



**Franciscans International**  
A voice at the United Nations



**Conseil des droits de l'Homme**

**4<sup>ème</sup> cycle de l'Examen Périodique Universel (EPU)**

**La situation des droits humains à Madagascar**

**42ème session (Janvier-Février 2025)**

**Soumission conjointe**

**Franciscans International (FI)**  
*(Statut Consultatif Général avec ECOSOC)*

**&**

**L'Ordre Franciscain Séculier de Madagascar**

*Genève et Antananarivo, 9 juillet 2024*

## **PARTIE 1 : INTRODUCTION**

### **A. Présentation des organisations**

- 1. Franciscans International (FI)** est une organisation non-gouvernementale (ONG) avec Statut Consultatif Général auprès du Conseil Économique et Social des Nations unies. L'ONG a été fondée en 1982 pour porter les préoccupations des personnes vulnérables aux Nations unies. L'expertise de FI repose sur les informations de première main obtenues par les Franciscains et autres partenaires travaillant au niveau local dans le monde entier pour porter un plaidoyer auprès des Nations unies en faveur de changements structurels adressant les causes profondes des inégalités.
- 2. L'Ordre Franciscain Séculier (OFS) de Madagascar** est un mouvement chrétien catholique, existant à Madagascar depuis plus de 90 ans. Il est composé d'hommes et femmes laïcs qui vivent leur vocation franciscaine en fraternité au niveau de leur paroisse à la lumière du message et de l'enseignement de Saint François et Sainte Claire d'Assise. Conscients des effets néfastes du changement climatique chez les populations les plus vulnérables des régions d'Androy et de Boeny, une dizaine de membres de l'OFS et de la jeunesse franciscaine se sont regroupés pour former la Commission Justice, Paix et Intégrité de la Création (JPIC) au sein de l'OFS pour travailler sur la protection environnementale.

### **B. Méthodologie**

- 3.** Ce rapport de l'Examen Périodique Universel (EPU) est le résultat d'une mission d'enquête dans quatre districts du Nord de Madagascar : Mahajanga, Ambato-Boeny, Marovoay et Mahajanga II. La mission a été menée par la Commission JPIC de l'Ordre Franciscains Séculier du 5 au 11 mai 2024 auprès des déplacés internes venant du Grand Sud (régions d'Androy, Anosy et Atsimo-Andrefana). 29 personnes déplacées ont été interviewées et 12 autorités locales (chefs districts, maires, adjoints-maires, leaders traditionnels, chefs de fokontany et chefs religieux). Ces données ont été analysées lors d'un atelier consacré à l'EPU afin de dégager plusieurs thématiques principales pour le rapport final de l'EPU : l'interdépendance entre le changement climatique, la pauvreté extrême, les migrations internes et la protection de l'environnement.
- 4.** Le rapport inclut également les analyses recueillies lors de cet atelier provenant d'autres parties prenantes dont les Nations unies, la Commission nationale indépendante des droits de l'homme (CNIDH) et des organisations de la société civile malgache. Des rencontres avec des congrégations franciscaines et membres de la société civile viennent compléter les données de l'enquête. Ces données de première main sont corroborées avec des rapports et articles d'organisations internationales et articles de presse disponibles en ligne.

## **PARTIE 2 : RAPPORT**

### **A. Extrême pauvreté, changement climatique et migrations internes**

#### **a. Contexte général de Madagascar**

5. Madagascar est le quatrième pays le plus vulnérable au changement climatique dans le monde<sup>1</sup>. La localisation de Madagascar dans l’océan Indien et le manque de ressources pour faire face aux aléas climatiques extrêmes la rend particulièrement vulnérable aux phénomènes climatiques extrêmes comme les cyclones et les irrégularités des pluies intensifiant les périodes de sécheresse<sup>2</sup> alors que 85% de la population vit de l’agriculture<sup>3</sup>.
6. En 2021, le Grand Sud<sup>4</sup> a connu sa sécheresse la plus aigüe depuis 1981, provoquant une crise humanitaire sans précédent dans une région déjà affectée par des disparités économiques et sociales, et une absence d’investissements et infrastructures étatiques<sup>5</sup>. Les épisodes répétés et prolongés de sécheresse durant la saison des pluies entre 2019 et 2021 ont généralisé une situation de famine (« kéré ») dans cette région. En l’absence d’alimentation et d’eau suffisante et une insécurité provoquée par les bandits de grand chemins (« dahalos »<sup>6</sup>) recourant aux vols de zébus, 1,47 millions de personnes se sont retrouvées en situation d’insécurité alimentaire et d’extrême pauvreté<sup>7</sup> dans le Grand Sud.
7. Cette situation d’extrême précarité dans le Grand Sud est corrélée à une aggravation générale de la pauvreté à Madagascar. 80.7% de la population est en situation de pauvreté en 2023 dont 79% en zone rurale<sup>8</sup>. Ces conditions extrêmes de vie ont entraîné des migrations internes du Sud vers les régions du Nord de Madagascar où 93% des personnes se sont installées de manière définitive notamment dans les districts de Mahajanga, Ambato-Boeny, Marovoay et Mahajanga II<sup>9</sup>. Ces personnes sont des déplacés internes ayant été contraints de quitter leurs régions d’origine en raison des effets graduels néfastes du changement climatique sur l’accès à l’eau et à l’alimentation.

---

<sup>1</sup> OHCHR, Madagascar : un appel à l’adoption d’une approche fondée sur les droits pour lutter contre la dégradation de l’environnement, 17 novembre 2021 <https://www.ohchr.org/fr/stories/2021/11/calling-rights-based-response-environmental-degradation-madagascar>

<sup>2</sup> Blog World Bank, Dans le sud de Madagascar, une meilleure productivité permettra de lutter contre la famine et de transformer l’avenir, 1<sup>er</sup> juin 2022 <https://blogs.worldbank.org/fr/nasiliza/dans-le-sud-de-madagascar-une-meilleure-productivite-permettra-de-lutter-contre-la>

<sup>3</sup> World Bank, Madagascar: Making an Impact on Land Reform and Agriculture, 28 Novembre 2023 <https://www.worldbank.org/en/results/2023/11/19/madagascar-making-an-impact-on-land-reform-and-agriculture>

<sup>4</sup> Le Grand Sud désigne les trois régions du Sud de Madagascar que sont l’Androy, l’Anosy et l’Atsimo-Andrefana.

<sup>5</sup> UN News, Madagascar : le Grand Sud en proie à la famine et à sa pire sécheresse en 40 ans (OCHA), 7 mai 2021 <https://news.un.org/fr/story/2021/05/1095562>

<sup>6</sup> RFI, Madagascar: les attaques de voleurs de zébus font 4000 morts en cinq ans, 23 juin 2018 <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20180623-madagascar-difficile-lutte-contre-le-vol-zebus>

<sup>7</sup> IOM, Madagascar – Evaluation de base des mouvements de population, Grand Sud, Septembre 2022 <https://dtm.iom.int/reports/madagascar-evaluation-de-base-des-mouvements-de-population-grand-sud-septembre-2022?close=true>

<sup>8</sup> World Bank, Madagascar Overview, 2 avril 2024 <https://www.banquemondiale.org/fr/country/madagascar/overview>

<sup>9</sup> IOM, Madagascar – Evaluation de base des mouvements de population, Grand Sud (Septembre 2022) <https://dtm.iom.int/reports/madagascar-evaluation-de-base-des-mouvements-de-population-grand-sud-septembre-2022?close=true>

## **b. Contexte de l'EPU**

8. Madagascar n'a pas reçu de recommandations sur les migrations internes lors du précédent cycle de l'EPU en 2019. Quatre recommandations sur migrations à l'extérieur du pays ont été formulées et acceptées.
9. Madagascar a reçu 14 recommandations relatives à la lutte contre l'extrême pauvreté dont cinq recommandations sur le droit à un niveau de vie suffisant requérant d'adresser la situation d'extrême pauvreté à travers l'adoption d'un cadre politique et légal<sup>10</sup>, trois recommandations sur les droits humains et l'eau potable et hygiène requérant la prise en compte des groupes vulnérables dans les plans sectoriaux d'accès à l'eau, hygiène et l'assainissement<sup>11</sup>, et six recommandations sur le droit à la santé requérant notamment le renforcement de la mise en œuvre de la Stratégie nationale de couverture santé universelle adoptée en 2015, afin de garantir des services de santé de qualité à l'ensemble de la population, quelle que soit la situation économique ou sociale des intéressés<sup>12</sup>.
10. Madagascar a également reçu six recommandations sur le droit à l'éducation<sup>13</sup> requérant la mise en œuvre du principe constitutionnel de gratuité de l'éducation, l'accès à l'éducation aux enfants dans les zones rurales ou isolées, l'augmentation du budget consacré à l'éducation afin de permettre une éducation gratuite pour tous et la diminution du taux d'abandon scolaire précoce. 11 recommandations sur les droits des enfants y compris sur le mariage précoce<sup>14</sup> et 14 recommandations sur le travail des enfants ont été également formulées.

## **c. Cadre juridique**

11. Au niveau international, Madagascar est État partie au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), dont certaines dispositions sont reprises dans la résolution HRC/48/13 consacrant le droit à un environnement sain. Cette résolution établit l'interdépendance entre l'exercice des droits humains et la protection environnementale.
12. Ce droit lie des éléments substantiels comme le droit à la vie (article 6 du PIDCP), le droit à l'alimentation (article 11 PIDESC), le droit à la santé (article 12 du PIDESC) et le droit à l'eau et l'assainissement (résolution AG 2010)<sup>15</sup> avec l'accès à un environnement sain. Madagascar reconnaît le droit à un environnement sain à travers la ratification de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, ratifié en 1992, qui dispose dans son article 24 « Tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement. »

---

<sup>10</sup> Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel de Madagascar, 17 décembre 2019 (A/HRC/43/13), Recommandations 121.73, 121.74, 121.76, 121.79, 121.82

<sup>11</sup> Ibid 121.77, 121.80, 121.83

<sup>12</sup> Ibid 121.17, 121.84-87, 121.128

<sup>13</sup> Ibid 121.88-93

<sup>14</sup> Ibid, 121.142-44, 121.49

<sup>15</sup> Résolution sur le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement, 3 août 2010 (A.RES.62.292)  
[https://www.humanrights.ch/cms/upload/pdf/2019/190527\\_A\\_RES\\_64\\_292-FR.pdf](https://www.humanrights.ch/cms/upload/pdf/2019/190527_A_RES_64_292-FR.pdf)

13. Au niveau national, la Loi n° 2015-003 Portant Charte de l'Environnement Malagasy actualisée<sup>16</sup> est une loi-cadre de protection environnementale reprenant les principes établis dans la résolution consacrant le droit à un environnement sain. Cette loi reconnaît l'interdépendance entre l'exercice des droits fondamentaux, la lutte contre la pauvreté et les dégradations environnementales. Elle contient des dispositions de mise en œuvre du droit à un environnement sain à travers les articles 6 et 7. L'article 18 fait le lien entre l'amélioration du cadre de vie des populations urbaines et rurales, en veillant sur un équilibre entre le bien être, le développement économique et social et la protection de l'environnement. Cette loi-cadre est traduite en Politique nationale de lutte contre le changement climatique en 2019.<sup>17</sup>
14. Le droit à un recours utile contenu dans le droit à un environnement sain établit la responsabilité des États d'entreprendre des réformes et prendre des engagements institutionnels pour éliminer les causes structurelles menant à des violations du droit à un environnement sain.
15. Le gouvernement de Madagascar a adopté plusieurs plans d'action afin de remédier à cette situation de crise. En 2021, le gouvernement a adopté la Stratégie Intégrée de Développement du « Grand Sud » mettant l'accent sur le développement d'infrastructures pour acheminer l'eau et fournir une alimentation durable aux habitants<sup>18</sup>. Malgré ces efforts notables du gouvernement de vouloir répondre à la crise engendrée par les sécheresses successives et prolongées, la mise en œuvre partielle des plans d'action et l'absence d'une dimension multisectorielle et systémique dans ces politiques publiques contribuent à l'aggravation de la situation.
16. Dans la stratégie nationale de protection sociale (2019-2023) pour lutter contre l'extrême pauvreté<sup>19</sup>, Madagascar a prévu des plans spécifiques d'aide sociale pour le Grand Sud conditionnée par exemple à la fréquentation scolaire dans une région où 20% des personnes ont reçu une éducation élémentaire contre 40% dans l'ensemble du pays<sup>20</sup>. Les enfants subissent la famine et sont souvent trop faibles pour se rendre à l'école, qui se révèle souvent être trop coûteuse pour les familles. En l'absence d'efforts pour encourager l'éducation gratuite des enfants, les populations vulnérables ayant besoin de ces aides pour leur survie ne sont pas éligibles pour en faire la demande.

---

<sup>16</sup> LOI n° 2015-003 portant Charte de l'Environnement Malagasy actualisée <https://www.assemblee-nationale.mg/wp-content/uploads/2020/11/Loi-n%C2%B02015-003-Charte-de-lenvironnement.pdf>

<sup>17</sup> Ministère de l'Environnement, Politique nationale de lutte contre le changement climatique, 2019 <https://www.environnement.mg/wp-content/uploads/2019/04/Politique-Nationale-de-Lutte-contre-le-Changement-Climatique.pdf>

<sup>18</sup> République de Madagascar, Colloque régional pour l'émergence du Grand Sud : Des solutions malgacho- malgaches pour une transformation radicale des régions Androy et Anôsy, 11 juin 2021 <https://www.presidence.gov.mg/actualites/1268-colloque-regional-pour-l-emergence-du-grand-sud-des-solutions-malgacho-malgaches-pour-une-transformation-radical-des-regions-androy-et-anosy.html>

<sup>19</sup> UNICEF, Stratégie nationale de la protection sociale 2019-2023 <https://www.unicef.org/madagascar/media/8631/file/SNPS%202019-2023.pdf>

<sup>20</sup> World Bank, The Deep South, 2018 <https://documents1.worldbank.org/curated/en/587761530803052116/pdf/127982-WP-REVISED-deep-south-V27-07-2018-web.pdf>

17. Madagascar n'a pas adopté de politique nationale en matière de régulation des migrations internes<sup>21</sup>, causées notamment par les effets néfastes graduels du changement climatique. Nous notons cependant que la Politique Nationale de lutte contre les Changements Climatiques Révisée 2021 (PNLCCR)<sup>22</sup> prévoit dans son axe stratégique 2 le développement d'une « stratégie nationale de gestion, de coordination et de développement des coopérations concernant les déplacements, les migrations et les réinstallations planifiées par suite des changements climatiques. »

#### d. Situation des droits humains en 2024

18. Le Grand Sud est dans une situation de pauvreté multidimensionnelle. Cette région est plus pauvre que le reste du pays avec 91% de la population vivant en-dessous du seuil de pauvreté et dans une situation d'insécurité alimentaire préexistante à la grave crise humanitaire de 2021<sup>23</sup>.

19. Malgré l'adoption du Plan Emergence Sud et l'appel éclair lancé par l'ONU et le ministère des Affaires étrangères en 2021<sup>24</sup>, le Grand Sud fait toujours face à une grave crise humanitaire. Cette situation a exposé les communautés à une situation de famine prolongée en l'absence d'eau pour produire une nourriture saine et durable et font face à des conséquences irréversibles sur leurs écosystèmes, devant victimes de mortalité et morbidité, et contraintes à quitter leur région d'origine<sup>25</sup>.

20. Les 29 personnes interviewées en mai 2024 à Mahajanga sont toutes originaires du Sud de Madagascar et sont parties pour 20% en raison de la famine « kéré » à 20%, 41% pour absence d'emploi et 31% témoignant de conditions de vie difficile. Le trajet est réalisé en taxibus, impliquant une participation financière importante. Certains enquêtés ont révélé avoir vendu leurs possessions et terres dans le Sud pour faire ce voyage de plusieurs jours vers les régions plus humides. D'autres observations ont mis à jour des conditions mortelles de migrations, avec des personnes retrouvées mortes sur le chemin, dénotant ainsi une absence de prise en charge de l'Etat de ces personnes<sup>26</sup>.

21. Entre 2019 et 2022, 83 568 personnes déplacées ne sont pas retournées dans leurs régions d'origine et 28% de ces personnes se déplacent vers Mahajanga<sup>27</sup>. Les échanges avec la société civile malgache et les Nations unies ont révélé une absence continue de l'Etat dans le Grand Sud malgré la crise humanitaire et la persistance d'inégalités structurelles venant

---

<sup>21</sup> OHCHR, Soumission de la Commission nationale indépendante des droits de l'homme de Madagascar sur les déplacements internes dû aux effets du changement climatique, 2020

<https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/report-internal-displacement-context-slow-onset-adverse-effects-climate-change>

<sup>22</sup> Politique nationale de lutte contre les changements climatiques révisée, 2021 [https://cbit-madagascar.mg/wp-content/uploads/PNLCCRRevisee\\_2021.pdf](https://cbit-madagascar.mg/wp-content/uploads/PNLCCRRevisee_2021.pdf)

<sup>23</sup> World Bank, Madagascar Poverty Assessment: Navigating Two Decades of High Poverty and Charting a Course for Change, April 2024 <https://www.worldbank.org/en/country/madagascar/publication/madagascar-afe-poverty-assessment-navigating-two-decades-of-high-poverty-and-charting-a-course-for-change>

<sup>24</sup> Reliefweb, Madagascar - Grand Sud Flash Appeal, January 2021 - May 2022, 19 August 2021

<https://reliefweb.int/report/madagascar/madagascar-grand-sud-flash-appeal-january-2021-may-2022-revised-june-2021>

<sup>25</sup> IPCC, Climate change 2023 : Synthesis report, 2023

[https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_SYR\\_FullVolume.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_FullVolume.pdf)

<sup>26</sup> Recherche interne menée par l'ONU Madagascar en collaboration avec la société civile, région DIANA, novembre 2022

<sup>27</sup> OIM, Madagascar – Synthèse des rapports DTM, Grand Sud, Septembre 2022

aggraver les conséquences de la sécheresse <sup>28</sup>.

22. La confiance envers l'Etat est totalement érodée auprès de ces communautés qui comptent sur les solidarités de groupes pour leur survie, et recourent à des pratiques agricoles traditionnelles de subsistance pour subvenir à leurs besoins quotidiens. Le Plan d'Emergence Sud ainsi que le Plan de Protection Sociale ne prévoient pas de clauses spécifiques afin de répondre de manière durable et structurelle à la conjoncture spécifique du Grand Sud.
23. La Banque Africaine du Développement spécifie que les populations en-dessous du seuil de pauvreté ont une capacité limitée d'adaptation aux aléas climatiques extrêmes et leurs répercussions sur leurs moyens de subsistance, ce qui est démontré dans la situation du Grand Sud<sup>29</sup>. L'absence de dispositif de protection sociale holistique n'a pas permis à ces populations de faire face aux impacts de la sécheresse sur l'agriculture de subsistance et compenser les pertes économiques engendrées, et sont contraints de quitter leur lieu d'habitation.
24. Ces sécheresses exacerbées par le changement climatique entraînent des conséquences néfastes sur l'exercice des droits fondamentaux contenus dans la résolution précitée consacrant le droit à un environnement sain, reprenant des obligations légales du PIDESC et PIDCP.
25. Il est fait état de décès dû aux températures extrêmes et le manque de nourriture, portant atteinte au droit à la vie<sup>30</sup>. Le manque d'eau ne permet pas la production de denrées alimentaires pour se nourrir ou de les revendre, et l'absence d'infrastructures pour acheminer l'eau avant les périodes de sécheresse ont aggravé la capacité à accéder à de l'eau et à des systèmes d'assainissement et hygiène, empêchant l'exercice du droit à l'alimentation et à l'eau.
26. La réponse humanitaire à cette crise sans précédent a été caractérisée par une multiplication de projets internationaux et de programmes d'aides internationaux de distribution d'eau et nourriture destinée au Grand Sud, sans réponse systémique du gouvernement. Cette approche par projet a été très souvent critiquée par les membres de la société civile lors de nos consultations<sup>31</sup>. Les initiatives étatiques ne voient souvent pas le jour dans cette région surnommée « cimetière à projets ». <sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> Recherche interne menée par l'ONU Madagascar en collaboration avec la société civile, région DIANA, novembre 2022

<sup>29</sup> African Development Bank Group, Madagascar - National Climate Change Profile, 19 September 2019  
<https://www.afdb.org/en/documents/madagascar-national-climate-change-profile>

<sup>30</sup> Amnesty International, L'impact du changement climatique sur les droits humains dans le Sud de Madagascar frappé par la sécheresse, 2021, p.32-33 [https://www.amnesty.be/IMG/pdf/20211027\\_rapport\\_madagascar\\_se\\_cheresses.pdf](https://www.amnesty.be/IMG/pdf/20211027_rapport_madagascar_se_cheresses.pdf)

<sup>31</sup> The Conversation, Extrême pauvreté, l'éternelle urgence dans le Grand Sud malgache, 7 février 2024

<https://theconversation.com/extreme-pauvrete-leternelle-urgence-dans-le-grand-sud-malgache-220708>

<sup>32</sup> RFI, Grand Sud de Madagascar: des plans très ambitieux, mais des besoins immédiats, 15 juin 2021

<https://www.rfi.fr/fr/afrique/20210615-grand-sud-de-madagascar-des-plans-très-ambitieux-mais-des-besoins-immédiats>

## **Recommandations au gouvernement de Madagascar :**

1. Adopter une politique interne de migration prenant en compte les effets adverses du changement climatique sur les populations vulnérables.
2. Privilégier une approche basée sur les droits humains pour le cadrage de la migration interne dans le droit national.
3. Adopter des politiques publiques multisectorielles spécifiques incluant les obligations contenues dans le droit à un environnement sain et adressant les causes profondes de l'extrême pauvreté notamment dans le Grand Sud.
4. Mettre en place une politique de protection sociale spécifique aux personnes vulnérables aux conséquences du changement climatique.
5. Inclure dans les plans d'actions futurs l'élaboration d'infrastructures et services publics venant redresser la situation d'extrême pauvreté.
6. Amender la loi portant charte de l'environnement malagasy actualisée no 2015-003 afin d'inclure une dimension d'adaptabilité des personnes déjà vulnérables pour faire face aux aléas climatiques.
7. Etablir une politique régionale visant à prévenir les risques climatiques, prenant en compte les familles défavorisées.
8. Adopter le projet de loi pour la protection des défenseurs des droits humains incluant les défenseurs environnementaux.
9. Renforcer la sécurité juridique des terrains reboisés et des aires protégées en adoptant un cadre juridique spécifique sur les aires à statuts spécifiques suivant les dispositions de la loi n° 2005-019 pour renforcer la lutte contre le changement climatique.

## **B. Les impacts de la migration interne**

### **a. Contexte général de Madagascar**

27. En l'absence de facteurs de mitigation des causes de la migration, les habitants du Grand Sud s'installent de manière définitive dans les régions du Nord. L'arrivée de ces déplacés porte des conséquences sociales avec des relations tendues avec la population locale. Leur installation a également des conséquences environnementales sur des parcs nationaux et des aires forestières protégées, qui semblent être brûlées pour être utilisées comme terre agricoles comme ce fut le cas à Ankarafantsika en 2021<sup>33</sup>. Bien que le lien entre migration et déforestation ne soit pas entièrement établi, cette migration interne révèle les tensions entre la préservation de l'environnement et l'exercice des droits fondamentaux des personnes déplacées, en situation de précarité extrême au départ comme à l'arrivée.

<sup>33</sup> Mongabay, 'Unprecedented' fires in Madagascar national park threaten livelihoods and lemurs, 23 December 2021 <https://news.mongabay.com/2021/12/fires-in-madagascar-national-park-threaten-livelihoods-and-lemurs/>

## **b. Contexte de l'EPU**

28. En addition aux recommandations sur l'extrême pauvreté, Madagascar a reçu trois recommandations sur les droits humains et l'environnement notamment demandant le renforcement de lois de protection environnementale (121.21), la promotion l'exploitation durable des ressources naturelles du pays y compris des forêts (121.22) et une recommandation sur les droits humains et le changement climatique (121.23).
29. Lors du 3<sup>ème</sup> cycle de l'EPU, Madagascar a reçu quatre recommandations relatives à la bonne gouvernance et la corruption notamment d'initier des enquêtes indépendantes et impartiales dans les cas d'accusation de corruption, y compris dans la gestion des ressources naturelles (121.53).

## **c. Cadre juridique**

30. La charte de l'environnement actualisée n'a pas été amendée depuis 2015 mais a été déclinée en deux plans d'actions majeurs : la Politique Nationale de lutte contre les Changements Climatiques Révisée 2021 (PNLCCR) définissant le cadre général des politiques publiques pour répondre aux défis posés par le changement climatique et le Plan national d'adaptation au changement climatique 2021 (PNA)<sup>3435</sup>. Nous notons que l'un des objectifs du PNLCCR inclut l'accroissement de la résilience socioéconomique et l'accès de la population aux ressources, vitales. Ce plan prévoit un certain nombre d'objectifs dans son axe stratégique 2 y compris l'évaluation et anticipation des risques climatiques pour identifier les mesures d'adaptation mettant l'accent sur la sécurité alimentaire, l'adoption de cadres nationaux d'évaluation et de gestion des pertes et préjudices climatiques. L'axe stratégique 4 mentionne le développement d'un mécanisme national, prenant compte le genre et les communautés vulnérables, pour la prise de décision concertée sur l'installation d'infrastructures.
31. Le PNA établit des objectifs et projets plus adaptés à des problématiques climatiques émergentes à Madagascar et nous notons qu'il prévoit un système d'alerte précoce pour les événements climatiques extrêmes (sécheresse, cyclones, pluies) et adresse la situation particulière du Sud de l'île. Le PNA prévoit de renforcer l'adaptation agricole et la résilience des populations rurales dans le Grand Sud, l'amélioration de l'accès à l'eau potable en milieu urbain ou ruraux et le renforcement de la résilience du système de santé face au changement climatique. Par ailleurs, le plan met l'accent sur le reboisement et identifie la migration comme une limite dans la mise en œuvre en raison des « dégâts considérables sur les ressources naturelles ». Le projet identifie la conservation des forêts naturelles et gestion des aires protégées pour lutter contre la désertification comme priorité.

---

<sup>34</sup> United Nations Framework Convention on Climate Change, Plan National d'Adaptation au Changement Climatique (PNA) Madagascar, Décembre 2021 <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/PNA-Madagascar.pdf>

<sup>35</sup> Politique nationale de lutte contre les changements climatiques révisée, 2021 [https://cbit-madagascar.mg/wp-content/uploads/PNLCCRRevisee\\_2021.pdf](https://cbit-madagascar.mg/wp-content/uploads/PNLCCRRevisee_2021.pdf)

<sup>36</sup> Loi n° 97-017 portant révision de la législation forestière <https://faolex.fao.org/docs/pdf/mad11242.pdf>

32. La législation portant sur la protection des forêts<sup>36</sup> est en processus de révision depuis 2021 suite à une recommandation faite par la Suisse<sup>37</sup>. Par ailleurs, la Nouvelle Politique Énergétique 2015-2030 fait la promotion des énergies renouvelables et la Stratégie Nationale REDD+ sur la réduction des gaz à effets de serre.
33. Bien que nous saluons ces récents développements législatifs indiquant une volonté du gouvernement de Madagascar de trouver des solutions holistiques et ciblées adressant une partie des causes de la migration, nous notons cependant l'absence de solutions pour les déplacés internés installés dans le Nord du pays qui sont dans l'incapacité d'exercer pleinement leurs droits fondamentaux, et continuent à recourir à des cultures sur brûlis sur petite échelle pour se nourrir et produire de l'énergie dans un contexte de manque de moyens et capacités pour les autorités locales de faire face à cette nouvelle situation.

#### **d. Situation des droits humains en 2024**

34. L'enquête de terrain menée en mai 2024 dans les districts Mahajanga II, Mahajanga-Ville, Ambato-Boeny et Marovoay démontre les manquements de l'Etat pour répondre aux défis posés par les migrations internes, dimension non prise en compte dans les plans d'actions évoquant les défis climatiques.
35. Les sécheresses aggravées par les impacts du changement climatique sont plus lourdement ressenties dans le Grand Sud, une région historiquement pauvre et rendue plus vulnérable aux aléas climatiques extrêmes que d'autres régions de Madagascar en raison d'un désengagement marqué de l'Etat. Le manque d'infrastructures et d'investissement de l'Etat n'a pas permis aux communautés déjà vulnérabilisées et dans une pauvreté extrême de développer des stratégies d'adaptation face à l'impact des sécheresses sur leurs productions agricoles. Sans eau pour la production agricole nécessaire et suffisante pour subvenir aux besoins alimentaires des communautés du Grand Sud, l'accès à une alimentation suffisante, à l'eau et à la santé et de manière plus globale le droit à la vie, sont entravés.
36. Les personnes déplacées ne sont pas enregistrées administrativement alors qu'au moins 250 arrivées sont recensées par jour<sup>38</sup>. Les autorités ont souligné le manque de budget, d'infrastructures et de services publics pour faire face à l'afflux de migrants, et la majorité sont accueillis soit par leur famille soit par le fokontany. La plupart des déplacés ne sont pas intégrés dans leurs régions de destination et se retrouvent dans une situation humanitaire difficile<sup>39</sup>.
37. Les autorités locales de ces districts ont souligné les tensions communautaires et ethniques suite à l'installation des habitants du Grand Sud, majoritairement de l'ethnie Antandroy, et

---

<sup>36</sup> Loi n° 97-017 portant révision de la législation forestière <https://faolex.fao.org/docs/pdf/mad11242.pdf>

<sup>37</sup> Actu Orange, MEDD-FAO, révision du code forestier et opérationnalisation du Fonds Forestier National en vue, 8 décembre 2022 <https://actu.orange.mg/medd-fao-revision-du-code-forestier-et-operationnalisation-du-fonds-forestier-national-en-vue/>

<sup>38</sup> Recherche interne menée par l'ONU Madagascar en collaboration avec la société civile, région DIANA, novembre 2022

<sup>39</sup> Stratégie régionale de gestion des migrations, Région Androy, 2022-2026, PNUD <https://www.undp.org/fr/madagascar/publications/strategie-regionale-de-gestion-des-migrations-region-androy-2022-2026>

l'importation de pratiques culturelles entrant en conflit avec la population locale. M. Maka Alphonse, ancien président du Comité de la réconciliation Nationale, a souligné que cette situation était une bombe à retardement pouvant mener à des affrontements à terme avec les populations locale et les déplacés. Ces derniers ont exprimé un sentiment d'exclusion par rapport à la population locales (15 personnes sur 29) et un manque de sécurité dans leur lieu d'habitation signifiant une absence d'autorités étatiques (21 personnes sur 29)<sup>40</sup>.

- 38.** L'installation se fait fréquemment près de parcs nationaux ou des endroits non surveillés provoquant des conflits sur l'accès à la terre et l'occupation de l'espace. Ces terres sont défrichées par les déplacés qui ont recours à la culture sur brûlis pour y récolter du charbon de bois et cultiver les terres<sup>41</sup>. Le recours à des stratégies court-terme permettant la survie de ces communautés les maintiennent dans une spirale de vulnérabilité en l'absence d'une gouvernance globale protégeant les ressources naturelles et subvenant aux besoins des déplacés<sup>42</sup>.
- 39.** Cette situation provoque une hausse de l'exploitation des ressources naturelles mais aussi de la criminalité, de la mendicité des enfants et des situations de prostitution, et plus généralement vient provoquer des conflits sur l'accès à la terre et à l'occupation de l'espace. La forte cohésion sociale des communautés déplacées et la complaisance des autorités attribuant des certificats fonciers ou acceptant tacitement l'occupation des parcelles de terres contestées par la population autochtone créent de vives tensions sociales. Les communautés locales perçoivent ces migrants comme des pilleurs de ressources donnant lieu à des conflits locaux sur fond d'accaparement de terrain.<sup>43</sup> Les stratégies de reboisement initiées par le gouvernement sont rendues inefficaces car les terres sont vite brûlées pour être cultivées.
- 40.** Les entretiens ont mentionné la complaisance des autorités dans le défrichage et accaparement des terres qui seraient parfois financés par des industriels<sup>44</sup> pour cultiver du maïs ou de l'arachide, denrées revendues à prix élevé<sup>45</sup>. En 2020, un député a été emprisonné pour son implication dans la destruction de la forêt protégée d'Antimena et la transformation de ces terres en champs de maïs et arachides au profit de multinationales<sup>46</sup>. L'enquête de terrain a par ailleurs fournit l'information sur certains chefs de fokontany indiquant les terres pouvant être cultivées et aménagées par les migrants. De manière structurelle, Madagascar est touché par un phénomène de corruption impactant la bonne gestion des fonds monétaires internationaux dédiés à la lutte contre le changement climatique<sup>47 48</sup>. Madagascar

<sup>40</sup> Données issues de l'enquête de terrain menée à Mahajanga en mai 2024.

<sup>41</sup> <https://blogs.worldbank.org/fr/nasikiliza/dans-le-sud-de-madagascar-une-meilleure-productivite-permettra-de-lutter-contre-la>

<sup>42</sup> Stratégie régionale de gestion des migrations, Région Androy, 2022-2026, PNUD  
<https://www.undp.org/fr/madagascar/publications/strategie-regionale-de-gestion-des-migrations-region-androy-2022-2026>

<sup>43</sup> Recherche interne menée par l'ONU Madagascar en collaboration avec la société civile, région DIANA, novembre 2022

<sup>44</sup> La société Star et certaines entreprises chinoises seraient apparemment associées à ce phénomène.

<sup>45</sup> Entretien avec M. Maka Alphonse, le 29 mai 2024

<sup>46</sup> Transparency International, Corruption and climate change: the key to the past and the fight for the future, 20 mars 2023  
<https://transparency-france.org/2023/03/20/corruption-and-climate-change-the-key-to-the-past-and-the-fight-for-the-future/>

<sup>47</sup> Banque Mondiale, Madagascar reçoit 8,8 millions de dollars pour des crédits de carbone forestier qui permettront de mieux protéger les forêts et les communautés, 4 décembre 2023 <https://www.banquemondiale.org/fr/news/press-release/2023/12/04/madagascar-afe-receives-8-8-million-for-forest-carbon-credits>

<sup>48</sup> The Conversation, Climate adaptation funds are not reaching frontline communities: what needs to be done about it, 26 November 2023 <https://theconversation.com/climate-adaptation-funds-are-not-reaching-frontline-communities-what-needs-to-be-done-about-it-217067>

fait par exemple partie des bénéficiaires des fonds prévus par les pays développés affectés aux compensations et aux dommages s'élevant à 700 millions de dollars de la COP 28<sup>49</sup>, et certains membres de la société civile ont souligné le manque de transparence de la gestion de ce fonds au niveau national.

41. Dans le Sud comme dans le Nord, l'absence de l'Etat est fortement ressentie par les déplacés, quittant une situation de précarité extrême pour en retrouver une autre. Les autorités relèvent des difficultés d'accès à la santé et à l'éducation par exemple, également signifié par les déplacés se rendant pour 79% au centre de santé de base II mais souvent situé loin et coûteux. Les enfants sont particulièrement impactés par le manque d'accès à une éducation primaire et se retrouvent déscolarisés pour subvenir aux besoins de leurs familles en travaillant les champs ou exerçant des métiers précaires<sup>50</sup>. La majorité des déplacés sont des agriculteurs, et ont difficilement trouvé un autre emploi<sup>51</sup>. Si la nourriture est accessible, elle reste limitée et peu diversifiée (riz et manioc principalement), alors que l'accès à l'eau est jugé loin et non régulier notamment en période de sécheresse.

#### **Recommandations au gouvernement de Madagascar :**

1. Instaurer un système interministériel d'identification et d'enregistrement des personnes déplacées dans leur lieu de destination pour un meilleur suivi depuis leur départ.
2. Adopter des mesures exhaustives venant adresser les besoins de base et prévoir l'accueil digne et durable des déplacés internes.
3. Renforcer l'utilisation des instruments juridiques locaux pour la gestion des flux migratoires dans le cadre de la gouvernance locale.
4. Fournir les moyens et des formations adéquats aux autorités locales pour gérer cette migration, en respectant les standards internationaux et constitutionnels.
5. Mettre en place des systèmes de productions agricoles durables conciliant les besoins de base des communautés et respectueux de l'environnement.
6. Adapter la politique environnementale afin de concilier protection environnementale et accès aux droits fondamentaux des personnes, en incluant les personnes, notamment les déplacés, dans la prise de décision et prenant en compte les us et coutumes des communautés.
7. Adopter une politique de lutte contre les discriminations en prévention de conflits potentiels futurs.
8. Adopter des mesures de lutte contre la corruption et de connivence des autorités en matière de gestion des terres et forêts.
9. Renforcer la transparence des financements publics dédiés aux politiques environnementales.

<sup>49</sup> Ministère de l'Environnement, Atelier de restitution sur la participation de Madagascar à la COP 28, 2023 [https://www-environnement-mg.translate.goog/?p=8049&x\\_tr\\_sl=fr&x\\_tr\\_tl=en&x\\_tr\\_hl=en&x\\_tr\\_pto=sc](https://www-environnement-mg.translate.goog/?p=8049&x_tr_sl=fr&x_tr_tl=en&x_tr_hl=en&x_tr_pto=sc)

<sup>50</sup> Stratégie régionale de gestion des migrations, Région Androy, 2022-2026, PNUD

<https://www.undp.org/fr/madagascar/publications/strategie-regionale-de-gestion-des-migrations-region-androy-2022-2026>

<sup>51</sup> D'après l'enquête de terrain menée à Mahajanga en mai 2024, 24% des personnes interrogées ont souligné des difficultés d'accès à l'emploi.