiel d'améliorer les transports et les voies de communication, afin que les denrées alimentaires puissent parvenir aux zones reculées déficitaires, et afin de favoriser un accès au marché des petits agriculteurs. L'enjeu du désenclavement concerne notamment certains bassins de production rizicoles relativement proches des zones très déficitaires du Sud et dans une moindre mesure de l'extrême Nord.

B. Soutien aux petits éleveurs

22. L'élevage est pratiqué sur 240 000 km², soit 87% de la surface arable, et compte pour 34,3% du PIB agricole¹² : 77% des ménages pratiquent l'élevage sous une forme ou une autre, essentiellement des petits ruminants et de la volaille.¹³ Pour une majorité de ménages, il constitue une activité d'appoint, surtout en période de soudure, ou en cas de mauvaise récolte. Cependant, les cycles de sécheresse entraînent des pertes et des ventes exceptionnelles de bétail, poussant les prix à la baisse et affectant les revenus des éleveurs.

23. Le Rapporteur spécial salue la volonté du ministère d'améliorer les soins vétérinaires: les maladies causent des ravages parmi les troupeaux, et les éleveurs sont forcés à pratiquer des ventes de détresse pendant les périodes de soudure. Cependant, il s'interroge sur la vision actuelle du Ministère de l'Élevage, qui est de structurer le secteur en

¹² FAO, Madagascar - Livestock Sector Brief, octobre 2005, Rome, pp. 1-2.

¹³ S. Nouala et al., "Investing in livestock to drive economic growth in Africa: Rationales and priorities", 2011, p. 3.

filières et de le faire évoluer « vers un système industriel généralement décrit comme moderne, répondant à des normes internationales, les rendant plus compétitifs ». Cette stratégie pourrait laisser la plus grande masse d'éleveurs marginaux sans soutien public. Et elle ne répond a priori pas au problème majeur du brûlis, qui a un impact négatif sur la déforestation et l'érosion des sols. Les stratégies visant à améliorer la gestion des parcours, des pâturages et des points d'eau, telles que testées dans plusieurs programmes régionaux, y compris l'introduction de cultures fourragères d'appoint, semblent mieux à même d'améliorer le sort d'une majorité d'éleveurs tout en créant des conditions pour une gestion durable des pâturages.

V. L'accessibilité de nourriture : soutenir les revenus des plus pauvres

A. La politique foncière et les investissements dans l'agriculture

24. En novembre 2008, les médias révélaient le projet de la société sud-coréenne Daewoo Logistics de prendre en bail pour 99 ans, pour la culture de maïs et d'huile de palme à des fins d'exportation, 1,3 millions d'hectares de terres, moyennant un investissement de 6 milliards dollars E-U sur 25 ans. Cet épisode, ainsi que les démarches de la firme indienne Varun International de développer 465.000 ha de cultures notamment dans la région de Sofia sous la forme d'agriculture contractuelle, ont attiré l'attention de la population malgache et de la communauté internationale sur les risques liés aux investissements fonciers à grande échelle pour les communautés locales. La résistance qu'a rencontrée le projet de Daewoo Logistics au sein de la société civile malgache démontre la sensibilité de cette question. Les superficies totales potentiellement concernées par les projets d'investissement à grande échelle annoncés depuis 2005 sont de 3 millions d'hectares, soit entre 15 et 37 % de la surface arable totale selon le mode de calcul adopté, alors que 2 millions d'ha sont aujourd'hui cultivés par environ 2,5 millions d'exploitations familiales. En partie en raison de l'incertitude sur les régimes fonciers et de la lourdeur des procédures destinées à l'acquisition de larges surfaces de terres non encore exploitées, et en partie suite à la crise politique, qui accroît considérablement les risques pour l'investisseur, les projets d'investissements agricoles annoncés depuis 2005 n'ont cependant été réalisés qu'en très petite partie. Sur les 52 projets d'investissements à large échelle annoncés depuis 2005, un quart seulement a été mis en oeuvre (pour une surface totale de 23.000 ha), alors qu'un tiers a été abandonné : les autres (pour une surface totale de 130.000 ha) sont en cours de montage. Les investissements en cours de réalisation se répartissent en deux groupes : environ un tiers sont le fait d'investisseurs malgaches, et portent sur l'acquisition de relativement petites surfaces destinées notamment au traitement de la canne à sucre en vue de la transformation en éthanol; le reste concerne la location de terres par des investisseurs étrangers, surtout européens, notamment pour la production d'agrocarburants (surtout de biodiesel à partir de jatropha).

25. La suspension de fait des investissements agricoles à grande échelle depuis 2009 doit être vue comme une occasion de réfléchir aux mesures à prendre afin de garantir l'établissement d'un cadre adéquat conforme aux exigences du droit à l'alimentation. Deux facteurs sont ici à prendre en considération. D'abord, indépendamment même de l'incertitude pesant sur les estimations de terres « non exploitées », il faut envisager avec suspicion les références abstraites aux quantités de terres disponibles. Comme souligné plus haut, presque 80 % de la population malgache dépend de l'agriculture, notamment d'une agriculture de subsistance destinée à l'auto-consommation pratiquée sur de très petites surfaces. L'accès aux ressources naturelles -- terre et eau -- est donc vital notamment pour les segments de la population les plus pauvres, et la question se pose de savoir s'il existe

une concurrence entre les petits agriculteurs malgaches et les investisseurs extérieurs aux communautés locales pour l'accès à la terre. La cession de terres aux investisseurs extérieurs (sous forme de bail, s'agissant des investisseurs étrangers) est parfois défendue par le constat qu'il existerait une quantité considérable de terres arables non mises en valeur. Cependant, il importe de noter que les terres ne présentent pas toutes un même intérêt : les terres bénéficiant d'un apport suffisant d'eau de pluie, sur des surfaces relativement planes, et situées près des voies de communication (routes nationales ou ports), sont celles qui intéressent le plus les investisseurs. Compte tenu de la grande variabilité dans l'intérêt que présentent les terres pour les exploitants potentiels, la référence à des valeurs agrégées de terres disponibles ne présente que peu d'intérêt : c'est au plan local, s'agissant de projets d'investissement précis, qu'il faut poser la question de la concurrence entre le soutien à la petite agriculture familiale et les projets agro-industriels, voués à l'exportation, que les investisseurs proposent de développer.

26. Un deuxième facteur à prendre en compte est celui de l'importance de la petite agriculture familiale dans le pays. Cette forme d'agriculture contribue au développement rural et à la réduction de la pauvreté rurale, ainsi qu'au développement d'une agriculture diversifiée, mieux à même de faire face aux phénomènes météorologiques extrêmes associés au changement climatique et de garantir la sécurité alimentaire dans les zones rurales. Dans les zones rurales reculées, coupées de voies de communication pendant au moins une période de l'année ou bien vers lesquelles l'acheminement de nourriture entraîne des frais importants renchérissant le prix des denrées alimentaires pour le consommateur final, le développement de cultures vivrières présente en outre un intérêt vital. Mais soutenir l'agriculture familiale suppose que l'État dispose de budgets suffisants. Cette forme d'agriculture, dont dépend la très grande majorité de la population la plus pauvre de l'île, requiert des investissements dans les infrastructures de transport, des travaux de collecte de l'eau de pluie, et le développement de services de vulgarisation agricole. Or, le régime fait aux investisseurs étrangers ne permet pas aujourd'hui à Madagascar de tirer profit de l'arrivée de ces investisseurs, autant qu'il lui serait possible de le faire. Les loyers demandés par l'État pour les terres qu'il cède en bail sont très faibles (de l'ordre de 0,60 euro / ha / année). Les impôts fonciers sur les terrains à payer à la commune et l'impôt sur les revenus ou sur les bénéfices nets sont situés à un niveau très peu élevé.

27. Il s'indiquerait donc à la fois de ménager la coexistence entre une agriculture à plus grande échelle, destinée aux cultures d'exportation, et l'agriculture familiale, en évitant avant tout que le développement de terres par des investisseurs ne se fasse au détriment des parcelles actuellement cultivées ; et de renforcer le cadre imposé aux investisseurs afin que leur présence puisse amener des revenus à l'État, tout en contribuant au développement rural et à la préservation des ressources naturelles, très menacées, de l'île.

28. Le cadre juridique actuel comprend trois volets. La loi n° 2007-036 du 14 janvier 2008 sur les investissements à Madagascar garantit la liberté d'investissement (art. 2) ainsi que l'égalité de traitement des investisseurs étrangers (art. 3), et prévoit d'autres garanties en faveur de l'investisseur étranger. La loi charge l'Economic Development Board of Madagascar (EDBM) d'autoriser les acquisitions foncières ou de retirer ces autorisations, en cas de non-respect des conditions fixées ou si le projet d'investissement n'est pas réalisé dans un délai de six mois à compter de l'émission du titre de propriété (art. 20). Suite à la crise politique de 2009, le fonctionnement de l'EDBM est de facto suspendu, la Banque mondiale, qui en assurait le financement, ayant mis fin à son soutien. L'EDBM ne remplit donc pas le rôle de « guichet unique » pour les candidats investisseurs étrangers qu'il était destiné à tenir. Les décrets d'application de la loi sur les investissements n'ont pas été pris.

29. Le Décret n°99-954 du 15 Décembre 1999 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement (MECIE) prévoit que tout projet d'investissement agricole portant sur une surface supérieure à 1000 ha soit précédé d'une étude d'impact

environnemental (EIE), comprenant également une analyse des impacts sociaux et économiques. La mise en oeuvre du décret est confiée à la surveillance de l'Office national pour l'environnement (ONE), qui valide l'étude d'impact en vue de la délivrance du permis environnemental d'exploitation, et qui établit le cahier des charges. La procédure inclut en principe la consultation au niveau local des autorités et de la population, qui se fait soit par consultation sur place des documents, soit par enquête publique, soit par audience publique (art. 15 et suiv.).

30. Cependant, cette procédure souffre de plusieurs déficits. La consultation des populations concernées ne signifie pas qu'elles puissent s'opposer au projet, même si celui-ci affectera leurs moyens d'existence, et le projet n'a pas à être redéfini en fonction des préoccupations émises. Les communautés locales n'ont pas souvent la capacité de prendre part à la consultation de manière effective, compte tenu des informations dont elles disposent quant aux impacts attendus de l'investissement. Les résultats de l'EIE ne doivent pas être rendus publics, ce qui réduit la possibilité pour les communautés locales de vérifier s'il a été tenu compte ou non de leurs préoccupations. Enfin, tandis que le promoteur du projet dispose d'une voie de recours contre le refus d'octroi du permis environnemental, les communautés locales n'ont pas accès à un mécanisme indépendant de contrôle permettant de vérifier que la décision d'octroi du permis a pris en compte leurs intérêts.

31. Enfin, mettant en oeuvre un Plan national foncier de 2003, la loi-cadre foncière n° 2005-019 du 17 octobre 2005 a engagé une réforme foncière dont les principales caractéristiques résident dans l'abandon de la présomption de domanialité selon laquelle l'État est propriétaire des terres non immatriculées, et dans la possibilité pour les guichets fonciers établis à l'échelle des communes de délivrer des certificats fonciers valant titre. La certification de la propriété est ainsi devenue plus aisément accessible, parce que décentralisée et rapide - la titrisation supposait auparavant de passer par le Service des domaines de l'État, elle peut à présent passer par les guichets fonciers établis au niveau d'un nombre croissant de communes -, et abordable, car son coût est faible en comparaison de l'acquisition d'un titre proprement dit. Bien que le processus de certification demeure incomplet, son succès est incontestable : en juillet 2011, 416 guichets fonciers avaient été établis, pour un total de 1550 communes, et près de 60.000 certificats avaient été délivrés. Cette réforme représente un progrès réel, car elle fait obstacle à ce que l'Etat accorde à un candidat-investisseur des droits sur des terres soit lorsqu'elles ont fait l'objet d'une titrisation, soit lorsqu'il a été certifié, au plan de la commune, qu'il s'agit d'une terre occupée.

32. Ensuite, pour bienvenue qu'elle soit, la réforme foncière engagée en 2005 ne suffit pas, à elle seule, à garantir que les parcelles cultivées par les petits agriculteurs seront mieux exploitées. La certification semble en effet n'avoir qu'un effet marginal sur l'augmentation de la productivité des parcelles.

33. Les réformes engagées à la suite du Plan national foncier n'ont pas non plus permis d'assurer une distribution plus équitable de la terre, et ce ne sont pas nécessairement les ménages les plus pauvres qui ont le plus bénéficié des possibilités de certification : en fait, il n'est pas rare que ces ménages recourent au métayage (pourtant formellement interdit) ou à la location de terres certifiées au nom d'un autre propriétaire, et soient obligés de céder une part importante des récoltes ou de consacrer une part importante des revenus tirés de la terre au paiement de la location.

B. Les politiques du riz : paix sociale ou développement ?

34. Le riz revêt une importance vitale pour Madagascar : nutritionnelle, économique, politique et culturelle. Le principal enjeu pour les autorités malgaches reste la gestion du prix, enjeu majeur de paix sociale dans un pays où les ménages dépensent plus de 30% de

leurs budgets à l'achat de cette denrée de base et où la moitié des ménages producteurs de riz sont en fait des acheteurs nets de riz. L'enjeu consiste à concilier des « prix incitatifs pour les producteurs, des marges attirantes pour les opérateurs et des prix accessibles pour les consommateurs »¹⁴.

35. Madagascar produit la grande majorité du riz consommé, important en moyenne 100 à 200.000 tonnes de riz par an au cours de la dernière décennie, soit entre 5 et 10% de la consommation totale¹⁵. Le prix du riz s'est envolé à partir de décembre 2010, pour atteindre 1550 Ar/kg (0,54 €) en février. Si cette hausse s'explique par la période de soudure (octobre à mars), elle se situe à près de 30% de plus que les maxima observés aux cours des années précédentes. Les prix se sont maintenus à des niveaux élevés jusque début mai avant une modeste baisse amenant les marchés à des cours qui varient entre 1000 et 1300 ariary (entre 0,35 et 0,45 €) en fonction des marchés régionaux, le prix du transport entre localités créant de fortes disparités régionales¹⁶.

36. La constitution de la Plateforme de Concertation pour le Pilotage de la Filière Riz (Plateforme Riz) a créé un espace d'information et de concertation sur le riz, idée latente depuis les années 1990¹⁷. La Plateforme Riz est composée de 24 membres issus de huit collègues représentant tous les acteurs concernés, privés et publics. Elle a été mise sur pied en juillet 2005, mais son financement n'a démarré qu'en septembre 2008, soit quelques mois avant la crise politique. Un Observatoire du Riz a également été créé en mi-2005 pour développer un système d'information sur le marché et aider au pilotage de la filière.

37. Bien qu'il soit difficile d'évaluer l'impact de ces nouvelles institutions, il semble que l'empreinte de la concertation sur certains paramètres majeurs reste limitée. Si l'Observatoire du Riz permet une meilleure circulation de l'information sur les prix et si la Plateforme Riz – mise en veille suite à la crise politique – a amélioré le niveau d'information des acteurs et décideurs, elle n'a pas abouti à distribuer plus équitablement les bénéfices parmi les différents acteurs de la filière, notamment en garantissant un prix rémunérateur pour les petits producteurs, ni à avoir un impact significatif sur un redéploiement de la riziculture. Les performances de la filière riz restent faibles depuis trente ans malgré de récentes améliorations. Le déploiement de nouveaux périmètres irrigués et la réhabilitation d'anciens périmètres sont essentiellement la conséquence de projets soutenus par les bailleurs de fonds internationaux et les agences internationales. Par ailleurs, la Plateforme n'a pas été consultée lors de la définition de stratégies agricoles majeures, et elle reste marquée par une forte asymétrie de pouvoir entre les producteurs (peu structurés et peu équipés à la négociation) et les acteurs de l'aval de la filière (par ailleurs familiers des circuits politiques),

C. Pêche et droit à l'alimentation

38. La pêche revêt une importance centrale pour la sécurité alimentaire à Madagascar. Elle compte pour près de 20% de la consommation des protéines animales¹⁸ et emploie plus

¹⁴ A. Carimentrand, "Marchés agricoles à Madagascar : contraintes et opportunités. Etude de cas riz", Banque Mondiale et Cirad, mai 2011, p. vii.

¹⁵ Hélène David-Benz, "A Madagascar : les prix du riz flambent, sans rapport avec le marché international", Cirad, UMR Moisa, mars 2011.

¹⁶ Observatoire du Riz, Information hebdomadaire n°259, Semaine du 11 juillet 2011, p.1.

¹⁷ Hélène David-Benz et al., Observatoire et Plateforme de concertation : deux outils complémentaires d'aide à la décision pour la filière riz à Madagascar. Communication au colloque Aide à la décision et gouvernance, OPDE, 2010, Inra Montpellier., p. 4.

¹⁸ FAO, Profil de la pêche, Madagascar, 2008, p. 8.

de 100.000 pêcheurs, nombre auquel il faut ajouter les femmes et enfants qui y contribuent. La pêche traditionnelle de subsistance est d'ailleurs devenue une stratégie de survie pour un nombre croissant de Malgaches dans le contexte de la crise politique et économique. Cette pêche de subsistance coexiste avec une pêche industrielle dominée par des flottes étrangères de bateaux modernes, excepté pour le secteur de la pêche crevette. ¹⁹ Madagascar dispose de 5603 kilomètres de côtes et d'une Zone Economique Exclusive de 1.140.000 km² (presque le double de la superficie terrestre de Madagascar) dans une zone considérée comme une des plus importantes zones de pêche thonnière du monde.

39. Madagascar a signé des accords de pêche avec l'Union européenne ainsi qu'avec des sociétés asiatiques. Le Rapporteur spécial émet les plus fortes réserves sur l'absence de données fiables disponibles ou recueillies sur les stocks de poissons disponibles ainsi que sur les données concernant la pêche conclue dans le cadre de la plupart des accords signés. Certains de ces accords prévoient uniquement le nombre de bateaux autorisés à pêcher dans les zones de pêche déterminées, mais ne déterminent pas de quotas spécifiques, permettant ainsi, en principe, la pêche de quantités illimitées. A terme, la pêche pratiquée par les flottilles de pêche industrielle, principalement étrangères, aura un impact négatif sur les nombreuses familles et communautés côtières qui dépendent de la pêche à petite échelle pour leur subsistance.

40. Le Rapporteur spécial craint que ces accords de pêche ne fournissent pas de garanties suffisantes pour l'exploitation durable des ressources marines. Il constate également avec préoccupation le manque de transparence dans la négociation d'accords de pêche et les difficultés rencontrées par le gouvernement dans la collecte de données fiables sur la quantité réelle de poissons capturés par des navires de pêche étrangers dans sa zone économique exclusive.

41. C'est sur l'accord actuel avec l'Union Européenne, couvrant la période 2007-2012, que l'information est la plus complète. Selon cet accord, un total de 124 navires européens de pêche industrielle sont autorisés à pêcher dans les eaux de Madagascar contre un paiement au gouvernement de 864.500 euros par an équivalent à un tonnage de référence de 13.300 tonnes par an. A ce montant s'ajoute un versement de 332.500 euros par an destiné à l'appui et à la mise en œuvre de la politique sectorielle de pêche de Madagascar ; et les droits de pêche payés par les propriétaires de bateaux sur une base de quotas. ²⁰

42. Au total, Madagascar reçoit actuellement une compensation financière d'un peu moins de 1,7 million d'euros par an. Ceci représente 125 euros par tonne de thon, alors que le prix par tonne reçu par les pêcheurs au premier point d'atterrissage de plus de 1000 euros ²¹. L'écart entre la compensation financière et les profits tirés de la pêche industrielle reflète les rapports d'inégalité des parties dans la négociation des accords de pêche. Dans le cas de l'accord avec le Japon, Madagascar ne reçoit que 1000 dollars E-U (732 euros) par bateau en droits d'entrée, et une compensation variant de 2000 à 5000 dollars (1464 à 3663

¹⁹ LeManach et. al., "Unreported fishing, hungry people and political turmoil: the recipe for a food security crisis in Madagascar?" *Marine Policy* (2011), doi:10.1016/j.marpol.2011.05.007, p. 3.

²⁰ Communauté européenne, Protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues dans l'accord entre la Communauté européenne et la République de Madagascar concernant la pêche au large de Madagascar pour la période du 1er janvier 2007 au 31 décembre 2012, JO n° L 331 du 17.12.2007.

²¹ LeManach et. al., "Who gets what? Developing a new framework for EU fisheries partnership agreements by example of Madagascar", Working paper # 2011-04, Fisheries Centre, The University of British Columbia, 2011, p. 9.

euros) en fonction de la puissance motorisée de chaque bateau ; la compensation due ne varie pas selon les volumes pêchés²².

43. La Commission européenne vient de rendre publique l'évaluation ex ante et ex post de l'accord de pêche conclu entre l'Union européenne et Madagascar. Ceci est naturellement bienvenu, et de nature à favoriser une meilleure transparence dans la négociation des accords à venir, ainsi qu'à limiter le risque que le déséquilibre entre les parties, quant à leurs capacités de négociation respectives, ne conduise à des accords inéquitables. Les autres partenaires commerciaux de l'Île sont invités à suivre cet exemple²³. De manière plus générale, le Rapporteur spécial souligne que Madagascar ne peut se développer sans être assuré d'un traitement équitable dans les accords de pêche, consistant à aligner la compensation financière pour l'exploitation du thon et des autres espèces marines avec la valeur de marché. En particulier, le Rapporteur spécial appelle à une plus grande transparence sur les processus de négociation et les termes des accords conclus afin d'améliorer la redevabilité des comptes des acteurs concernés.

VI. L'impact des sanctions internationales

44. Depuis le changement inconstitutionnel de régime du 17 mars 2009, le soutien des donateurs à Madagascar a été réduit d'au moins 400 millions USD. Cette réduction de l'aide internationale a particulièrement affecté les travaux d'infrastructure, la création d'emplois productifs, et le soutien au renforcement des capacités institutionnelles. Ce régime de sanctions a aggravé une situation déjà rendue difficile par la crise financière et économique de 2008-2009 et par la hausse des prix des denrées alimentaires. Madagascar est dans une situation particulièrement vulnérable dès lors que les donateurs contribuaient à hauteur d'environ la moitié du budget de l'Etat, et à 70 % du budget consacré aux services publics. La réduction depuis 2009 du montant global de l'aide versée n'a été que partiellement compensée par la hausse de l'aide humanitaire allant aux secteurs de l'éducation, de la santé et de la protection sociale, ainsi que de la sécurité alimentaire, passant de 180 millions USD en 2008 à 260 millions dollars E-U en 2010.

45. Au moment de la mission, en juillet 2011, la crise politique était entrée dans sa troisième année. Elle demeurait non résolue, malgré les efforts de médiation entamés conjointement par l'Union africaine, la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale de la francophonie. L'Union africaine avait suspendu Madagascar et avait imposé des sanctions ciblées sur Andry Rajoelina ainsi que sur les dirigeants de la Haute Autorité de la Transition et sur les supérieurs de l'armée, ces sanctions incluant le refus de visas, le gel des avoirs bancaires, et l'isolement diplomatique. Ces sanctions sont toujours en place au moment de la finalisation de ce rapport.

46. La non-reconnaissance de la HAT par la communauté internationale a conduit la plupart des donateurs à contourner l'administration actuelle. Les Etats-Unis ont suspendu l'aide non-humanitaire ainsi que toute forme d'assistance directe au Gouvernement de Madagascar. Depuis le 1er janvier 2010, ils ont également suspendu Madagascar du

²² Anon, Protocole d'accord entre le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) et l'Association Japonaise des Coopératives de Pêche au Thon (Japan Tuna) sur la conduite d'une pêche commerciale au thon dans la ZEE Malgache. Antananarive, Madagascar, 2008, 21 p.

²³ Oceanic Développement, Poseidon Aquatic Resource Management Ltd et MegaPesca Lda, "Evaluation ex-post du protocole d'accord de pêche conclu entre Madagascar et la Communauté européenne, et analyse de l'impact du futur protocole sur la durabilité, incluant une analyse ex-ante", mai 2006.

bénéfice de l'African Growth and Opportunity Act, qui permettait aux exportations malgaches vers les Etats-Unis d'être exemptées des tarifs à l'importation. Ceci a constitué un revers sévère pour l'économie malgache, dont la moitié des exportations en valeur était constitué de produits textiles destinés aux Etats-Unis. Cette sanction à elle seule a conduit à la fermeture de la quasi totalité des industries textiles de la région de la capitale, créant la perte de 50.000 emplois et signifiant la ruine d'un secteur économique dont le chiffre d'affaires annuel était de 654 millions USD avant l'adoption de cette mesure. Les Etats-Unis poursuivent leur aide humanitaire dans les domaines de la santé et de la sécurité alimentaire par le canal d'organisations non-gouvernementales et autres organisations privées. Le Royaume-Uni a suspendu les mesures d'allègement de la dette de Madagascar, et l'aide qu'il a apportée au pays est passée de 24,5 millions USD (18 millions d'euros) en 2007 à 4,1 millions USD (2,98 millions d'euros) en 2010. L'Union européenne, le plus important donateur de Madagascar avant la crise politique de 2009, a également suspendu toute l'aide au développement passant par le gouvernement, ce qui représente un manque à gagner de 600 millions d'euros (824 millions USD) en aide. L'UE a récemment décidé de renforcer le régime des sanctions appliquées à Madagascar jusqu'au 6 décembre 2011, tout en s'engageant à procéder à un examen régulier du régime des sanctions. La SADC a suspendu Madagascar de ses membres et a adopté des sanctions commerciales contre le régime.

47. Ces sanctions signifient qu'à l'aide au développement soutenant l'amélioration des infrastructures, la création d'emplois et le renforcement des capacités institutionnelles, s'est substituée une aide humanitaire, purement palliative, destinée à réduire les souffrances de la population : l'aide en vient à traiter les symptômes les plus graves de la pauvreté, tout en renforçant les causes. La capacité de l'appareil d'Etat à fournir à la population des services publics de base, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation, s'en trouve gravement affectée. Le taux de fréquentation dans l'enseignement primaire a ainsi chuté de 83 % en 2005 à 73 % en 2010, et le nombre d'accouchements bénéficiant d'un accompagnement spécialisé a chuté de 51 % en 2006 à 44 % en 2009. La montée de la pauvreté affecte particulièrement les enfants : 72 % des enfants vivent dans des taudis ou dorment dans la rue, et le Rapporteur spécial a reçu des informations de la part des agences des Nations Unies sur place indiquant qu'aujourd'hui près d'un tiers des enfants n'avaient plus accès à l'enseignement.

48. Ceci va de pair avec une fragmentation accrue de l'aide, ce dont attestent l'augmentation du nombre de projets bénéficiant d'un financement externe, qui sont passés de 52 en 2008 à 102 en 2010, ainsi que la réduction de la taille moyenne des projets (de 54 % en matière de protection sociale, de 26% dans le domaine de la santé, et de 22 % dans le secteur de l'éducation). Ceci rend difficile la coordination de l'aide extérieure et l'alignement de l'aide sur les priorités définies au plan national, conformément à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. En outre, les services de l'Etat sont progressivement marginalisés en raison de l'acheminement de l'aide par le canal des organisations non-gouvernementales : en 2008, 30% des contributions des donateurs dans le domaine social ont été à des projets mis en oeuvre par les ministères de l'éducation et de la santé; 10% seulement l'ont été en 2010.

49. Des sanctions économiques telles que celles imposées à Madagascar produisent incontestablement des impacts sur le niveau de jouissance des droits économiques et sociaux. Parmi les droits les plus affectés sont le droit au travail, le droit à l'éducation, le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint, et le droit à l'alimentation. L'augmentation de l'aide humanitaire, destinée à compenser les impacts des sanctions économiques, n'y suffit manifestement pas : la Banque mondiale relève, dans un rapport de mars 2011, que l'augmentation de l'aide au secteur social (éducation, santé, et protection sociale y compris sécurité alimentaire) a crû de 40% entre 2008 et 2010, mai qu'en même temps les indicateurs sociaux ne montrent aucune amélioration de la situation de la population. En outre, le repli de l'aide sur des projets gérés par les ONG dans les secteurs

social et humanitaire signifie une réduction des capacités opérationnelles de l'Etat, ce qui hypothèque les chances de développement à moyen terme et contribue à la perte de légitimité de l'Etat aux yeux de la population. Enfin, les progrès dans les domaines de la santé et de l'éducation ne passe pas seulement par des projets ciblés de qualité, mais aussi par l'amélioration des infrastructures d'eau, d'électricité ou de voies de communication, à défaut de quoi la réponse humanitaire ne peut conduire à des améliorations durables : ainsi par exemple, l'absence d'accès à l'eau potable cause des diarrhées, qui font perdre 5 millions de journées de travail par an, et sont la seconde cause de mortalité des enfants de moins de cinq ans dans le pays.

50. Le Rapporteur spécial souligne qu'il est essentiel d'opérer une distinction entre l'objectif des sanctions -- qui est d'amener les dirigeants actuels de la HAT à rétablir l'ordre constitutionnel et à organiser des élections dans des conditions qui garantissent le retour au pluralisme politique -- et les impacts sur la population. Bien que l'adoption de sanctions économiques puisse être justifiée dans certaines circonstances, il se peut aussi que loin de réduire le pouvoir des élites gouvernementales, elles encouragent la fermeture du régime et le recours à la répression pour réduire l'insatisfaction sociale, et qu'elles fassent prospérer l'économie souterraine et les trafics, au bénéfice même de ces élites entre les mains desquelles se trouve le pouvoir économique. Le Secrétaire général des Nations Unies écrivait en 2000 dans son rapport à l'Assemblée générale du Millénaire : « Lorsque des sanctions économiques rigoureuses visent des régimes autoritaires, [c]'est généralement la population qui pâtit, et non l'élite politique dont le comportement a motivé l'imposition de sanctions. De fait, les sanctions ont souvent l'effet pervers de profiter à ceux qui détiennent le pouvoir : premièrement, ils peuvent contrôler le marché noir et s'enrichir; deuxièmement, ils peuvent y trouver un prétexte pour éliminer leurs opposants politiques ».²⁴

51. Le Rapporteur spécial ne se prononce pas sur la légitimité des sanctions en tant que telles, lesquelles peuvent sous certaines conditions être conformes à la Charte des Nations Unies en présence d'une menace pour la paix et la sécurité internationales. Mais le régime des sanctions doit tenir compte des dispositions de la Charte qui garantissent le respect des droits de l'homme ainsi que du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.²⁵ Ainsi que l'a noté le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « De même que la communauté internationale exige que l'Etat visé respecte les droits civils et politiques de ses citoyens, l'Etat en question et la communauté internationale elle-même doivent tout mettre en œuvre pour protéger ne serait-ce que l'essentiel des droits économiques, sociaux et culturels des personnes de cet Etat qui sont touchées ».²⁶ Ceci suppose d'aller au-delà de l'introduction d'exceptions humanitaires, dont les effets sont limités. Pour qu'un régime de sanctions économiques soit conforme aux exigences du Pacte, un certain nombre de conditions doivent être réunies. Il faut qu'une étude d'impact sur les droits de la population ait précédé l'imposition de sanctions. Il faut qu'un mécanisme périodique d'examen des sanctions soit mis sur pied, permettant de modifier le régime des sanctions s'il s'avère qu'elles conduisent à une atteinte aux droits de la population, ou s'il apparaît que les sanctions sont inefficaces. Il appartient enfin à l'Etat qui prend des sanctions « d'agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique' afin de remédier aux souffrances disproportionnées infligées aux groupes vulnérables dans le pays visé ».²⁷

²⁴ Rapport du Secrétaire général de l'ONU pour l'Assemblée du millénaire, *Nous les peuples : le rôle des Nations Unies au XXI^e siècle*, Département de l'information de l'ONU, New York, 2000, p. 39.

²⁵ Voir aussi E/CN.4/Sub.2/2000/33.

²⁶ E/C.12/1997/8 (12 décembre 1997), para. 7.

²⁷ Ibid., paras. 12-14.

52. Le Rapporteur spécial rappelle que « les habitants d'un pays ne sont pas privés de leurs droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux parce qu'il a été déterminé que leurs dirigeants ont violé des normes relatives à la paix et à la sécurité internationales », et que « l'on ne doit pas répondre à un acte illégal par un autre acte illégal au mépris des droits fondamentaux qui sous-tendent et légitiment une action collective de ce genre ». ²⁸ Il souligne aussi que des sanctions touchant les voyages des dirigeants ou leurs avoirs financiers, ainsi que des sanctions militaires ou diplomatiques, peuvent être mieux ciblées sur les dirigeants, sans affecter de la même manière la population civile.

53. Le Rapporteur spécial recommande, dans l'immédiat, une amélioration de la coordination entre les donateurs internationaux présents à Madagascar, et entre ces donateurs et les organisations non-gouvernementales, afin d'éviter une dispersion des efforts et afin de s'assurer que les projets entrepris en vue de soutenir la population se complètent et répondent aux besoins les plus urgents. L'objectif de l'aide internationale devrait être d'étendre les programmes existants dont les impacts sont les plus encourageants, plutôt que d'ajouter de nouveaux micro-projets. A court terme, la communauté internationale doit réexaminer le régime des sanctions, qui tient compte des conséquences de celles-ci sur la jouissance des droits économiques et sociaux de la population, et notamment du droit à l'alimentation. La HAT quant à elle a l'obligation de garantir à sa population la jouissance de ces droits, « au maximum des ressources disponibles » : bien que les sanctions réduisent inévitablement sa capacité de financer ou soutenir certaines des mesures nécessaires, elle n'en conserve pas moins l'obligation de garantir l'absence de discrimination dans l'exercice de ces droits et de prendre toutes les mesures en son pouvoir pour réduire autant que possible les effets négatifs sur les droits des groupes vulnérables au sein de la société. Cela inclut l'obligation d'engager des négociations avec d'autres Etats et avec la communauté internationale, afin de mettre fin au régime des sanctions et d'avancer vers la tenue d'élections conformes aux standards internationaux.

VII. Recommandations

54. **La mission du Rapporteur spécial à Madagascar s'est déroulée à un moment particulièrement difficile pour la population comme pour la Haute autorité de la transition, plus de deux ans après le coup d'Etat ayant conduit à l'exil de M. Ravalomanan et à l'installation d'un gouvernement intérimaire. Ceci rend encore plus importante la prise en compte du droit à l'alimentation, dans un contexte de crise où il est particulièrement menacé. Le pays est dans une situation critique, et la pauvreté progresse rapidement, notamment dans les zones rurales. Les chocs climatiques accroissent encore la vulnérabilité du pays. Il faut agir sans plus attendre.**

55. **Le Rapporteur spécial adresse à la Haute Autorité de la Transition les recommandations suivantes :**

a) **Concrétiser l'engagement de créer une institution nationale pour la promotion et la protection des droits de l'homme respectant les principes de Paris afin de renforcer la mise en œuvre des politiques et stratégies de sécurité alimentaire. Cette institution pourrait assurer une mission de surveillance conjointement avec le Conseil national de nutrition (CNN), afin de renforcer la qualité de la surveillance de la mise en œuvre du Plan national d'action pour la nutrition (PNAN), et garantirait que les efforts nationaux poursuivent l'objectif de sécurité alimentaire dans le cadre des normes du droit à l'alimentation ;**

²⁸ Ibid., par. 16.

b) Dans l'attente de l'installation d'une institution nationale des droits de l'homme pouvant assumer ce rôle, un mécanisme de suivi de la mise en œuvre du PNAN doit être instauré, et le PNAN devrait être amélioré afin d'être conforme aux principes qui doivent régir l'adoption d'une stratégie nationale visant à la concrétisation progressive du droit à l'alimentation, conforme aux recommandations du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (E/C.12/1999/5, paras. 21-26) aux Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (directive 3) ;

c) Conformément à l'obligation de Madagascar de consacrer le maximum de ressources disponibles à la réalisation des droits économiques et sociaux, la HAT devrait augmenter les dépenses consacrées à la nutrition, compte tenu de la situation alimentaire et nutritionnelle dans le pays, qui est extrêmement préoccupante ; et faire des efforts particuliers en vue de l'amélioration de la situation des détenus, dont le Rapporteur spécial a pu constater l'état de malnutrition et la dépendance dans laquelle ils se trouvent des contributions reçues de l'extérieur de la prison ;

d) Développer le potentiel d'amélioration de la production agricole par le soutien aux pratiques agroécologiques (i) en accompagnant activement le développement des groupements et réseaux d'organisations pionnières en agroécologie et en s'appuyant sur leurs expériences ; (ii) en donnant pour mission aux Centres de Services Agricoles (CSA) de capitaliser sur les meilleures expériences à l'échelle des différentes régions du pays et de les disséminer à l'aide de méthodologies horizontales comme les échanges « de paysan à paysan » ; (iii) en utilisant davantage les projets 'Argent contre Travail' ou 'Vivres contre Travail' pour renforcer la lutte anti-érosive par des pratiques et investissements adaptés ; (iv) en augmentant les investissements dans les infrastructures de transport et d'irrigation ainsi que dans la vulgarisation agricole, à la fois en vue de soutenir l'agriculture familiale mais aussi pour la sécurité alimentaire des zones déficitaires.

e) Promouvoir une stratégie de soutien aux petits éleveurs basées sur une amélioration de la gestion des parcours, des pâturages et des points d'eau, y compris l'introduction de cultures fourragères d'appoint ; et s'assurer que la stratégie qui a l'ambition de faire évoluer le secteur de l'élevage vers un système industriel ne marginalise pas la plus grande masse des petits éleveurs ;

f) Poursuivre la mise en œuvre réforme foncière, notamment (i) en l'étendant progressivement à tout le territoire par le développement des guichets fonciers ; (ii) en identifiant comment s'assurer que la réforme bénéficie également aux ménages les plus pauvres, qui ont un accès plus difficile à la certification foncière.

g) Améliorer la réglementation sur les investissements fonciers à large échelle, notamment (i) en définissant dans le régime accordé aux investisseurs une répartition des bénéfices entre ceux-ci et les communautés locales qui soient équitable, compte tenu de ce que les procédures actuelles ne suffisent pas à équilibrer les rapports de négociation très inégaux entre les parties ; (ii) en rendant publics les résultats de l'étude d'impact environnemental ; (iii) en garantissant aux communautés locales l'accès à un mécanisme indépendant de contrôle permettant de vérifier que la décision d'octroi du permis a pris en compte leurs intérêts ;

h) Créer les conditions pour une coexistence pacifique de deux projets potentiellement antinomiques : l'attrait d'investisseurs étrangers afin d'assurer la mise en exploitation de terres « sous-utilisées », d'une part, le soutien à la petite agriculture familiale dans l'intérêt de la sécurité alimentaire locale, d'autre part, notamment en

créant des synergies entre les investissements agro-industriels et l'accès au marché des petits agriculteurs, afin que de nouvelles opportunités s'offrent à ceux-ci ;

i) Améliorer le fonctionnement de la filière riz de manière à ce qu'elle opère au bénéfice de la plus grande majorité de producteurs, par (i) l'amélioration de la plateforme de concertation de la filière riz par le renforcement du rôle des organisations de producteurs et, en vue de créer les conditions d'une autosuffisance nationale en riz, par la garantie de prix équitables aux producteurs; (ii) le renforcement des capacités de stockage de riz décentralisées et proches des producteurs, y compris au départ des initiatives existantes telles que les greniers communautaires villageois, lesquels permettent aux producteurs d'obtenir des rentrées directes lors de la récolte, mais de vendre au moment où les cours sont élevés ; (iii) le contrôle de la concentration du secteur au niveau de la collecte et de la transformation et la poursuite de la politique de transparence sur les prix, mais renforcée par la promotion de marchés ruraux; (iv) la gestion des importations de manière à stimuler la production nationale;

j) Renforcer la réglementation nationale de la pêche, notamment afin d'en assurer la durabilité et afin d'éviter que la pêche industrielle ait un impact négatif sur les communautés côtières qui dépendent de la pêche artisanale pour leur subsistance ;

k) Négocier les futurs accords de pêche de manière à améliorer les revenus publics tirés de l'activité de pêche et de manière à garantir une pêche durable, notamment (i) en coopérant avec les États de la région pour élaborer une vision commune de la pêche et en construisant une voix régionale plus forte dans les instances de gestion de la pêche actuellement dominées par les pays consommateurs ; (ii) en créant une plus grande transparence sur les processus de négociation et les termes des accords conclus, notamment les contreparties économiques des accords, et les quotas.

56. Le Rapporteur spécial recommande aux États membres, donateurs, bailleurs de fonds, organisations internationales et partenaires de développement de :

a) Saisir l'opportunité du déblocage de la situation politique afin de réexaminer le régime des sanctions, en tenant compte des conséquences de celles-ci sur la jouissance des droits économiques et sociaux de la population, et notamment du droit à l'alimentation, dans le contexte de la forte dépendance des services rendus par l'État à la population de l'apport de la communauté internationale;

b) Soutenir les efforts des autorités malgaches dans la mise en œuvre de toutes les recommandations définies plus haut, afin de garantir le principe de coopération internationale dans la réalisation du droit à l'alimentation ;

c) Harmoniser les accords de pêches en cours de négociation avec Madagascar avec des objectifs de développement ainsi que la réalisation progressive du droit à l'alimentation et l'utilisation durable des ressources naturelles ;

d) Soutenir le plus rapidement possible les autorités malgaches à développer une réelle capacité de surveillance des stocks de poissons disponibles et des quantités de poissons capturés, ainsi qu'une plus grande capacité de négocier des accords de pêche équitables.