

Republic of Madagascar: Selected Issues



RÉPUBLIQUE DE MADAGASCAR

QUESTIONS GÉNÉRALES

Mars 2023

Ce document sur la République de Madagascar a été préparé par une équipe des services du Fonds monétaire international comme document de référence pour les consultations périodiques avec le pays membre. Il repose sur les informations disponibles au moment où il a été achevé, le 15 février 2023.

Le présent document peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante :

International Monetary Fund • Publication Services

PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090

Téléphone : +1 (202) 623-7430 • Télécopie :

+1 (202) 623-7201

Courriel : publications@imf.org

Site Web : <http://www.imf.org>

Prix : 18 dollars l'exemplaire imprimé

**Fonds monétaire international,
Washington, D.C.**



RÉPUBLIQUE DE MADAGASCAR

QUESTIONS GÉNÉRALES

15 février 2023

Approuvé par
le **département**
Afrique

Rédigé par Ghislain Afavi (département Afrique),
Coffi Agossou (OIT), Mokhtar Benlamine (département
Afrique), Dominique Fayad (département Afrique),
Samah Mazraani (département Afrique), Ialy Rasoamanana
(département Afrique), Nombàna Razafinisoa (OIT)
et Véronique Salins (département des Finances Publiques)

TABLE DES MATIÈRES

DÉPENSES SOCIALES ET RÉSULTATS À MADAGASCAR	4
A. Introduction	4
B. Éducation	4
C. Santé	8
D. Aide sociale	10
E. Simulations	14
F. Conclusions	15
GRAPHIQUES	
1. Dépenses d'éducation, administration centrale	5
2. Dépenses publiques d'éducation	5
3. Résultats en matière d'éducation	6
4. Résultats en matière d'éducation	7
5. Dépenses de santé, administration centrale	8
6. Dépenses de santé, montant total	8
7. Résultats en matière de santé	9
8. Dépenses d'aide sociale	10
9. Couverture de l'aide sociale	10
10. Résultats en matière de protection sociale	12
11. Augmentation de la couverture de l'aide sociale, simulations 2022–30	14

12. Augmentation des dépenses d'aide sociale pour atteindre la moyenne de l'AfSS, simulations 2023–30	<u>15</u>
---	-----------

BIBLIOGRAPHIE	<u>17</u>
----------------------	-----------

INFORMALITÉ ET CROISSANCE À MADAGASCAR	<u>18</u>
---	-----------

A. Introduction	<u>18</u>
-----------------	-----------

B. Faits stylisés de l'informalité à Madagascar	<u>19</u>
---	-----------

C. Le secteur informel et l'État	<u>21</u>
----------------------------------	-----------

D. Informalité et croissance	<u>23</u>
------------------------------	-----------

E. Recommandations	<u>25</u>
--------------------	-----------

ENCADRE

1. Taxation des micro-entreprises à Madagascar	<u>28</u>
--	-----------

GRAPHIQUES

1. Principales caractéristiques des unités de production informelles	<u>19</u>
--	-----------

2. Distribution des unités de production informelles par genre et par type d'emploi	<u>20</u>
---	-----------

3. Accès des unités de production informelles au capital physique	<u>21</u>
---	-----------

4. Liens des unités de production informelles avec l'État	<u>22</u>
---	-----------

5. Principales raisons avancées par les unités de production informelles pour créer des entreprises informelles	<u>23</u>
---	-----------

7. Croissance de la PTF	<u>24</u>
-------------------------	-----------

8. Contribution à la croissance : secteurs formel et informel	<u>25</u>
---	-----------

9. Principales caractéristiques du secteur informel	<u>29</u>
---	-----------

INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET CHOCS CLIMATIQUES À MADAGASCAR	<u>30</u>
---	-----------

A. Insécurité alimentaire à Madagascar : évolution récente	<u>30</u>
--	-----------

B. Vulnérabilités démographiques et de la chaîne de valeur alimentaire	<u>34</u>
--	-----------

C. L'insécurité alimentaire liée au climat augmentera à moyen terme	<u>41</u>
---	-----------

D. Mesures recommandées pour réduire l'insécurité alimentaire	<u>43</u>
---	-----------

GRAPHIQUES

1. Nombre de personnes en situation d'insécurité alimentaire et carte de la faim en novembre 2022	<u>31</u>
---	-----------

2. Madagascar et AfSS : IPC et inflation alimentaire, 2007–2022	<u>32</u>
---	-----------

3. Afrique subsaharienne : part de l'agriculture et PIB par habitant, 2020	<u>33</u>
--	-----------

4. Madagascar et AfSS : résultats en matière de santé et d'éducation des enfants liés à l'insécurité alimentaire, 1985–2020 _____	<u>33</u>
5. Indice de sécheresse de Madagascar, 2012–2022 _____	<u>34</u>
6. Incidence et intensité de la pauvreté multidimensionnelle par taille de ménage, 2021 ____	<u>34</u>
7. Revenu des ménages par activité, 2022 _____	<u>36</u>
8. Types de chocs subis par les ménages, 2022 _____	<u>36</u>
9. Combustibles de cuisson, 2021 _____	<u>37</u>
10. Accès des ménages à l'eau dans le Grand Sud, 2022 _____	<u>37</u>
11. Causes de retard dans l'installation des semences, 2022 _____	<u>38</u>
12. Indice Enabling the Business of Agriculture _____	<u>39</u>
13. Accès aux marchés dans les grandes villes _____	<u>40</u>
14. Fréquence historique des pertes totales résultant de catastrophes naturelles à Madagascar _____	<u>41</u>
15. Vulnérabilité au changement climatique et état de préparation _____	<u>42</u>
16. Aléas climatiques majoritaires par région _____	<u>42</u>
17. Vulnérabilité à la perte de récifs de corail _____	<u>43</u>
18. Bénéficiaires de l'assistance apportée par les partenaires du développement, 2022 ____	<u>44</u>
19. Financement climatique pour Madagascar _____	<u>50</u>
20. Engagements de financement par secteur _____	<u>50</u>
BIBLIOGRAPHIE _____	<u>51</u>

DÉPENSES SOCIALES ET RÉSULTATS À MADAGASCAR¹

Les dépenses d'éducation, de santé et d'aide sociale à Madagascar sont parmi les plus faibles au monde et les résultats sociaux tels que la qualité de l'éducation, la malnutrition, la couverture vaccinale de base et la pauvreté se sont dégradés au cours des dix dernières années. Dans un contexte de fragilité sociale et de vulnérabilité aux chocs exogènes, Madagascar est confrontée à de fortes contraintes en matière d'exécution des dépenses sociales et de fourniture de services sociaux. Des efforts prolongés sont nécessaires pour déployer le programme de développement des autorités exposé dans le « Plan Émergence Madagascar » et soutenir les investissements requis en capital humain, ce qui passe par la création d'un espace budgétaire pour augmenter les dépenses sociales, doublée de réformes institutionnelles afin de garantir une utilisation plus efficiente des ressources.

A. Introduction

- 1. Des améliorations ont été observées à Madagascar en termes de résultats du développement sur la période 2000-2010, mais dans l'ensemble, la situation demeure difficile après deux décennies de stagnation du revenu et les récents chocs liés à la pandémie et au climat.** Le Plan Émergence Madagascar (PEM) vise à porter le PIB par habitant à 4 000 dollars en 2040 (522 dollars en 2019) et l'indice de capital humain à 0,60 (0,39 en 2020) tout en abaissant le taux de pauvreté de 81 % à 35 % à l'horizon 2040. Bien que d'ambitieuses stratégies aient été élaborées dans les secteurs sociaux, la déconnexion entre les ambitions déclarées et les ressources financières et humaines limitées a entraîné des lenteurs dans la mise en œuvre des réformes. Deux années de pandémie, une série de chocs climatiques et une conjoncture extérieure plus difficile ont aggravé les fragilités profondément enracinées de Madagascar.
- 2. Ce document dresse l'état des lieux des évolutions intervenues dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'aide sociale et propose des leviers d'action.** Il examine les dépenses sociales² et les résultats sociaux à Madagascar. Il répond en particulier aux questions suivantes : i) Quelle a été l'ampleur des dépenses sociales au fil du temps et par rapport aux pairs ? ii) Comment le pays se classe-t-il du point de vue de différents résultats socio-économiques ? iii) Quels sont les leviers d'action et comment améliorer les résultats ?

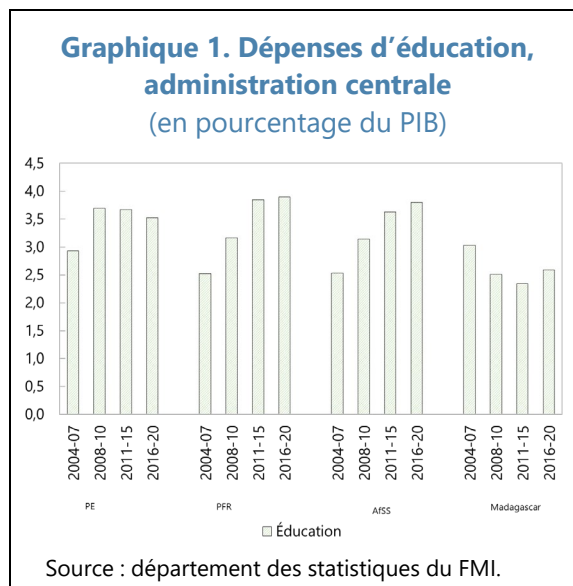
B. Éducation

- 3. Les dépenses publiques consacrées à l'éducation sont relativement faibles par rapport à d'autres pays d'Afrique subsaharienne (AfSS) et aux pays à faible revenu comparables.** Les dépenses d'éducation ont augmenté ces dernières années mais elles progressent lentement (de 2,3 % du PIB sur la période 2011-15 à 2,6 % du PIB sur la période 2016-20 en moyenne) et restent faibles

¹ Rédigé par Samah Mazraani. Cette analyse a bénéficié d'utiles commentaires du Programme alimentaire mondial (PAM) et de l'Union européenne (UE).

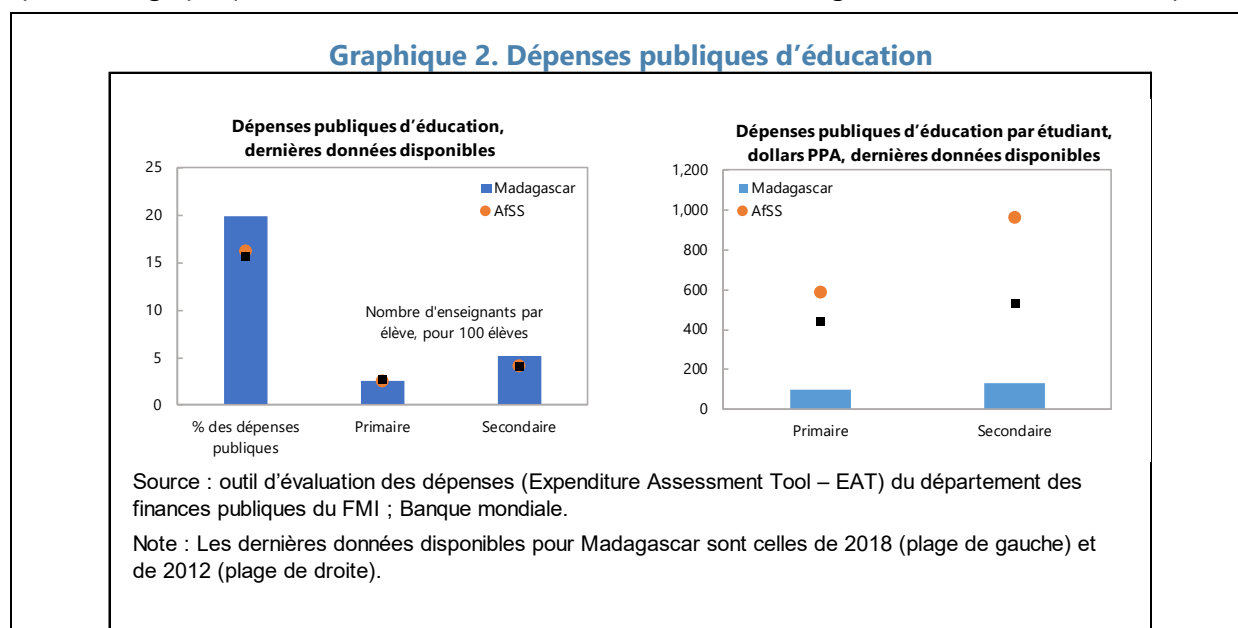
² Les dépenses sociales dans ce document sont définies en fonction de la classification fonctionnelle du budget. Cette définition est conforme à la classification des fonctions des administrations publiques (CFAP) et au manuel de statistiques de finances publiques du département des statistiques du FMI (manuel SFP, 2014). Elle diffère de la définition de l'objectif de dépenses sociales du programme de la FEC, qui inclut les dépenses financées sur ressources intérieures de quatre ministères sociaux (éducation, santé, eau et population/protection sociale) hors salaires.

comparativement à d'autres pays à faible revenu et aux pays d'AfSS. Bien que le pourcentage des dépenses publiques alloué à l'éducation soit plus élevé que dans les pays comparables (graphique 2, plage de gauche), ce rapport favorable reflète le faible niveau des dépenses publiques à Madagascar dû à des recettes fiscales toujours limitées. En outre, les dépenses d'éducation *par élève* sont très inférieures à celles des pays comparables, aussi bien dans l'enseignement primaire que dans le secondaire (graphique 2, plage de droite). Le nombre d'élèves par enseignant est à peu près similaire aux pays comparables, avec environ 40 élèves par enseignant dans le primaire et 20 élèves par enseignant dans le secondaire en 2018.



4. La qualité de l'éducation à Madagascar se dégrade, avec de faibles taux d'achèvement des études, une forte proportion d'enseignants non formés et une baisse des scores aux évaluations.

Bien que Madagascar présente de bons résultats sur le plan du taux d'alphabétisation des adultes (77 % en 2021) et du taux net de scolarisation dans le primaire (96 % en 2018), le taux net de scolarisation dans le secondaire reste faible, à 29,8 % en 2018, contre 44 % dans les pays à faible revenu (graphique 3). Par ailleurs, les taux d'achèvement de la scolarité baissent depuis dix ans et atteignent des niveaux inférieurs aux pays d'AfSS et aux pays à faible revenu (63 % pour l'enseignement primaire et 35 % pour le premier cycle du secondaire). En outre, la stratégie consistant à faire appel à des enseignants faiblement rémunérés, recrutés par la communauté et payés par des associations de parents, les « maîtres FRAM » (qui représentent environ 80 % des enseignants dans les écoles primaires), pourrait avoir nui à la qualité de l'éducation, car la majorité d'entre eux n'ont pas de diplômes officiels ou n'ont pas suivi de formation spécialisée (graphique 4). Les scores aux évaluations harmonisées ont également fortement chuté depuis



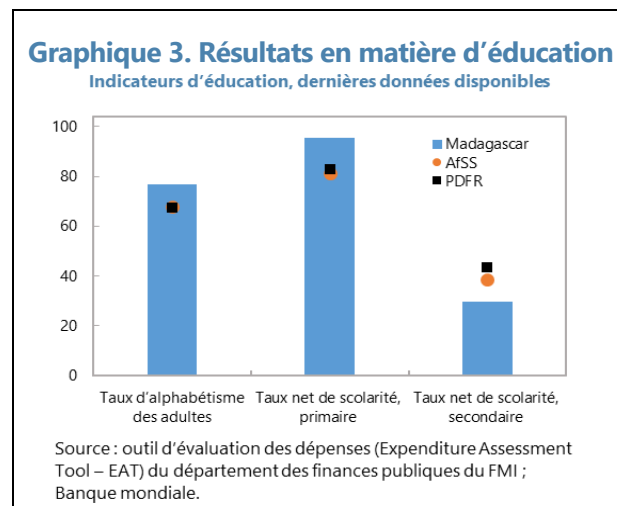
2010³ (graphique 4). De fait, 97 % des enfants âgés de 10 ans sont incapables de lire et de comprendre un texte simple en français (Banque mondiale, 2022b)⁴.

5. L'amélioration des résultats en matière d'éducation demande un effort concerté pour allouer plus de ressources au secteur, garantir des mécanismes de recrutement des enseignants transparents et basés sur le mérite et renforcer la formation des enseignants et les incitations qui leur sont offertes.

La politique consistant à supprimer les frais de scolarité engagée en octobre 2020 est positive et faciliterait l'accès universel à l'enseignement scolaire. Il est important d'accorder la priorité aux dépenses d'éducation en allouant davantage de ressources au secteur⁵ et en engageant des réformes de la

gestion des finances publiques afin d'améliorer l'exécution budgétaire. L'établissement de plans annuels d'engagement de dépenses par les ministères sociaux en 2023, conformément aux stratégies sectorielles, ainsi que la rationalisation du processus des engagements de dépenses (deux engagements pris dans le cadre du programme au titre de la FEC) devrait être utile à cet égard. Une meilleure définition des priorités des projets d'investissement publics accompagnée d'une estimation appropriée des coûts opérationnels et d'entretien (par exemple, des bâtiments scolaires) contribuerait à une plus grande efficacité des ressources dans le secteur. Les autres recommandations sont les suivantes :

- Compte tenu de l'espace budgétaire limité de Madagascar, il n'est pas possible à court terme d'intégrer tous les enseignants FRAM dans la fonction publique. Une autre approche consisterait à les intégrer progressivement sur plusieurs années (Banque mondiale 2020, 2022a, 2022b).
- Cette intégration devrait être opérée de manière transparente et en fonction du mérite suivant une procédure de recrutement concurrentielle afin d'octroyer des contrats sur la base des qualifications et des tests de compétences — réalisés par exemple par un organisme indépendant pour tous les enseignants de la fonction publique (Banque mondiale 2020, 2022a, 2022b).
- Il conviendrait d'entreprendre un recensement biométrique de tous les fonctionnaires, y compris les enseignants FRAM et les personnels de santé volontaires, et d'utiliser les résultats pour vérifier la qualité de la base de données AUGURE — un outil informatique



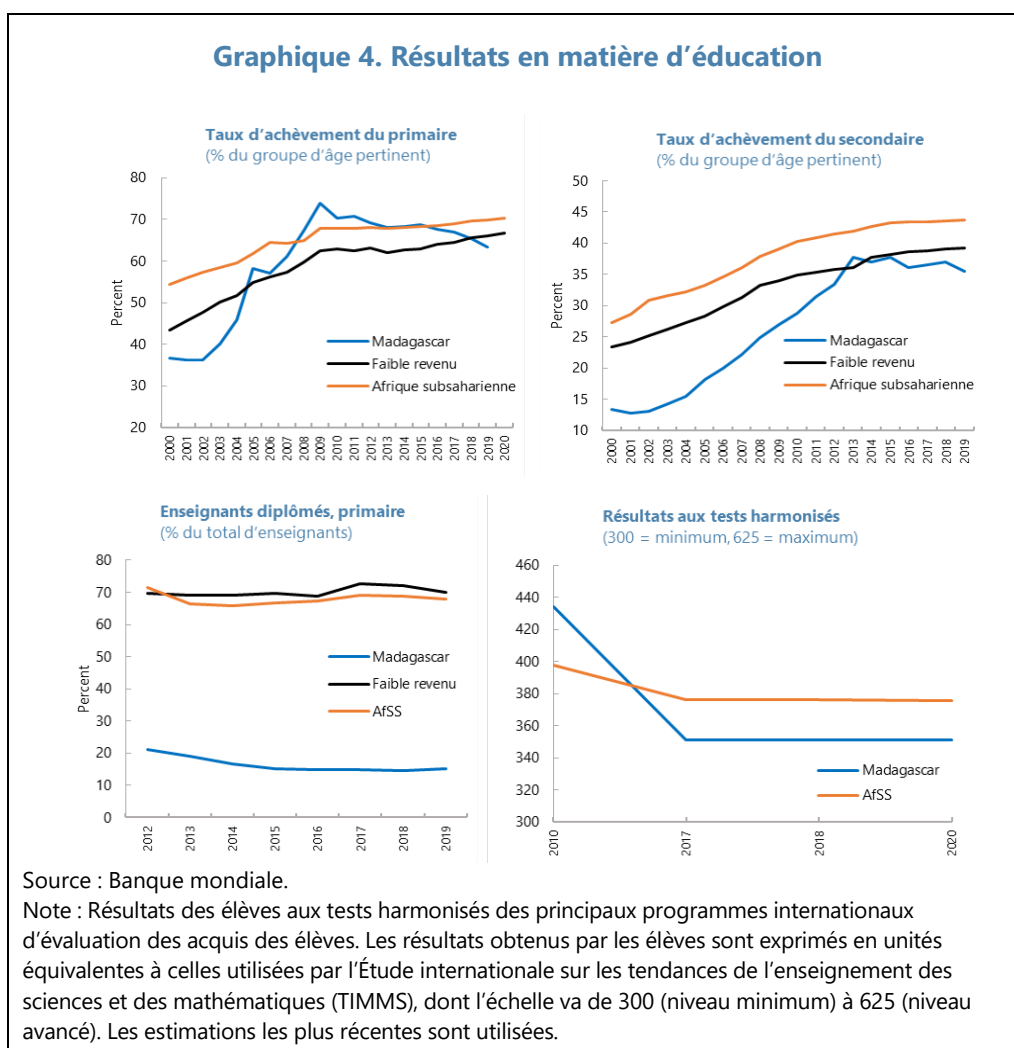
³ Les résultats scolaires découlent de facteurs multisectoriels qui peuvent comprendre la qualité des enseignants, des facteurs tels que la malnutrition, l'état de santé des élèves, le cadre d'apprentissage général, etc.

⁴ Une étude plus récente du ministère de l'Éducation et de la Banque mondiale indique une amélioration des résultats scolaires entre 2016 et 2021 en dépit des effets de la pandémie de COVID-19. Les résultats définitifs de cette étude devraient être publiés prochainement.

⁵ Bien que le gouvernement se soit engagé à allouer au moins 20 % du budget national au secteur de l'éducation, les enveloppes effectives et les réalisations ont été plus faibles, allant de 12 à 16 % sur la période 2021–23.

pour la gestion du personnel de la fonction publique — notamment pour éliminer les « enseignants fantômes » (enquête de suivi des dépenses publiques (PETS), 2021).

- Il conviendrait par ailleurs de veiller à ce que les salaires des enseignants de l'école publique⁶ et des enseignants communautaires soient versés en temps opportun (Banque mondiale, 2020, 2022a, 2022b).
- Enfin, il est souhaitable de développer la gestion décentralisée conformément à la politique de décentralisation⁷ en allouant des ressources supplémentaires aux écoles (par le biais de subventions aux établissements ou de transferts à la caisse-école) tout en améliorant la ponctualité des transferts (Banque mondiale 2020, 2022a, 2022b).



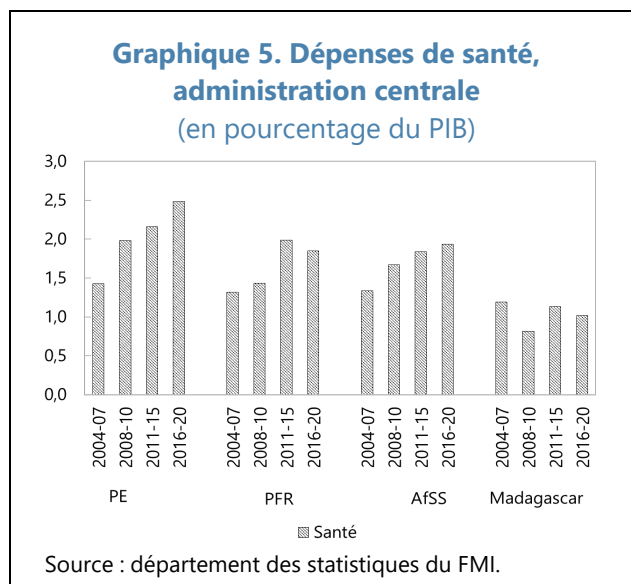
⁶ Selon la Banque mondiale (2022b), 40 % des enseignants de l'école publique et 80 % des enseignants FRAM mentionnent plus d'un retard dans le versement des salaires au cours des deux années précédentes, ces retards atteignant parfois plusieurs mois.

⁷ Le gouvernement passe progressivement à la gestion par subventions aux écoles (caisse école). Ces subventions combinées aux transferts pour les cantines scolaires se sont élevées à 39 milliards d'ariary rien qu'en 2021 (0,07 % du PIB).

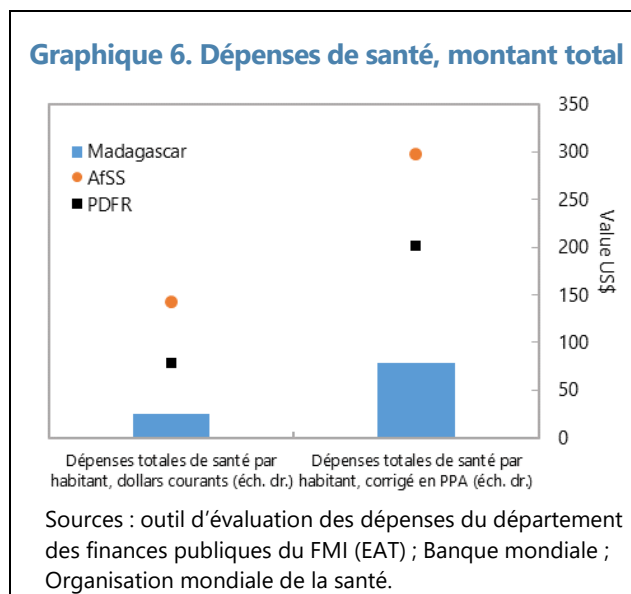
C. Santé

6. Les dépenses publiques et les dépenses totales de santé sont faibles comparées aux pays à faible revenu et aux pays d'AfSS.

Les dépenses publiques de santé ont baissé ces dernières années (de 1,3 % du PIB en 2016 à 1,0 % en 2020) et restent faibles par rapport aux pays à faible revenu (PFR) (1,8 % du PIB sur la période 2016-2020), aux pays émergents (2,5 % du PIB sur la période 2016-20) et à l'AfSS (1,9 % du PIB sur la période 2016-20) (graphique 5). Comme les dépenses d'éducation, les dépenses publiques de santé en pourcentage des dépenses publiques totales sont plus élevées que dans les pays comparables (18,6 % à Madagascar contre 10,2 % dans les PFR), ce qui reflète le faible niveau des dépenses publiques. Cependant, les dépenses de santé totales (publiques et privées) *par habitant* s'élèvent à environ 78 dollars par personne et par an (en parité de pouvoir d'achat), soit moins de la moitié de la moyenne des PFR, qui est de 202 dollars par personne et par an (graphique 6).



7. Le système public de santé comprend quatre types d'établissements, qui ont une autonomie limitée (Banque mondiale, revue des dépenses publiques, 2014). Il s'agit des centres de santé de base pour les soins de santé primaires implantés dans les communes, des centres hospitaliers de référence dans les districts, des centres hospitaliers de référence et universitaires dans les régions, et des centres spécialisés à l'échelle régionale et centrale. L'assurance maladie privée et communautaire est peu développée en raison du bas niveau des revenus et du faible nombre d'emplois formels. Les services gratuits et les bons sont limités à certains programmes et régions.



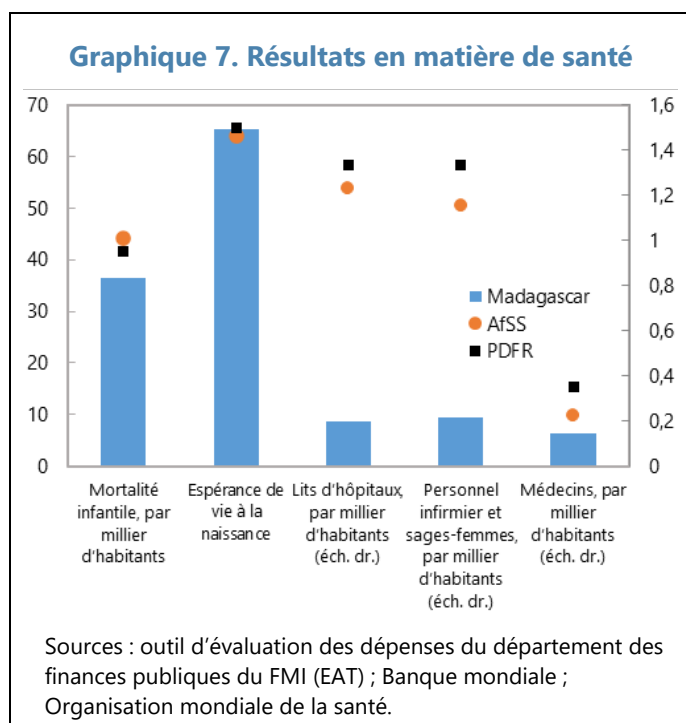
8. Madagascar a progressé sur certains indicateurs de santé, mais d'importants défis demeurent en termes de malnutrition, de vaccination et de services. Selon les indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale, les performances de Madagascar se sont améliorées au cours des dix dernières années en ce qui concerne l'espérance de vie (67 ans en 2020 contre 62 en AfSS), le taux de mortalité maternelle (335 décès pour 100 000 naissances

vivantes en 2017, contre 534 en AfSS) et le taux de mortalité infantile (36 décès pour 1 000 naissances vivantes en 2020 contre 50 en AfSS). Cependant, la prévalence de la malnutrition a fortement augmenté (de 28 % de la population totale en 2010 à 49 % en 2020). De même, la prévalence des retards de croissance parmi les enfants de moins de cinq ans est toujours l'une des plus fortes au monde (39,8 %). Des défis demeurent en ce qui concerne la couverture vaccinale de base (diphtérie, tétanos, coqueluche), qui reste faible à 55 % parmi les enfants âgés de 12 à 23 mois en 2021 selon les indicateurs de la Banque mondiale. Enfin, le système de santé souffre d'une forte pénurie de personnel (médecins, infirmiers et sages-femmes) et de déficits d'autres ressources (par exemple, lits d'hôpitaux) par rapport aux autres pays d'AfSS et aux autres PFR (graphique 7).

9. Pour améliorer les résultats en matière de santé, il faudra mobiliser de nouvelles ressources intérieures et mener des réformes de grande ampleur. Les dépenses publiques de santé ne représentant que 1 % du PIB, le secteur de la santé est clairement sous-financé et manque de personnel. Des ressources

supplémentaires sont nécessaires — en particulier dans les services de santé primaires — pour favoriser la rétention de personnels de santé qualifiés et motivés tout en assurant une meilleure distribution en zone rurale (en particulier en renforçant la décentralisation et en augmentant les allocations aux centres de santé de base). Des réformes de la gestion des finances publiques sont requises pour améliorer l'exécution budgétaire et garantir une saine gestion des investissements publics dans le secteur. La politique nationale de protection sociale (adoptée en 2015) et la stratégie nationale de protection sociale (2019-23) ont pour ambition d'atteindre la couverture santé universelle (CSU) par un système contributif et la gratuité de l'accès

aux soins pour les ménages les plus pauvres⁸. Cependant, le plan d'action pour la stratégie de CSU n'a jamais été achevé. Il faut donc, pour atteindre l'objectif de CSU, une stratégie de financement soigneusement définie, accompagnée de critères d'identification clairs des ménages les plus pauvres et les plus vulnérables qui pourront accéder gratuitement aux soins — sur la base du registre social en cours d'établissement (Banque mondiale, 2022a).



⁸ Un décret a été pris en 2017 portant création de la Caisse nationale de solidarité en santé (CNSS), une entité publique dotée de l'autonomie administrative et financière, chargée de collecter et de gérer les contributions de couverture de santé universelle (CSU) et versant des prestations aux établissements sanitaires. La CNSS a été récemment dissoute.

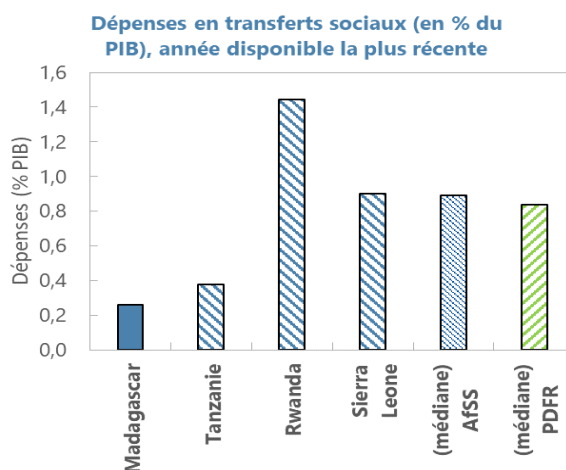
D. Aide sociale

10. Les dépenses d'aide sociale⁹ à Madagascar restent parmi les plus basses au monde, avec une faible couverture de la population vulnérable. Les dépenses afférentes aux filets de protection sociale (c'est-à-dire hors assurances sociales telles que les pensions) se sont élevées en moyenne à 0,2 % du PIB sur la période 2011-20 (selon la base de données ASPIRE). Ce chiffre est nettement inférieur aux dépenses des pays comparables (médiane de 0,9 % du PIB en AfSS et de 0,8 % du PIB dans les PFR, graphique 8). Le document de stratégie du gouvernement (2019-23) vise à porter la couverture des filets de protection sociale des ménages extrêmement pauvres à 15 % en 2023 et 50 % à l'horizon 2030. Cependant, la couverture des dispositifs de protection sociale demeure très faible (5 % de la population contre 20 % dans les pays comparables, graphique 9).

11. Le système de protection sociale comprend deux programmes de transferts monétaires réguliers, majoritairement financés par les donateurs :

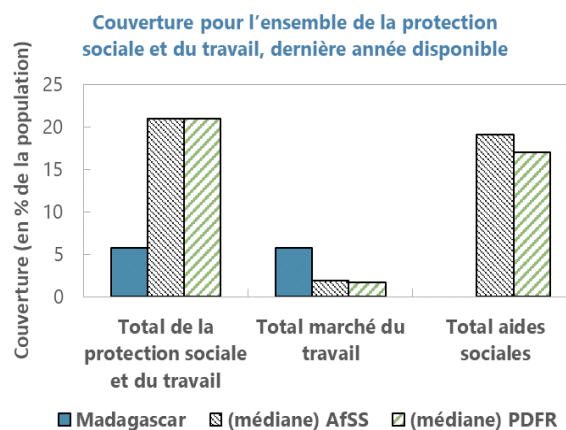
- Un programme de transferts monétaires conditionnels (Transfert Monétaire pour le Développement Humain, TMDH), qui verse aux familles avec enfants de moins de 12 ans des aides régulières conditionnées à la fréquentation de l'école primaire, avec un complément financé par l'UNICEF pour les enfants qui passent dans le secondaire (LUL « Let us Learn »). Le TMDH comprend aussi les bénéficiaires du programme « Fiavota », un programme de transferts monétaires d'urgence conçu pour aider les familles gravement touchées par la sécheresse dans le Sud du pays.

Graphique 8. Dépenses d'aide sociale



Sources : outil d'évaluation de la Protection Sociale et du Travail (SPL-AT) développé par le département des finances publiques du FMI ; banque de données ASPIRE de la Banque mondiale.

Graphique 9. Couverture de l'aide sociale



Sources : outil d'évaluation de la protection sociale et du travail (SPL-AT) développé par le département des finances publiques du FMI ; banque de données ASPIRE de la Banque mondiale.

⁹ Selon la classification de la base de données ASPIRE de la Banque mondiale, les programmes d'aide sociale sont définis comme des transferts non contributifs en espèces ou en nature. Les dépenses d'aide sociale comprennent donc les transferts monétaires (avec et sans conditionnalité), les programmes de cantines scolaires, l'aide alimentaire ciblée et les transferts quasi monétaires tels que les exonérations de frais et les chèques repas.

- Un programme de protection sociale productive (Argent contre Travail Productif, ACTP ou Asa Avotra Mirindra) offrant des possibilités d'aides monétaires en contrepartie d'un travail pendant trois ans au minimum pour les travailleurs pauvres dans certains districts avec une composante non conditionnelle en faveur des personnes vulnérables invalides qui ne peuvent pas travailler.

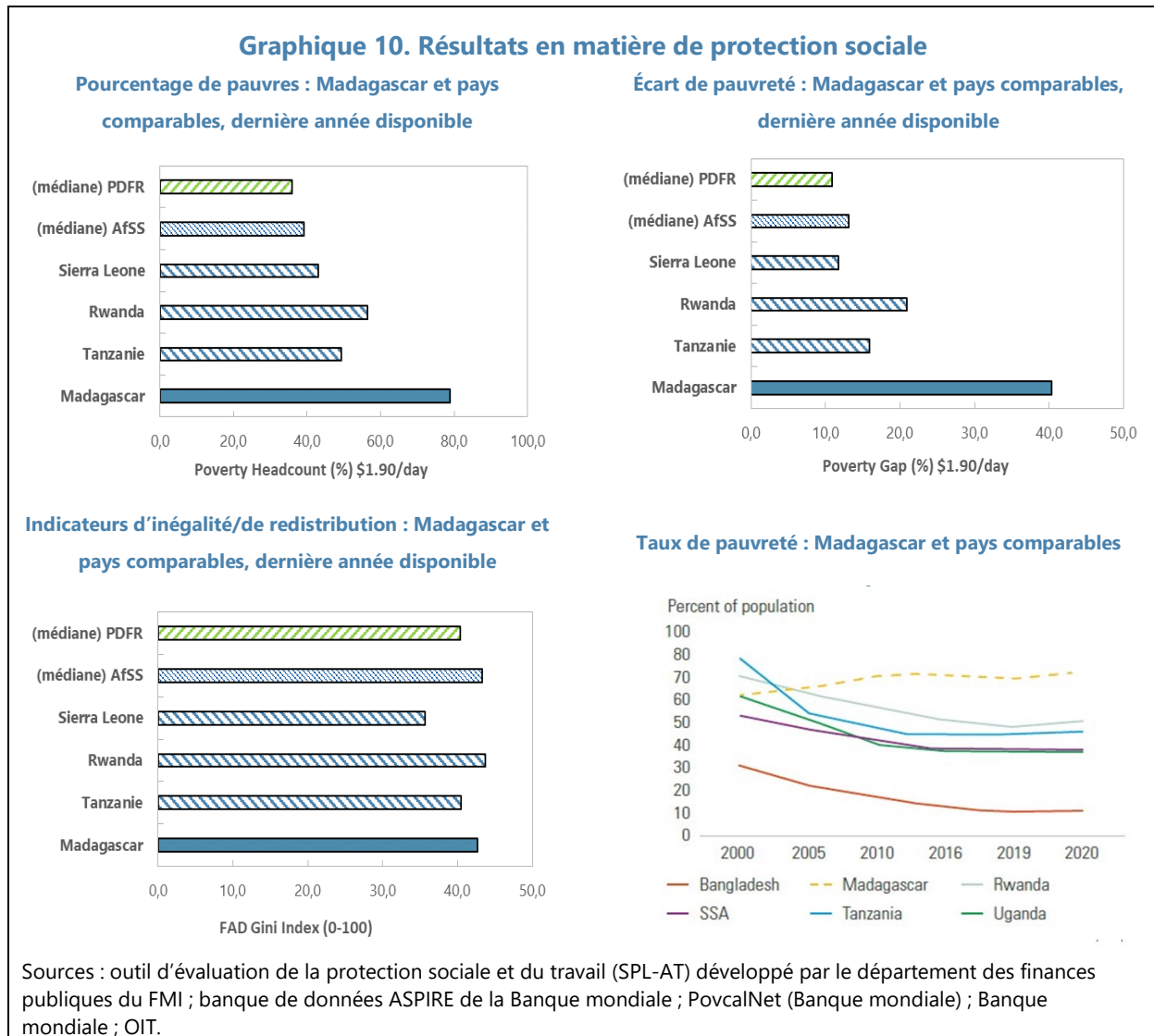
Ces programmes sont soutenus par la Banque mondiale et mis en œuvre par le Fonds d'intervention pour le développement (FID). Ensemble, ils couvrent environ 309 000 ménages en situation d'extrême pauvreté, principalement en zone rurale (89 % étant financés par les donateurs). Cependant, selon l'UNICEF, leur couverture géographique est limitée (ils ne sont déployés que dans 7 des 22 régions) et la couverture est rationnée dans les régions bénéficiaires par évaluation indirecte des ressources et vérification communautaire (ils ne touchent que 30 % des ménages dans ces régions en dépit d'une pauvreté omniprésente).

12. En outre, il existe trois types de programmes de protection sociale en réponse aux chocs, dont deux ont été élaborés lors de la pandémie de COVID-19 :

- Un programme de transferts monétaires inconditionnels (« Toseke Vonje Aigne », TVA), lancé en 2018 après la sécheresse causée par El Niño dans le Sud. Ce programme comprend des déclencheurs spécifiques afin de couvrir les victimes de mauvaises récoltes, de cyclones et de sécheresses dans le Sud. La couverture varie d'une année à l'autre, mais le nombre total de bénéficiaires a avoisiné 108 000 ménages, qui ont reçu 80 000 ariary (environ 20 dollars) par mois pendant cinq mois.
- Un programme de transferts monétaires inconditionnels (« Tosika Fameno ») mis en place à la suite de la pandémie de COVID-19 en coordination avec les donateurs afin d'aider les ménages vulnérables dans trois régions urbaines ayant particulièrement souffert du confinement national. Environ 215 000 ménages ont reçu 100 000 ariary (environ 25 dollars) par mois pendant deux mois (mai et juillet 2020). La participation reposait sur un enregistrement volontaire au moyen d'une enquête en ligne au niveau communautaire et les paiements étaient effectués en espèces (par l'intermédiaire d'agences de paiement) ou par le biais de comptes d'argent mobile.
- Un projet présidentiel financé sur ressources intérieures fournissant des dons en nature (« Vatsy Tsinjo ») aux plus vulnérables et à ceux dont les activités ont souffert du confinement lié à la COVID-19 dans trois régions. On estime que 305 000 colis alimentaires ont été distribués (pour un objectif initial de 500 000 colis), chaque ménage recevant deux colis pour deux mois (avril et juillet 2020). La stratégie ciblait initialement les personnes sans domicile, les personnes âgées et celles qui avaient souffert du confinement, mais elle a été élargie pour couvrir, entre autres, les étudiants universitaires, les artistes, les personnes souffrant de handicaps et les enseignants de la fonction publique.

13. Le taux de pauvreté à Madagascar s'est aggravé après la pandémie de COVID-19 et devrait rester proche de 80 % dans les trois prochaines années. Le taux de pauvreté sur la base de la définition internationale (pourcentage de la population vivant avec moins de 1,90 dollar par

jour en PPA de 2011) était estimé à environ 78 % en 2012 contre 36 % dans les PFR et 39 % en AfSS (graphique 10). La Banque mondiale (2022a) estime que Madagascar n'est pas parvenue à réduire la pauvreté au cours des dix dernières années, le taux de pauvreté atteignant maintenant le taux record de 81 % en 2020. En outre, l'écart de la pauvreté (mesure de l'intensité de la pauvreté donnée par la différence entre le seuil de pauvreté et le revenu moyen des pauvres en pourcentage du seuil de pauvreté) avoisine 40 %, contre 13 % en AfSS. Quant aux inégalités, les dernières mesures, qui remontent à 2012¹⁰, montrent que les inégalités sont proches de la moyenne des pays d'AfSS, avec un coefficient de GINI de 42,6.



¹⁰ Selon la Banque mondiale (2020), il existe un risque significatif que la crise de la COVID-19 ait aggravé les inégalités existantes, compte tenu de l'augmentation prévisionnelle du taux d'extrême pauvreté en 2020.

14. Le renforcement du système de protection sociale et l'expansion des filets de protection sociale existants seraient une priorité d'action pour réduire la pauvreté et protéger les plus vulnérables. Les principaux leviers d'action sont les suivants¹¹ :

- **Actualiser la stratégie de protection sociale.** Le gouvernement a adopté sa politique nationale de protection sociale (PNPS) en 2015 en vue de couvrir la moitié de la population vulnérable à l'horizon 2030. La stratégie nationale de la protection sociale (SNPS) pour 2019-23 déclare à son tour vouloir couvrir 15 % de la population en situation d'extrême pauvreté d'ici 2023. Pour atteindre l'objectif de la PNPS, il sera important d'actualiser la stratégie à moyen terme et de lier les objectifs déclarés à une stratégie de financement clairement définie.
- **Établir un registre social national.** Alors que la PNPS envisageait de dresser l'inventaire de tous les programmes sociaux et d'établir un registre unique des bénéficiaires en vue de mieux planifier et coordonner les interventions, ceux-ci sont encore en cours d'élaboration et ne sont pas opérationnels. Il sera indispensable de développer le registre des bénéficiaires existant pour en faire un registre social national¹² (en commençant par exemple par une phase pilote avec une couverture géographique limitée) afin de faciliter l'expansion des transferts et de réagir rapidement aux futures crises. Il conviendrait que le registre social soit géré et actualisé régulièrement par le Ministère de la Population et qu'il serve de base à la sélection des bénéficiaires potentiels des programmes sociaux, qu'il garantisse une réponse coordonnée et harmonisée aux besoins sociaux et qu'il évite une dispersion des efforts des différents donateurs.
- **Veiller à ce que les enveloppes budgétaires soient prévisibles et suffisantes et développer durablement les programmes de protection sociale.** Les dépenses d'aide sociale (c'est-à-dire les transferts en espèces et en nature) sont extrêmement faibles et restent principalement financées par les donateurs externes. Étant donné le niveau de la pauvreté et les besoins immenses, il est important de ménager un espace budgétaire (en réaffectant les dépenses et/ou en augmentant les recettes) afin d'élargir progressivement la couverture des programmes sociaux existants et d'accroître la résilience des ménages aux chocs. L'expérience réussie du programme « Tosika Fameno », conçu et mis en œuvre en seulement quelques semaines, pourrait être mise à profit pour élargir les programmes sociaux existants.

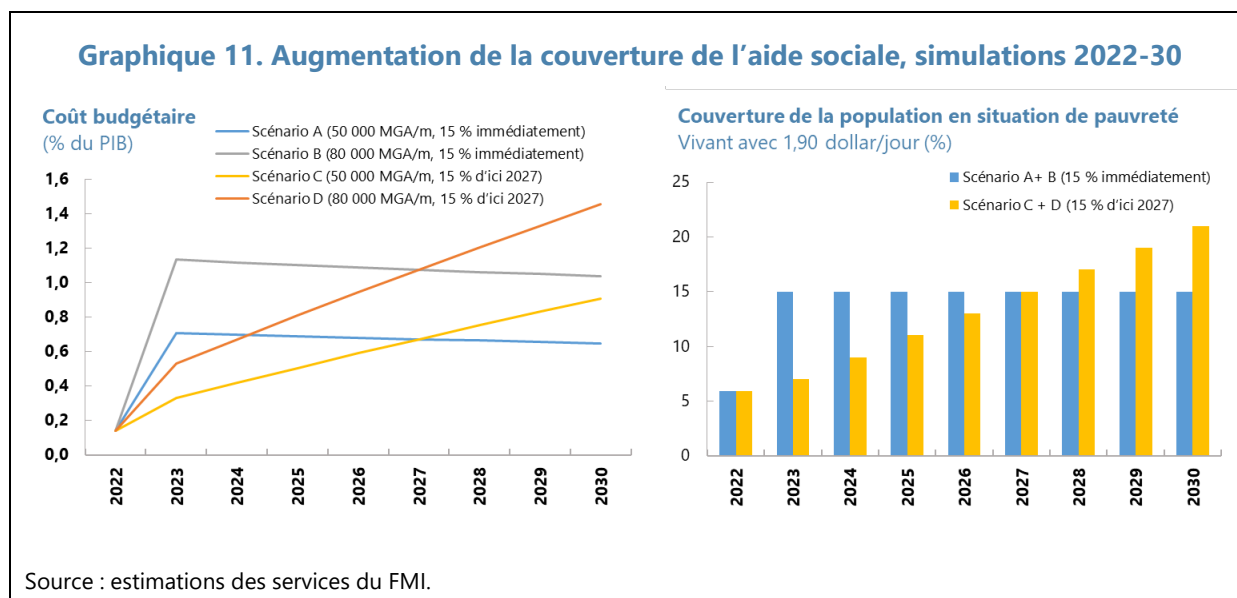
¹¹ Ces leviers d'action sont conformes au rapport de la Cour des comptes sur les mesures sociales prises en 2020 pour lutter contre les effets de la pandémie de COVID-19.

¹² Alors qu'un registre des bénéficiaires est une base de données statique/une liste des bénéficiaires *existants* des programmes sociaux, un registre social n'est pas qu'une base de données, mais un système d'information complet comprenant les bénéficiaires *potentiels* (éligibles ou non). En particulier, c'est un système dynamique qui évolue au fil du temps et facilite l'enregistrement des demandeurs, détermine l'éligibilité potentielle, et enregistre, contrôle, actualise et valide les données. Des conditions préalables doivent être réunies pour transformer un registre des bénéficiaires en un registre social, comme l'établissement d'un identifiant unique (par exemple, un identifiant biométrique) et des études de grande ampleur pour recueillir les indicateurs socioéconomiques permettant de calculer un indice de vulnérabilité.

E. Simulations

15. Quatre scénarios établis à des fins d'illustration sont examinés pour estimer le coût budgétaire total d'une augmentation de la couverture des programmes d'aide sociale existants (graphique 11). Dans ces quatre scénarios, on suppose que les transferts augmentent chaque année en fonction de l'inflation moyenne et que les coûts administratifs représentent environ 5 % du montant des transferts. Plus précisément :

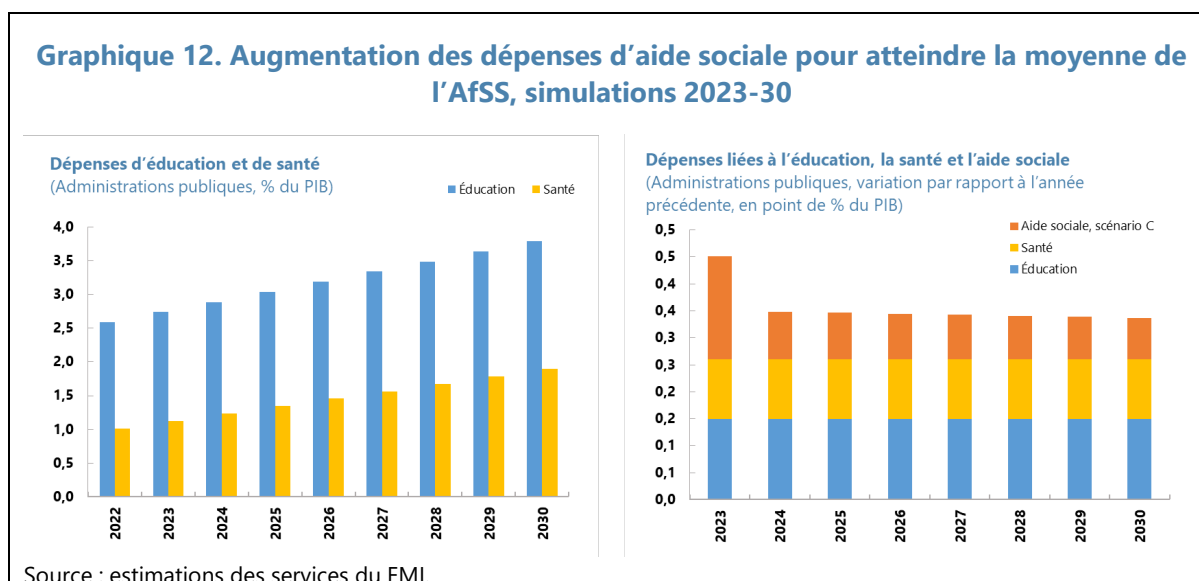
- Le scénario A suppose un transfert mensuel moyen de 50 000 ariary par ménage, la couverture de la population pauvre atteignant immédiatement 15 % en 2023 (conformément aux objectifs de la stratégie des autorités en matière de protection sociale).
- Le scénario B suppose un transfert mensuel moyen de 80 000 ariary par ménage, la couverture de la population pauvre atteignant immédiatement 15 % en 2023.
- Le scénario C suppose un transfert mensuel moyen de 50 000 ariary par ménage, la couverture de la population pauvre n'atteignant que progressivement 15 % en 2027 et continuant à augmenter pour atteindre 20 % en 2030.
- Le scénario D suppose un transfert mensuel moyen de 80 000 ariary par ménage, la couverture de la population pauvre n'atteignant que progressivement 15 % en 2027 et continuant à augmenter pour atteindre 20 % en 2030.



16. Des enveloppes budgétaires conséquentes sont nécessaires pour atteindre l'objectif des autorités dans les quatre scénarios. En effet, il faudrait porter le coût budgétaire des dépenses

d'aide sociale, actuellement de 0,1-0,2 % du PIB, à 0,7-1,5 % du PIB en 2030¹³. Dans le scénario C, une augmentation progressive de la couverture accompagnée d'un montant de transfert modéré (50 000 ariary par ménage et par mois) impliquerait des augmentations budgétaires réalisables de 0,1 % du PIB par année, pour atteindre la dépense moyenne en AfSS de 0,9 % du PIB en 2030.

17. L'augmentation progressive des dépenses d'éducation, de santé et d'aide sociale pour les porter aux niveaux de l'AfSS en 2030 nécessiterait d'accroître le budget annuel de 0,3 % du PIB chaque année (graphique 12). Plus précisément, on suppose que les dépenses publiques d'éducation augmentent de 0,2 % du PIB chaque année (en partant de 2,6 % pour atteindre la moyenne de l'AfSS de 3,8 % en 2030). De même, on suppose que les dépenses publiques de santé augmentent de 0,1 % du PIB chaque année (en partant de 1,0 % pour atteindre la moyenne de l'AfSS de 1,9 % en 2030). Enfin, on suppose que les dépenses d'aide sociale augmentent de 0,1 % du PIB chaque année, conformément au scénario C ci-dessus. Au total, il faut accroître les dépenses sociales de 0,5 % du PIB en 2023, puis de 0,3 % du PIB chaque année de 2024 à 2030 pour atteindre les niveaux de dépenses de l'AfSS et couvrir 15 % de la population vulnérable d'ici 2027.



F. Conclusions

18. Dégager un espace budgétaire afin d'accroître les ressources publiques allouées aux secteurs de l'éducation, de la santé et de la protection sociale devrait être une priorité essentielle du gouvernement. Les ressources actuellement affectées à ces secteurs demeurent très inférieures aux chiffres observés dans d'autres pays d'AfSS et insuffisantes pour améliorer les résultats en matière de développement. Madagascar a réalisé quelques progrès concernant l'accès à l'enseignement primaire et aux services de santé de base, mais la qualité du système éducatif s'est

¹³ Les quatre scénarios intègrent une forte augmentation en 2023 par rapport en 2022 en raison de l'augmentation du montant moyen du transfert par ménage en 2023. Le montant moyen du transfert pour tous les programmes de transferts sociaux n'est pas connu en 2022, mais on suppose qu'il s'élève à 22 500 d'ariary par ménage aux fins de ces simulations (chiffre qui est implicitement déduit de la couverture actuelle des ménages et du coût budgétaire total estimé).

dégradée, d'importants déficits de ressources humaines demeurent dans le secteur de la santé et le taux de pauvreté a augmenté. Il faut poursuivre les efforts pour développer les services sociaux, trouver de nouvelles sources de financement et allouer les ressources avec efficacité compte tenu des immenses besoins de développement du pays.

19. Des réformes institutionnelles et structurelles de grande ampleur sont nécessaires pour accroître les résultats sociaux et atténuer la pauvreté :

- Dans les trois secteurs, entreprendre des réformes de la gestion des finances publiques afin de remédier à l'importante sous-exécution budgétaire (y compris la mise en œuvre des plans d'engagement de dépenses par les ministères sociaux conformément aux stratégies sectorielles) et renforcer la hiérarchisation, la budgétisation et la gestion des investissements publics.
- Dans le secteur de l'éducation, garantir la qualité des enseignants en intégrant progressivement les enseignants communautaires dans la fonction publique par un système de recrutement transparent et basé sur le mérite et développer la gestion décentralisée des ressources de l'éducation.
- Dans le secteur de la santé, mobiliser de nouvelles ressources pour remédier aux pénuries de matériel et de personnel médical, améliorer les procédures de recrutement fondées sur le mérite pour garantir l'intégration de personnels de santé qualifiés et définir clairement les critères de gratuité de l'accès aux soins de santé de base des ménages les plus vulnérables. Pour les ménages qui ne peuvent bénéficier de la gratuité des soins, encourager la formalisation ou faciliter la participation volontaire aux régimes d'assurance maladie contributifs.
- Dans le domaine de la protection sociale, trouver des sources de financement claires et prévisibles en vue de développer progressivement les programmes sociaux existants, tout en établissant un registre social national afin d'harmoniser la réponse sociale entre les interventions et les acteurs et établir une base solide pour augmenter progressivement la couverture de la population vulnérable par l'aide sociale.

Bibliographie

Cour des comptes, rapport d'audit 2020, « Audit de performance des mesures d'urgence sociales dans le cadre de la lutte contre la COVID-19 »

Politique nationale de protection sociale (PNPS), 2015,
[https://www.unicef.org/madagascar/media/8636/file/Politique%20Nationale%20de%20Protection%20Sociale%20\(PNPS\).pdf](https://www.unicef.org/madagascar/media/8636/file/Politique%20Nationale%20de%20Protection%20Sociale%20(PNPS).pdf)

Enquête de suivi des dépenses publiques dans le secteur de l'éducation au niveau primaire à Madagascar, 2021, <https://www.unicef.org/madagascar/media/9581/file/Rapport%20PETS%20.pdf>

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

UNICEF, 2021, « Vers une protection sociale universelle et inclusive pour les enfants à Madagascar »

UNICEF, 2021, « Enquête sur le suivi des dépenses publiques dans le secteur de l'éducation au niveau primaire à Madagascar (enquête PETS) »

UNICEF, 2020, Budget Briefs, <https://www.unicef.org/esa/documents/madagascar-budget-briefs-2020>

Banque mondiale, 2014, « Revue des dépenses publiques: Background Paper sur la Santé »

Banque mondiale, 2020, « Perspectives Economiques de Madagascar: Traverser la voie de la reprise », décembre 2020

Banque mondiale, 2022 (a), « Diagnostic-pays systématique (DPS) de Madagascar », avril 2022

Banque mondiale, 2022 (b), « Perspectives Economiques de Madagascar: Surmonter la Tempête », mai 2022

INFORMALITÉ ET CROISSANCE À MADAGASCAR¹

Ce chapitre examine le lien entre l’informalité et la croissance à Madagascar et vise à mieux comprendre le secteur informel. Il analyse les caractéristiques des unités de production informelles et de l’emploi informel. Les constats de cette étude indiquent que l’informalité est une caractéristique centrale de l’activité économique à Madagascar et que les unités de production informelles sont le principal moteur de l’emploi avec une forte concentration autour du travail indépendant. Dans l’ensemble, l’informalité est associée à une méconnaissance des procédures administratives et à la complexité et au coût des mesures fiscales et réglementaires. La croissance de la productivité totale des facteurs (PTF) est en moyenne plus stable et plus forte dans le secteur informel que dans le secteur formel.

A. Introduction

1. La notion d’informalité a évolué. Depuis son introduction au début des années 70, la définition, les causes, les mesures et les implications du secteur informel ont suscité des débats animés. Étant donné les multiples facteurs auxquels elle peut être associée, cette notion reste difficile à cerner, ce qui expose sa mesure à de nombreuses critiques et limites. Ces limites constituent un important défi pour les statisticiens et les décideurs politiques, car l’informalité est souvent associée à des trajectoires visant à contourner des décisions politiques « inadaptées ». C’est pourquoi, pour concevoir des mesures fructueuses, il est indispensable de reconnaître les contours et associations possibles de l’informalité.

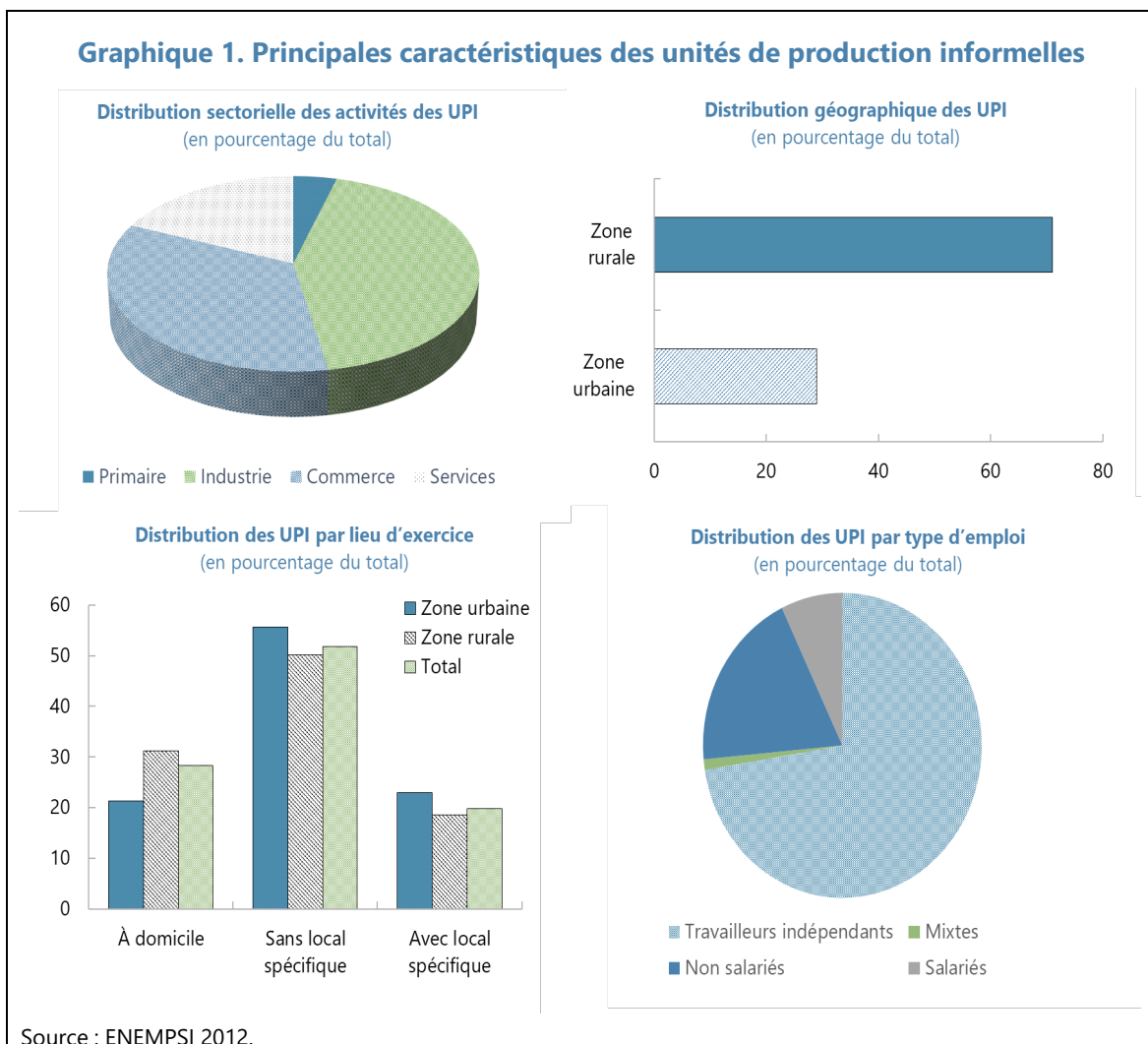
2. L’informalité est généralement reconnue comme une réalité impliquant un défaut de conformité juridique et administrative. Elle représente toutes les activités économiques exercées par des travailleurs ou des unités économiques non couverts ou seulement partiellement couverts — par la loi ou dans la pratique — par des dispositifs formels. Cette étude se fonde sur les résultats de l’enquête nationale sur l’emploi et le secteur informel (ENEMPSI) de 2012, réalisée par l’Institut national de la statistique (INSTAT) de Madagascar, qui couvre toutes les unités de production non agricoles informelles à Madagascar. Une enquête actualisée a été réalisée en 2021/22, dont les résultats sont en cours de diffusion avec l’appui de l’OIT. Les résultats préliminaires, qui seront publiés dans les prochains mois, sont globalement inchangés par rapport à l’enquête de 2012. Dans ce chapitre, le secteur informel représente les unités de production qui n’ont pas fourni de numéro d’identification statistique et d’états financiers. Le critère des états financiers a été introduit pour éviter d’exclure des unités de production qui auraient un numéro d’identification statistique sans fonctionner comme des unités formelles (sur la base du mode d’organisation et de production).

3. Ce chapitre vise à offrir une meilleure compréhension du secteur informel et examine la relation entre l’informalité et la croissance à Madagascar. Le reste du chapitre est divisé en quatre sections. La section B décrit les principaux faits stylisés de l’informalité à Madagascar. La section C explore le lien entre l’informalité et l’État. La section D explore le lien entre l’informalité et la croissance. Enfin, la section E conclut et propose des recommandations.

¹ Préparé par Mokhtar Benlamine, Véronique Salins, Ghislain Afavi, Ialy Rasoamanana (tous du département Afrique), Coffi Agossou et Nombàna Razafinisoa (tous deux de l’OIT).

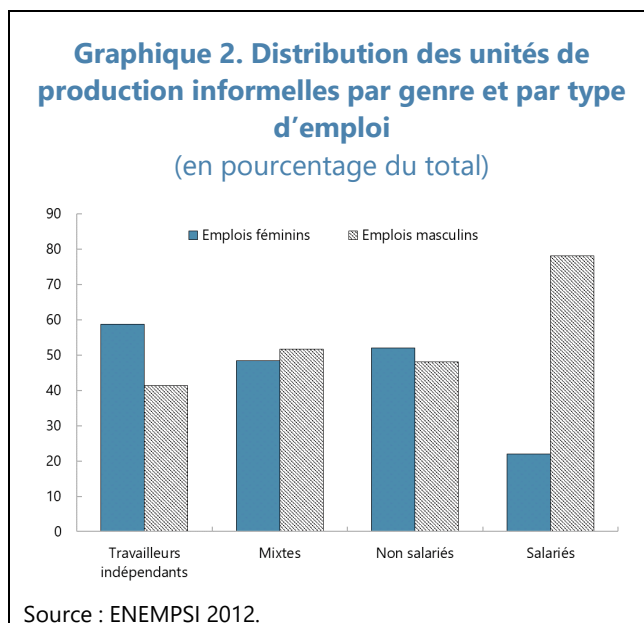
B. Faits stylisés de l’informalité à Madagascar

4. Les unités de production informelles jouent un rôle prédominant dans l’économie malagasy. En effet, la quasi-totalité des unités de production individuelles du pays sont informelles. À fin décembre 2012, le pays comptait 2 268 900 unités de production individuelles, dont 99,9 % étaient classées comme informelles car elles n’avaient pas fourni de numéro d’identification statistique ni d’états financiers. Leurs activités se concentrent essentiellement dans la confection de vêtements (43 %) et le commerce (34 %). La plupart des unités de production informelles sont situées en zone rurale (71 %) et en général, elles n’ont pas de locaux spécifiques (52 %) ou sont installées à domicile (28 %). La majorité compte un seul travailleur indépendant (72 %) et seulement 8 % emploient des travailleurs salariés. L’effectif moyen est d’environ 1,4 personne. La durée de vie moyenne des unités de production informelles est d’environ 10,3 ans, la durée de vie étant plus longue pour les unités situées en zone rurale et exerçant dans les secteurs manufacturier et agricole. En revanche, les unités de production informelles opérant dans le commerce et les services ont une durée de vie moyenne plus courte.



5. Le secteur informel est la principale source d'emploi à Madagascar. Il fournit 95 % de l'emploi total et c'est le principal pourvoyeur d'emplois pour les femmes (97 % des femmes ayant un emploi travaillent dans des unités de production informelles contre 94 % des hommes), les jeunes et les personnes peu instruites ou sans instruction. Les travailleurs du secteur informel sont relativement jeunes, avec une moyenne d'âge s'établissant à 35 ans contre 41 ans dans l'administration. Les personnes de moins de 26 ans représentent près du tiers de la main-d'œuvre informelle. Les employés les plus jeunes travaillent souvent comme apprentis payés ou non ou comme aide familiale. Les jeunes ne représentent que 18 % des dirigeants d'unités de production informelles. Le niveau d'instruction est faible, la moyenne étant estimée à 4,7 années de scolarité. Sept employés sur dix ont appris le métier sur le tas et seulement 2,4 % ont suivi une formation officielle. La part des employés ayant une expérience professionnelle dans une grande entreprise est très faible, à 0,4 %.

6. Le secteur informel malagasy se caractérise par une participation relativement élevée des femmes. Les femmes y occupent en effet la moitié des emplois (52 %). La majorité des travailleurs indépendants sont des femmes (58 %). La majorité des aides familiales dans les unités de production du secteur informel sont des femmes (53 %). Néanmoins, les femmes occupent les postes les moins payés et les plus vulnérables, notamment les services domestiques aux ménages et autres catégories d'aides familiales. Les femmes sont très présentes en dehors de l'agriculture, car l'offre de main-d'œuvre féminine est importante et représente 21 % des emplois féminins, contre 14 % des emplois masculins. Les entreprises informelles agricoles mobilisent beaucoup plus de main-d'œuvre masculine que les entreprises informelles non agricoles.

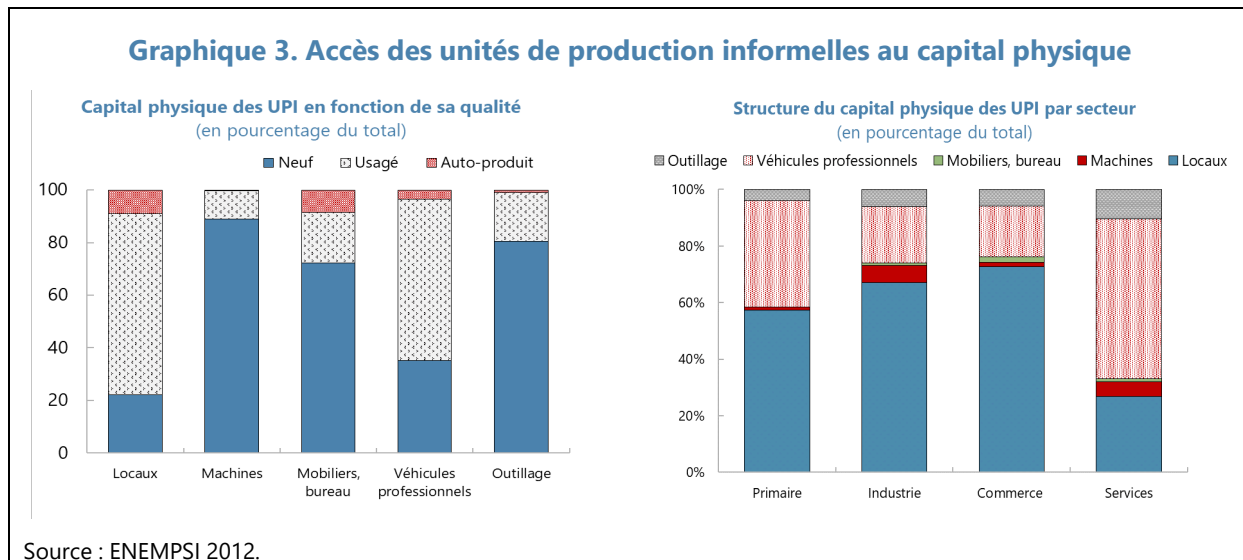


7. Les conditions de travail sont loin d'être décentes et le droit du travail est peu respecté dans le secteur informel. Huit personnes employées sur dix sont concernées par des situations d'emploi inadéquat. Seulement 3 % des travailleurs bénéficient d'un contrat écrit, 27 % ont un contrat oral et près de 70 % n'ont pas de contrat du tout. Les congés payés sont pratiquement inexistantes parmi les travailleurs dépendants (0,8 %) et très faibles parmi les employés (2,5 %). L'accès des employés informels aux services de protection sociale est très faible, environ 97 % des travailleurs étant exclus du système de sécurité sociale contributif existant. Il n'y a pas de protection de l'emploi. Quatre emplois dépendants sur dix (travailleurs et aides familiales payés et non payés) et un tiers des emplois salariés sont non permanents.

8. Les actifs du secteur informel restent très modestes. Les activités informelles sont principalement exercées par des travailleurs ayant un faible niveau d'instruction et de compétences. Les horaires de travail sont inférieurs à ce qu'ils sont dans le secteur formel, la

majorité des travailleurs ne travaillant pas plus de 35 heures par semaine (53 %). La valeur moyenne du capital physique reste faible, à 956 600 MGA (moins de 250 dollars) par unité de production. Il se compose essentiellement de locaux (54 %) et de véhicules (33 %), les machines et les outils ne représentant que 12 % du capital physique total. Près de 60 % de ce capital est acheté d’occasion, tandis que 34 % est acheté neuf et 6 % construit par l’entrepreneur lui-même. Ce capital est constitué de biens personnels à hauteur d’environ 65 %, partagé avec d’autres unités de production informelles à hauteur de 23 % et loué à hauteur de 11 %. L’investissement, qui reste très faible à environ 380 200 MGA (moins de 100 dollars), est essentiellement utilisé pour acheter des locaux (48 %) et du matériel roulant (33 %). Seulement 44 % des unités de production informelles déclarent avoir investi au cours de l’année de l’enquête, ces investissements n’étant estimés qu’à 8 % de leur valeur ajoutée, ce qui souligne une faible capacité d’accumulation du secteur.

9. Les emprunts financiers sont rares. Sur la période examinée, seulement 3,4 % des unités de production informelles déclarent avoir eu recours à l’emprunt. Les prêts sont principalement consentis par la famille et les amis (48 %), des institutions de microfinance (21 %) et des fournisseurs (15 %), et ils servent essentiellement à financer l’achat de matières premières. Les investissements sont financés par l’épargne individuelle pour près de 97 % de leur valeur nominale, quasiment sans recours aux banques ou aux institutions de microfinance.

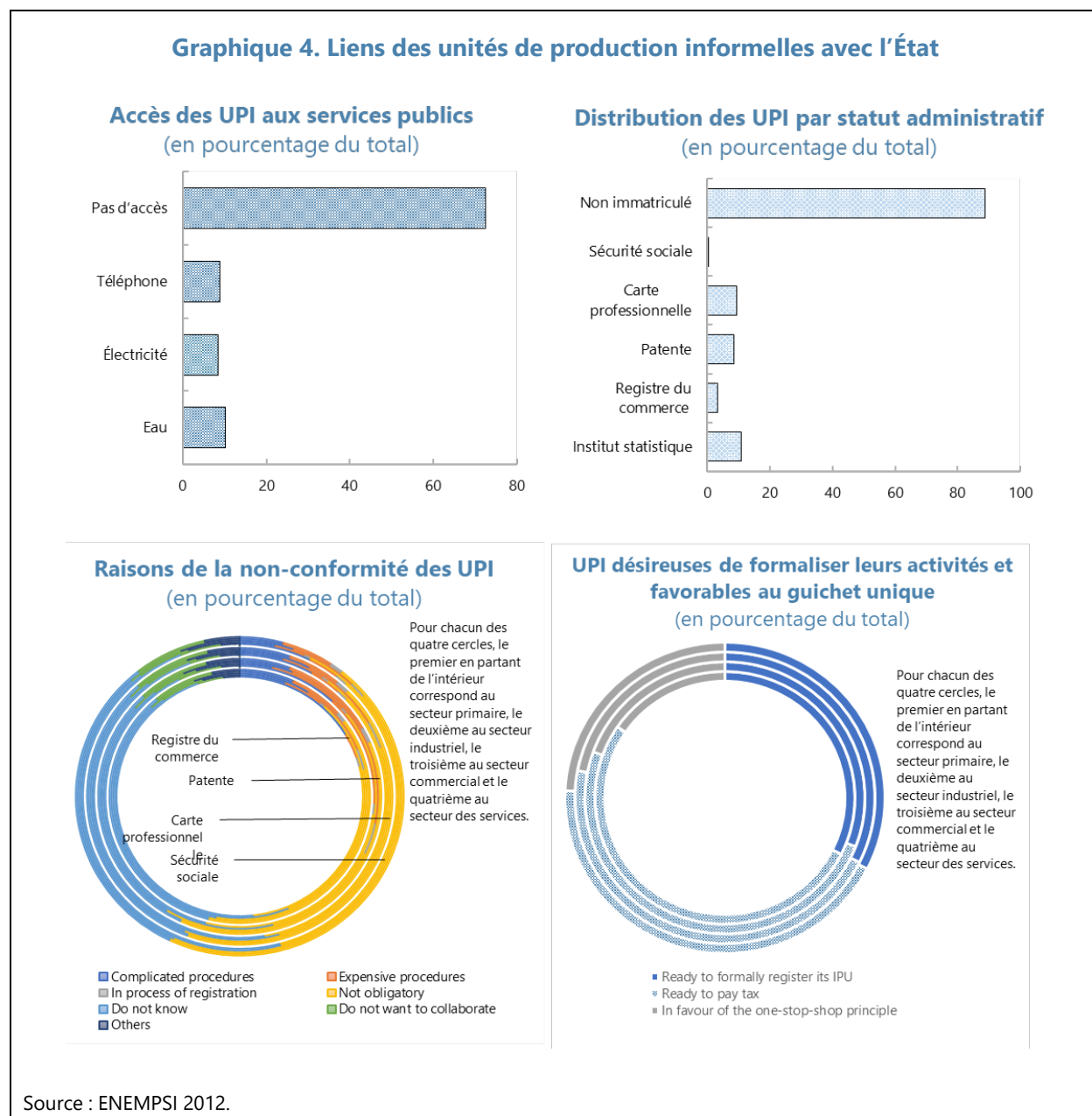


C. Le secteur informel et l’État

10. Le secteur informel a un accès limité, voire inexistant, aux services publics, en particulier en zone rurale. Les activités informelles sont souvent exercées dans un environnement peu sûr, sans accès aux services publics élémentaires. Plus de huit unités de production informelles sur dix sont logées dans des locaux de fortune, seulement 10,2 % d’entre elles ayant accès à l’eau, 8,8 % au téléphone et 8,4 % à l’électricité. La situation est pire en zone rurale où seulement 9,8 % des unités de production informelles ont accès à l’eau, 4,6 % à l’électricité et 6,4 % au téléphone, contre respectivement 17,7 % pour l’eau et l’électricité et 14,5 % pour le téléphone en zone urbaine.

11. Le secteur informel est presque totalement inconnu du secteur public. Près de neuf unités de production informelles sur dix sont totalement inconnues de l'administration.

Seulement 11 % ont un numéro d'identification statistique, 9 % payent la patente (taxe professionnelle), 9 % ont une carte professionnelle et 3 % sont immatriculées au registre du commerce. L'affiliation à la sécurité sociale est quasi inexistante (0,2 %).



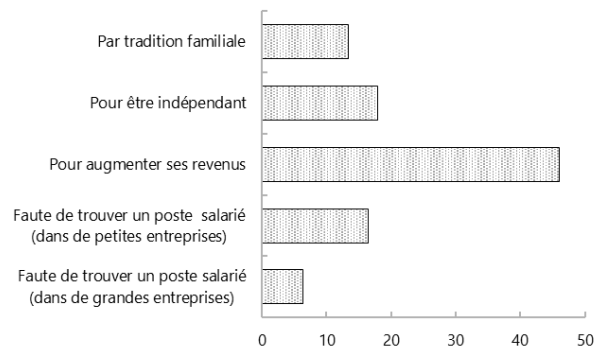
12. La méconnaissance des procédures (40 %) et des obligations des entreprises (33 %) constitue la principale raison à l'origine de la non-conformité dans le secteur informel.

Seulement 8 % des unités considèrent que les procédures sont compliquées et 7 % déclarent que l'enregistrement formel est coûteux. De plus, seulement 6 % des unités de production informelles déclarent être informelles pour contourner la législation en vigueur ou pour éviter de payer la patente, d'obtenir une carte professionnelle ou de cotiser au système de sécurité sociale.

13. Pourtant, le secteur informel affirme n'être pas opposé à la formalisation de ses activités. Plus de 40 % des unités interrogées se déclarent prêtes à procéder à l'enregistrement administratif de leur entreprise tandis que 61 % confirment leur disposition à payer des impôts. Leurs principales motivations étant un meilleur accès à un emplacement sur le marché (25 %) et un meilleur accès au crédit (14 %). Quelques 6 % des unités de production informelles ont déjà lancé la procédure d'enregistrement mais n'ont pas pu la terminer en raison de la complexité et du coût élevé des procédures. Près de 67 % des unités considèrent que les impôts devraient être payés à l'administration locale (et non à l'administration centrale) pour : i) construire des infrastructures (44 %), ii) investir dans la santé et l'éducation (30 %) et iii) établir un fonds de soutien aux microentreprises (18 %). Ce résultat souligne l'importance que les unités de production informelles attachent à un meilleur accès aux services publics pour justifier la taxation.

14. La création d'activités informelles semble être motivée par la recherche de revenus plus élevés et plus d'indépendance. Bien que la situation diffère d'un secteur à l'autre, le choix du secteur informel est globalement motivé par l'espoir d'obtenir un revenu plus élevé (46 %), d'être indépendant (18 %) et de perpétuer les traditions familiales (13 %). Moins d'un quart des unités interrogées mentionnent des difficultés à trouver un emploi salarié dans de petites et grandes entreprises parmi les raisons qui les ont amenées à créer une entreprise individuelle. En zone urbaine, la création d'unités informelles non agricoles pour compenser l'échec de la recherche d'un emploi salarié est plus forte qu'en zone rurale, ce qui indique une plus grande difficulté d'accès au marché du travail en zone urbaine.

Graphique 5. Principales raisons avancées par les unités de production informelles pour créer des entreprises informelles
(en pourcentage du total)



Source : ENEMPSI 2012.

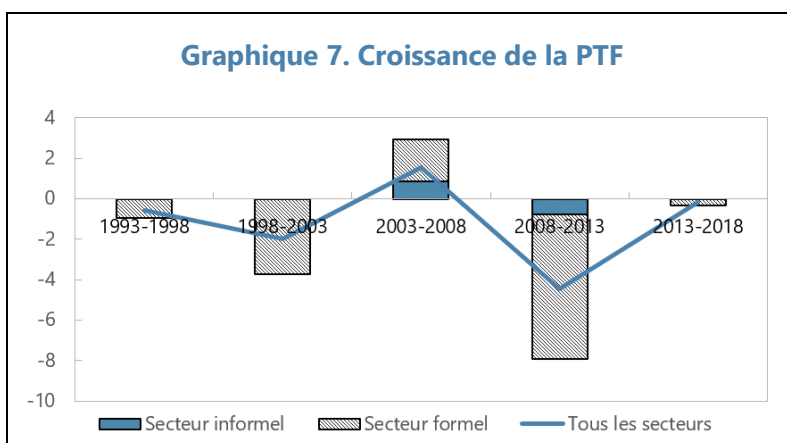
D. Informalité et croissance

15. La relation entre l'informalité et la croissance est un débat de longue date avec des conclusions mitigées. L'incapacité à définir une mesure unique et consensuelle de la production informelle complexifie la discussion sur la relation entre les secteurs formel et informel, car les résultats des études diffèrent en fonction de la méthodologie employée. On peut toutefois distinguer quatre approches de l'informalité. Dans l'approche dualiste, le secteur informel exerce des activités de survie et son fonctionnement est totalement isolé du secteur formel. L'approche structuraliste considère les unités informelles comme des unités économiques subordonnées, et l'informalité comme une tentative des unités formelles de réduire leurs coûts de fonctionnement pour gagner en compétitivité. L'approche légaliste considère le secteur informel comme une réaction à un système juridique hostile, caractérisé par la lourdeur des règles publiques et des procédures, qui crée des obstacles à la formalisation. Enfin, l'approche volontariste voit le secteur informel comme un choix délibéré fait par des micro-entrepreneurs évaluant les coûts et avantages de la formalité.

16. La contribution du secteur informel à la création nationale de richesse à Madagascar est importante. En effet, le secteur informel représentait 43 % du PIB en 2012. Hors activités agricoles, il générerait 36 % du PIB non agricole, l'équivalent de 24 % du PIB total. Les entreprises commerciales informelles réalisaient 69 % du chiffre d'affaires total du secteur informel, 45 % de la production totale et 46 % de la valeur ajoutée totale. Le secteur manufacturier représentait 15 % du chiffre d'affaires total, 28 % de la production de biens et de services et 29 % de la valeur ajoutée créée par le secteur informel.

17. Cependant, le secteur informel peut représenter une concurrence déloyale pour le secteur formel. L'enquête sur les entreprises réalisée par la Banque mondiale en 2013 souligne que 71,7 % des entreprises formelles affrontent la concurrence d'entreprises non immatriculées ou informelles, et que 19 % des entreprises désignent les pratiques des concurrents du secteur informel comme une contrainte majeure.

18. Il existe une relation stable de longue date entre le PIB du secteur informel et le PIB du secteur formel en Afrique subsaharienne (AfSS). Le Groupe des perspectives de la Banque mondiale a constitué une base de données sur l'économie informelle utilisant plusieurs approches pour 196 pays sur la période 1990-2018. Utilisant les estimations de la production informelle basées sur le modèle à indicateurs et causes multiples (Schneider, Buehn et Montenegro, 2010), nous effectuons des tests de cointégration sur un échantillon de 40 pays d'AfSS de 1993 à 2018. Nous réalisons trois tests de cointégration, à savoir le test de Kao, le test de Pedroni et le test de



Westerlund. La variable dépendante est le PIB du secteur formel, et la variable indépendante est le PIB du secteur informel. Le résultat indique que les deux séries sont cointégrées de sorte que nous pouvons faire valoir l'existence d'une relation stable de long terme entre le PIB nominal du secteur informel et le PIB nominal du secteur formel. Le résultat se vérifie pour les tests de Kao et de Westerlund. En supposant qu'il n'y a pas de dépendance transversale au sein de l'échantillon, nous constatons que le PIB nominal du secteur informel cause le PIB formel au sens de Granger (l'inverse est également vrai), ce qui signifie que les deux variables peuvent aider à se prédire l'une l'autre. Cependant, lorsqu'on neutralise la dépendance transversale dans le test de causalité de Granger, la causalité de Granger disparaît dans les deux sens. Ces résultats montrent qu'il est important de formaliser l'économie en offrant suffisamment d'incitations au lieu de contraindre le développement du secteur, ce qui aura des implications négatives sur le secteur formel également.

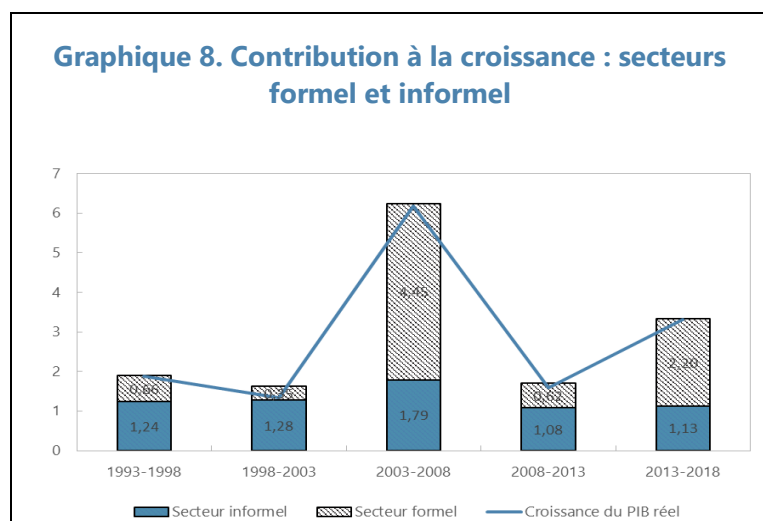
19. Des régressions uniques confirment l'existence de la cointégration pour Madagascar. À partir des estimations de la production informelle à Madagascar basées sur un modèle à indicateurs et causes multiples, nous confirmons l'existence d'une relation positive de long terme entre l'économie informelle et l'économie formelle sur la période 1993-2018. Cette relation est

plus forte lorsqu'on neutralise les crises politiques de 2002 et 2009. Les séries de PIB formel et informel sont intégrées d'ordre un, et le test de cointégration de Johansen est concluant. Le résidu est stationnaire à 10 %.

20. La croissance de la PTF est plus stable et plus forte en moyenne dans le secteur informel que dans le secteur formel. Nous commençons par estimer la PTF de l'économie (annexe VI du rapport des services du FMI pour les consultations de 2022 au titre de l'article IV pour Madagascar). Deuxièmement, nous estimons la PTF du secteur informel en prenant pour hypothèse que pour produire, le secteur utilise uniquement du travail et qu'il emploie 95 % de la main-d'œuvre du pays. Cela suppose que la part du travail dans le secteur informel est constante, ce qui concorde avec les résultats préliminaires de l'enquête nationale de 2021/22. On calcule ensuite la PTF du secteur informel en utilisant une fonction de Cobb-Douglas linéaire, puis la PTF du secteur formel en prenant pour hypothèse que la PTF dans l'économie est la moyenne pondérée des PTF des deux secteurs. La pondération varie dans le temps et correspond à la part de chaque secteur dans le PIB. Les résultats montrent que la croissance de la PTF est hétérogène d'un secteur à l'autre ; elle est plus stable dans le secteur informel et proche de zéro. Ces résultats sont conformes aux précédentes études. Grimm et Lay (2011) ont examiné la dynamique du secteur informel à Madagascar entre 1995 et 2004. Ils constatent que la croissance dans le secteur informel est majoritairement extensive, avec peu de créations d'emplois ou d'accumulation du capital, et que le développement de la plupart des activités passe par la création de nouvelles entreprises plutôt que par le développement des entreprises existantes, ce qui cadre avec des rendements nettement plus élevés à de très faibles niveaux de capital. En outre, utilisant un échantillon de 135 entreprises formelles recueilli entre 2004 et 2007 à Madagascar, Byiers et Lacovone (2011) comparent la productivité du travail de petites entreprises informelles et formelles. Ils constatent qu'elle est plus faible dans les entreprises formelles que dans les entreprises informelles et expliquent ces résultats par le coût élevé de la formalisation.

E. Recommandations

21. La recommandation R204 de l'OIT sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle préconise trois pistes pour achever le processus de formalisation : i) la création d'emplois décents et d'entreprises pérennes dans l'économie formelle, ii) la transition des travailleurs et des entreprises de l'économie informelle vers l'économie formelle et iii) la prévention de l'informalisation des emplois.



22. La formalisation de l'économie est conforme au Plan Émergence Madagascar, comme l'expose le Velirano 6 : Un travail décent pour tous. Cette mesure est particulièrement importante de par ses effets sur les autres politiques sectorielles et spécifiques telles celles qui soutiennent la croissance inclusive (améliorer la productivité et l'efficacité des unités de production ainsi que l'égalité des opportunités d'accès aux marchés et aux moyens de production), les politiques fiscales (élargissement de la base d'imposition, transparence et justice fiscale), les politiques de l'emploi (promotion du travail décent, etc.), les politiques commerciales (intégration dans la chaîne de valeur nationale ou internationale, droit de la concurrence), les politiques en matière d'éducation et de santé (abolition du travail des enfants, augmentation du pourcentage d'élèves boursiers, amélioration des conditions de travail et de la santé féminine, etc.).

23. Compte tenu de l'importance du secteur informel à Madagascar, l'ajustement des politiques en faveur de la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle est crucial. Au vu du nombre croissant de personnes travaillant dans le secteur informel à Madagascar, adopter une approche stratégique moins orientée sur la fiscalité et bien plus sur la protection sociale pour stimuler le processus de formalisation est crucial. La reconnaissance et la prise en compte de la dynamique de l'informalité et de ses principaux facteurs et caractéristiques sont un premier pas vers l'adoption de politiques plus adaptées. À cet effet, l'Institut national de la statistique est en train de compiler les résultats de l'enquête informelle de 2021/22 conduite avec l'appui de l'OIT. Un accès rapide et fiable à ces informations serait utile. En outre, l'Office national de l'emploi et de la formation, qui est chargé de centraliser, d'analyser et de diffuser les données statistiques sur l'emploi, ainsi que la Direction générale de l'emploi pour le renforcement du service public de l'emploi aideront à surmonter les insuffisances du système d'information sur le marché du travail et faciliteront le rapprochement entre l'offre et la demande de travail à l'échelle nationale. Ils pourraient aussi fournir des services d'orientation, de formation, de placement et de suivi.

24. La rationalisation de la réglementation du travail et le renforcement de la coordination institutionnelle sont également des éléments essentiels du processus de formalisation. Le code du travail en vigueur à Madagascar est régi par la loi n° 2003-044 du 28 juillet 2004. Cette loi n'aborde pas la question de l'économie informelle. L'OIT a aidé les autorités à la réviser, en particulier ses articles 1, 2 et 3, afin de mieux prendre en compte les droits des travailleurs informels. Le nouveau code du travail doit en principe être soumis à l'Assemblée nationale et au Sénat au cours de la prochaine session parlementaire. Les autorités pourraient également i) encourager la création d'emplois formels à Madagascar en soutenant la création d'entreprises par les jeunes et en renforçant les dispositifs existants d'aide à la création d'entreprise (FIHARIANA, etc.), ii) réformer la législation et la réglementation pour se conformer aux instruments internationaux ratifiés, iii) mettre en place une législation susceptible de faciliter la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle en réduisant les formalités administratives et en incitant les unités de production informelles à se formaliser et iv) élargir le système de protection sociale en étendant la couverture de la sécurité sociale aux travailleurs de l'économie informelle (au niveau de la CNAPS et des autres services liés).

25. Promouvoir la sécurité sociale est une priorité de la stratégie de développement. Cela contribuera à la réduction des inégalités et des vulnérabilités des travailleurs malagasy en

permettant l'accès des travailleurs ruraux et indépendants aux mécanismes existants de sécurité sociale, en particulier la couverture santé pour les travailleurs et leurs familles ainsi que les pensions de retraite. La promotion de la sécurité sociale auprès des travailleurs ruraux, qui représentent 82 % des travailleurs malagasy, souligne le lien inséparable et complémentaire entre l'emploi et la protection sociale, une priorité et une condition du développement durable clairement définie dans le plan national de développement. Le code de la sécurité sociale malagasy est régi par le décret n° 69-145 du 8 avril 1969 fixant le code de prévoyance sociale. Sa couverture est limitée et nécessite une refonte pour mieux répondre aux défis et besoins actuels et futurs. Le gouvernement a demandé l'aide de l'OIT pour procéder à sa révision. Une feuille de route est en cours d'établissement, l'objectif étant que le nouveau code soit disponible vers 2024. Entre-temps, les autorités pourraient étudier différents mécanismes permettant, d'une part, à tous les travailleurs de bénéficier d'une protection sociale et d'améliorer les autres services et prestations et, d'autre part, d'améliorer la sécurité et la santé au travail au niveau des entreprises, y compris dans le secteur informel et dans le secteur agricole.

26. Il est également indispensable de sensibiliser la population à la législation et aux procédures fiscales et parallèlement, de renforcer la qualité des services de l'administration fiscale et de réduire le coût de la formalité et de la conformité en adoptant un cadre législatif adéquat pour les micro et petites entreprises pour soutenir le processus de formalisation.

27. Il importe également de concevoir un système fiscal simplifié qui tienne compte à la fois des caractéristiques du secteur informel et de la capacité de l'administration fiscale (voir encadré). Bien que difficilement taxable en raison de sa nature fragmentée, le secteur informel offre néanmoins un potentiel fiscal non négligeable qui pourrait contribuer aux efforts du pays pour mobiliser des recettes budgétaires. De ce fait, il conviendrait d'élaborer une politique fiscale propre aux unités de production informelles tout en garantissant sa viabilité, principalement en maximisant les gains tout en maintenant les coûts d'imposition à un niveau optimal pour l'administration fiscale. Les avancées dans le domaine de la dématérialisation offrent de nouvelles opportunités pour la taxation du secteur informel.

Encadré 1. Taxation des micro-entreprises à Madagascar

Pour favoriser la formalisation, il faut un système fiscal simple et des coûts de conformité fiscale réduits. Bien que Madagascar ait récemment fourni des efforts significatifs pour réduire les coûts de conformité administrative, la principale taxe applicable aux micro-entreprises pourrait être encore simplifiée.

Les micro-entreprises sont assujetties à un impôt forfaitaire. Un impôt synthétique unique, combinant la TVA et l'impôt sur les bénéfices, est applicable aux entreprises ou personnes physiques réalisant un chiffre d'affaires annuel inférieur à 200 millions de MGA (environ 50 000 dollars). Cet impôt représente 5 % du chiffre d'affaires de l'entreprise, avec un minimum de 16 000 MGA. Cependant, l'entreprise peut déduire 2 % du montant des achats de biens et services sous réserve qu'elle puisse fournir des factures en ligne conformes au modèle établi par l'administration fiscale. Il en va de même des charges de personnel, tant qu'elles sont soumises à l'impôt sur les revenus salariaux et assimilés. Cet impôt est complété par l'impôt synthétique intermittent, qui cible spécifiquement le secteur informel. Les personnes ou entreprises enregistrées qui achètent des biens ou des services au secteur informel sont tenues de retenir 5 % du montant payé (le taux monte à 10 % lorsque la transaction concerne des non-résidents).

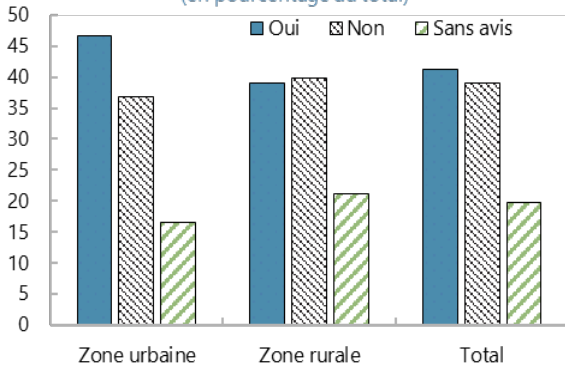
La fiscalité des micro-entreprises pourrait être encore simplifiée pour éviter d'imposer une charge fiscale relativement lourde ou des coûts administratifs significatifs aux micro-entreprises. Un taux de taxation de 5 % du chiffre d'affaires peut être conséquent pour les entreprises dont les marges sont faibles. Et bien que la taxe puisse être ramenée à 3 % sur la base des achats enregistrés de biens et de services, les micro-entreprises qui souhaitent bénéficier de cette déduction voient leur charge administrative sensiblement accrue alors qu'elles n'ont pas forcément les capacités pour justifier précisément toutes leurs opérations. Dans ce contexte, les autorités pourraient envisager d'abaisser le taux de l'IS tout en maintenant le minimum de perception. En outre, il serait également important, pour une promotion efficace de la formalisation, de veiller à ce que le taux de l'IS soit plus faible que le taux de l'ISI.

La méconnaissance des procédures et des obligations des entreprises étant les principales raisons citées pour la non-observance fiscale dans le secteur informel, il est essentiel de veiller à ce que le respect des obligations fiscales ne soit pas trop pesant. À cet égard, les récents efforts de l'administration fiscale pour simplifier les procédures d'enregistrement et de paiement de l'IS, notamment par la dématérialisation des déclarations et des paiements, sont positifs. Il est également indispensable, pour bâtir la confiance dans le système fiscal et faciliter la formalisation, de stabiliser le système et d'éviter des signaux contradictoires — en remettant indûment en question l'éligibilité au régime et en appliquant des contrôles fiscaux excessifs après la formalisation des unités.

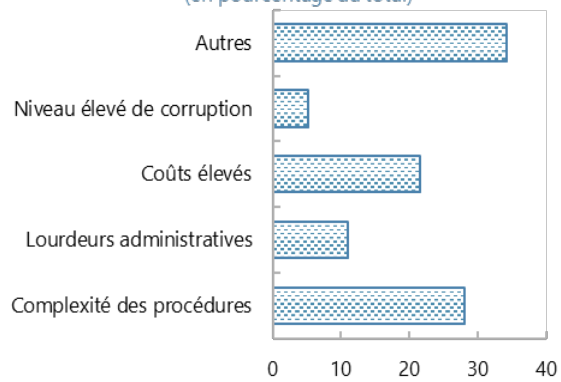
28. Un allègement des contraintes financières pour élargir et faciliter l'accès aux services financiers et réduire leur coût encouragerait l'investissement. Pour faciliter l'accès au financement, les autorités pourraient i) établir un fonds national de garantie avec des taux bonifiés et un fonds de démarrage pour aider les entreprises à respecter la réglementation, ii) concevoir et appliquer des réglementations efficaces conciliant la stabilité financière et l'ouverture de nouveaux circuits de financement pour les entreprises, iii) encourager la participation des investisseurs et iv) soutenir le secteur privé en créant une banque de développement et en apportant plus de ressources à l'intermédiation financière formelle à moindre coût.

Graphique 9. Principales caractéristiques du secteur informel

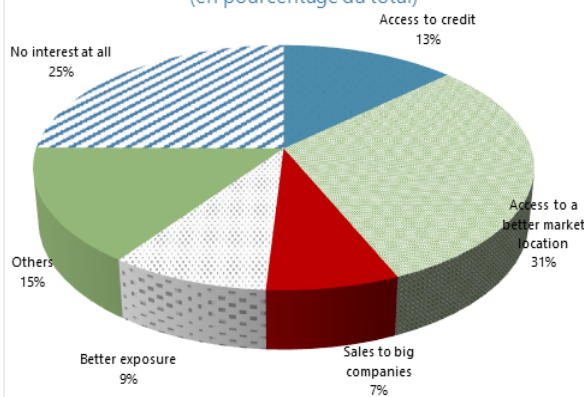
Distribution des UPI en fonction de leur volonté d'enregistrer leur activité
(en pourcentage du total)



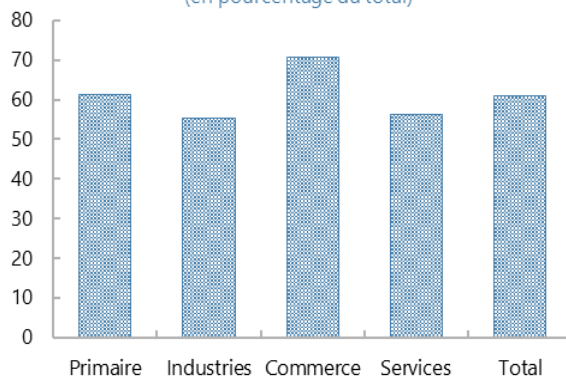
Distribution des UPI en fonction des obstacles à l'enregistrement de leur activité
(en pourcentage du total)



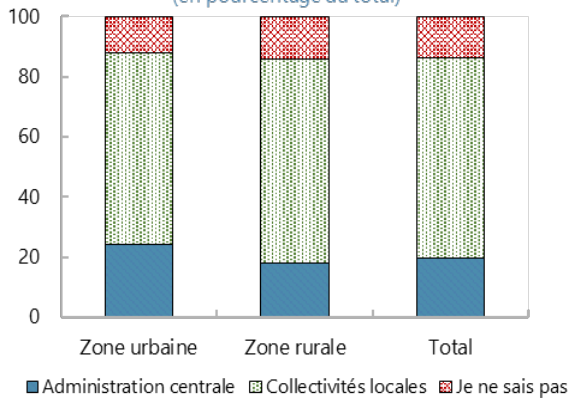
Distribution des UPI en fonction de leur principale motivation à enregistrer leur activité
(en pourcentage du total)



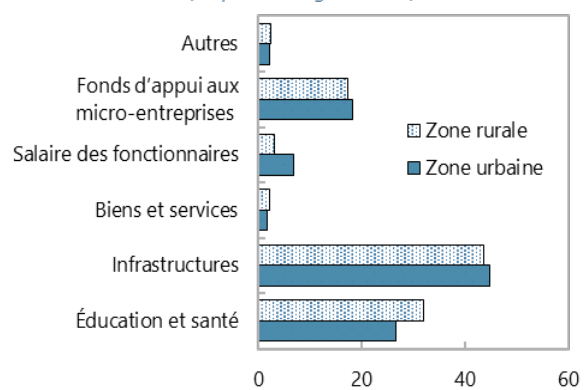
Distribution des UPI en fonction de leur volonté de s'acquitter d'impôts
(en pourcentage du total)



Principaux bénéficiaires du paiement des impôts d'après les UPI
(en pourcentage du total)



Distribution des UPI selon leurs préférences d'affectation des impôts recouvrés
(en pourcentage du total)



Source : ENEMPSI 2012.

INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET CHOCS CLIMATIQUES À MADAGASCAR¹

L'insécurité alimentaire a considérablement augmenté à Madagascar au cours des dix dernières années et freine le développement humain. Les causes de l'insécurité alimentaire à Madagascar sont liées aux vulnérabilités démographiques, à la pauvreté pluridimensionnelle, au manque d'instruction, ainsi qu'à des faiblesses structurelles dans la chaîne de valeur alimentaire et à l'insuffisance des infrastructures de base, telles que l'irrigation et les transports, qui nuisent au développement de l'activité agricole. En outre, Madagascar est exposée à une grande diversité de chocs climatiques, que le changement climatique semble appelé à accentuer. Les principales recommandations pour réduire l'insécurité alimentaire sont les suivantes : i) améliorer la riposte et l'état de préparation aux situations d'urgence, ii) élaborer des politiques visant à remédier à l'insécurité alimentaire structurelle en améliorant la chaîne alimentaire et en relevant les défis posés par les chocs climatiques et iii) prendre des mesures pour améliorer la gestion des finances publiques vertes et la gestion des investissements publics liés au climat afin d'investir dans la résilience à long terme et de mobiliser des financements extérieurs.

A. Insécurité alimentaire à Madagascar : évolution récente

1. L'insécurité alimentaire à Madagascar a considérablement augmenté au cours des dix dernières années et freine le développement humain. En septembre 2022, 8,8 millions de personnes (environ 33 % de la population) vivent dans l'insécurité alimentaire², soit une augmentation d'un million en trois mois. En novembre 2022, 2,22 millions de personnes dans le Grand Sud et dans le Grand Sud-Est sont confrontées à une situation d'insécurité alimentaire urgente (graphique 1). Le nombre de personnes en insécurité alimentaire est nettement plus élevé pendant la soudure, mais la situation demeure critique tout au long de l'année. Cinq millions de personnes sont victimes de catastrophes naturelles récurrentes telles que les cyclones, les inondations et les sécheresses³. La prévalence de la malnutrition aiguë⁴ s'établit à 8 %, tandis que la

¹ Rédigé par Dominique Fayad (département Afrique) en étroite concertation avec Aminata Doucoure, Herilalaina Rambalo et Federico Ramonda (tous du Programme alimentaire mondial). Cette analyse a bénéficié d'utiles commentaires de l'Union européenne (UE) et de l'Organisation mondiale pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

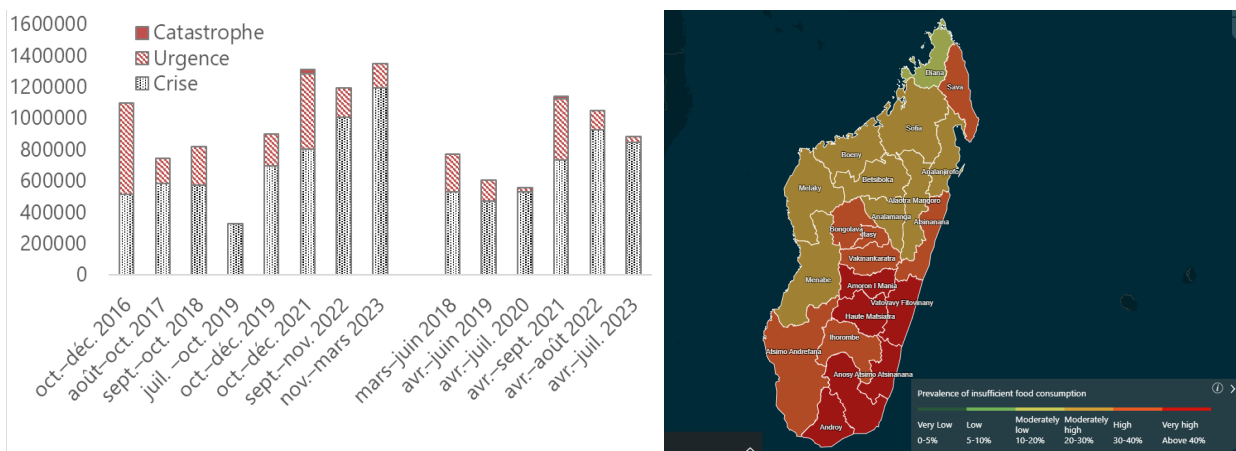
² Selon le Sommet alimentaire mondial de 1996, la sécurité alimentaire est une situation où une population, à tout moment, a l'accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive permettant de satisfaire ses besoins nutritionnels et ses préférences alimentaires pour mener une vie saine et active.

³ Selon le Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes (UNDRR) et le PNUD.

⁴ Également appelée « émaciation », la malnutrition aiguë se caractérise par une détérioration rapide de l'état nutritionnel sur une courte période. Chez les enfants, elle peut être mesurée par l'indice poids-taille ou par la circonférence de la partie supérieure du bras.

prévalence de la malnutrition chronique⁵ ressort à 40 %, faisant de Madagascar le 10^e pays le plus touché par les retards de croissance.

Graphique 1. Nombre de personnes en situation d'insécurité alimentaire et carte de la faim en novembre 2022



Sources : estimations conjointes de la malnutrition — PAM, UNICEF, OMS, Banque mondiale.

Note : les personnes dont la consommation alimentaire est insuffisante sont celles dont la consommation alimentaire est faible ou limitée, selon le score de consommation alimentaire (SCA). Le SCA est un indicateur représentatif de la sécurité alimentaire qui mesure la diversité des aliments consommés dans un ménage et la fréquence à laquelle des aliments sont consommés. Le SCA est calculé en utilisant la fréquence de consommation de huit groupes d'aliments au cours des 7 jours précédant l'enquête avec des poids standardisés pour chacun des groupes d'aliments reflétant leur densité en nutriments, puis il classe la consommation alimentaire des ménages comme étant « faible », « limitée » ou « acceptable ».

2. Des événements climatiques extrêmes, la pandémie de COVID-19 et les conséquences du conflit en Ukraine ont aggravé l'insécurité alimentaire.

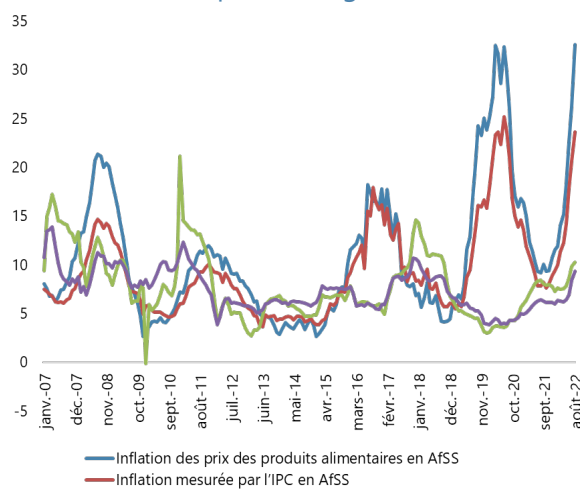
Une période prolongée de sécheresses exceptionnelles dans le Sud depuis 2019 a réduit la production agricole, plongeant environ 1 million de personnes en moyenne dans l'insécurité alimentaire au cours des trois dernières années, dont 250 000 en situation de famine. Pas moins de cinq tempêtes tropicales⁶ ont frappé Madagascar en 45 jours pendant la saison cyclonique 2021/22 ; ces phénomènes ont été jugés d'intensité normale par les centres météorologiques sur la base des tendances historiques pour l'ensemble de la saison, mais exceptionnels de par leur fréquence. De fortes précipitations, des vents violents, des inondations et des glissements de terrain ont causé des dommages considérables au réseau routier, aux barrages, aux maisons, aux établissements scolaires et aux installations sanitaires, aux rizières (dont beaucoup ont été inondées par deux fois) et aux vergers, ce qui a engendré des pressions sur les prix et nuï aux récoltes

⁵ Également appelée retard de croissance, la malnutrition chronique est une forme de défaut de croissance qui se développe sur une période prolongée du fait d'une nutrition insuffisante maintenue sur de longues périodes (comprenant une nutrition insuffisante de la mère et de mauvaises pratiques d'alimentation des nourrissons et des jeunes enfants) ou des infections répétées. Elle est définie comme le pourcentage d'enfants âgés de 0 à 59 mois de petite taille pour leur âge. Taille pour l'âge < -2 écarts-types par rapport à la taille médiane de la population de référence = retard de croissance. Taille pour l'âge < -3 écarts-types par rapport à la taille médiane de la population de référence = retard de croissance grave.

⁶ Les cyclones Batsirai et Emnati, qui ont frappé l'est du pays, et les tempêtes tropicales Ana, Dumako et Gombe.

suivantes. En dépit des précipitations provoquées par les cyclones Batsirai et Emnati dans le Sud-Est, la production agricole demeure insuffisante dans les zones ayant enregistré de mauvaises récoltes prolongées à la suite de sécheresses et de dommages causés par les ravageurs. La dernière saison cyclonique semble déjà avoir eu d'importantes conséquences sur la production des cultures de rapport telles que le clou de girofle, le café et le poivre, qui est exportée à hauteur de 90 % et constitue la première source de recettes pour l'économie nationale. En novembre 2022, le coût du panier alimentaire avait augmenté en moyenne de 19 % au cours des trois années précédentes, du fait de la diminution de la production agricole résultant d'une mauvaise récolte consécutive à trois années de sécheresse dans le Grand Sud ainsi que de la hausse des coûts de transport due à l'augmentation des cours internationaux du pétrole et des prix à la pompe administrés. Bien que l'inflation alimentaire à Madagascar demeure très inférieure à la moyenne observée en AfSS (graphique 2), le coût du panier alimentaire moyen sur les marchés du Grand Sud s'élève à 2 013 MGA (0,45 dollar) par personne et par jour, alors que 85 % de la population vit avec moins de 1,90 dollar par jour.

Graphique 2. Madagascar et AfSS : IPC et inflation alimentaire, 2007–2022
(pourcentages)



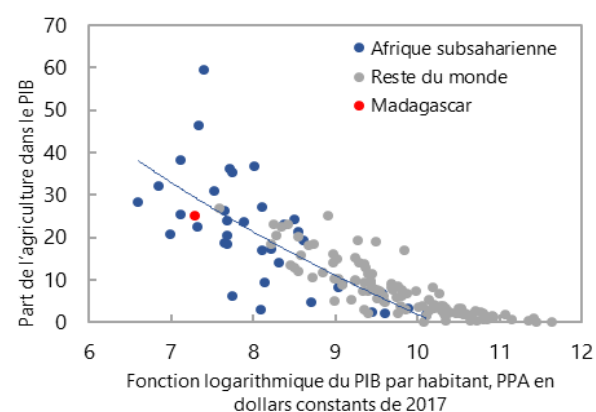
Sources : INSTAT ; FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale* ; calculs des services du FMI.

3. Les perspectives agricoles pour 2022/23 sont incertaines et l'insécurité alimentaire pourrait encore s'aggraver. Malgré les bénéfiques des précipitations dues aux cyclones en février 2022, la faible superficie des terres agricoles dans le Grand Sud limite la quantité des récoltes anticipées. En outre, des infestations de sauterelles et de chenilles légionnaires africaines sont possibles. Les autorités n'ont pas donné suite aux appels de la FAO et d'autres organisations à réaliser des traitements préventifs, et les ravageurs ont déjà causé des dommages dans une grande partie du pays, principalement sur le maïs, la patate douce et dans une moindre mesure le riz et le manioc. La destruction agricole dans d'autres régions compromet aussi gravement les perspectives pour la prochaine campagne agricole. En conséquence, 1,5 million de personnes devraient se trouver en insécurité alimentaire urgente (phase 3 de l'IPC) entre avril et juillet 2023.

4. Les aléas naturels, les pratiques agricoles médiocres, l'insuffisance de l'infrastructure hydro-agricole et le manque d'instruction sont pointés comme les causes de la malnutrition par les autorités malgaches. Les événements météorologiques extrêmes chroniques, associés à une profonde pauvreté multidimensionnelle et aux vulnérabilités structurelles de l'agriculture rendent la chaîne d'alimentation de Madagascar dysfonctionnelle. Depuis 2019, les épisodes de sécheresse sont de plus en plus fréquents (graphique 5) et 2,8 millions de personnes ont été exposées à la sécheresse.

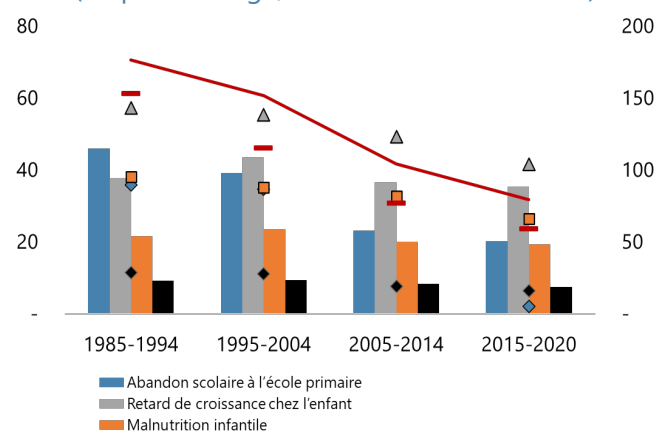
L'agriculture employant 83 % de la population (graphique 3)⁷, le changement climatique ne peut qu'accentuer l'insécurité alimentaire et pourrait compromettre des gains de développement obtenus au prix d'efforts considérables. Les épisodes de sécheresse sont fréquents dans le Grand Sud, environ tous les deux ans, tandis que les précipitations diminuent depuis 20 ans, comme dans presque toutes les autres régions de Madagascar. Avant El Niño en 2016, le dernier épisode intense de sécheresse ayant eu un fort impact remonte à 2009-11 et avait touché 720 000 personnes⁸. L'évolution de la situation dans cette région est conforme à ce que prédisent Burke *et al.* (2006) à savoir que les sécheresses causées par des précipitations insuffisantes augmentent en durée, en fréquence et en intensité. Dans le Grand Sud, le degré d'exposition au risque de sécheresse est très élevé et l'impact de ce déficit de précipitations sur l'agriculture est palpable. La population étant pauvre et majoritairement rurale, ses moyens de subsistance dépendent du secteur agricole, et la résilience des ménages pâtit des sécheresses récurrentes. L'insécurité alimentaire accrue pourrait affecter la nutrition et le niveau d'instruction des enfants, et dégrader ainsi les résultats en matière de santé et d'éducation, déjà très inférieurs à la moyenne observée en AfSS (graphique 4). L'objectif de développement durable 2 des Nations Unies pour 2030 (ODD 2), qui est d'éradiquer la faim, sera difficile à atteindre dans le contexte des sécheresses, des inondations et des cyclones fréquents et récurrents qui forment la nouvelle normalité, outre l'élévation des températures.

Graphique 3. Afrique subsaharienne : part de l'agriculture et PIB par habitant, 2020



Sources : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde ; calculs des services du FMI.

Graphique 4. Madagascar et AfSS : résultats en matière de santé et d'éducation des enfants liés à l'insécurité alimentaire, 1985-2020
(en pourcentage, sauf indication contraire)

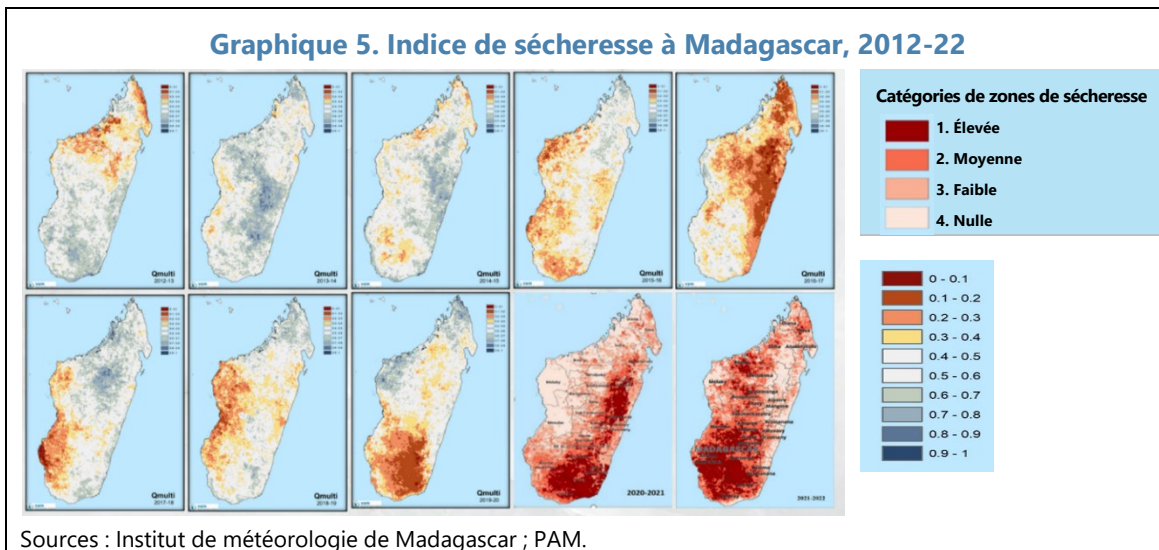


Sources : Banque mondiale, indicateurs du développement dans le monde (WDI) ; Organisation mondiale de la santé ; calculs des services du FMI.

Note : Les marqueurs représentent les indicateurs de Madagascar.

⁷ Selon le dernier recensement de 2018, 83,2 % des ménages malgaches pratiquent l'agriculture, dont 11,7 % vivent en zone urbaine et 88,3 % en zone rurale.

⁸ Regional South African Vulnerability Analysis (rSAVA),

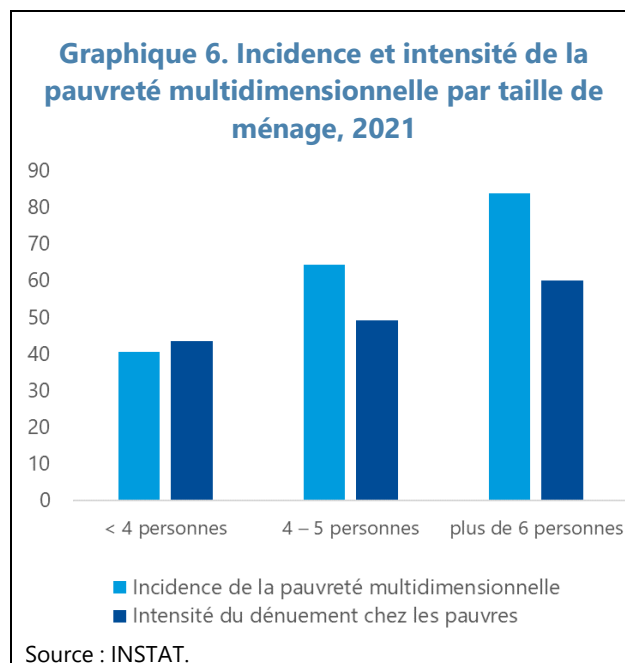


B. Vulnérabilités démographiques et de la chaîne de valeur alimentaire

Les causes de l'insécurité alimentaire à Madagascar sont liées aux vulnérabilités démographiques et à des faiblesses structurelles de la chaîne de valeur alimentaire, qui freinent le développement de l'activité agricole.

Vulnérabilités socio-économiques de la population en insécurité alimentaire à Madagascar⁹

5. La structure des ménages, le faible niveau d'instruction et les mauvaises conditions de vie dans le Grand Sud sont des défis pour la subsistance. Dans le Grand Sud, plus d'un tiers des ménages comptent entre quatre et cinq individus et environ un quart d'entre eux plus de sept, pour une moyenne de 4,3 membres en zone rurale à l'échelle nationale ; la pauvreté multidimensionnelle et le degré de privation sont positivement corrélés avec le nombre d'individus au sein du ménage (graphique 6). Dans les régions où les vulnérabilités sont chroniques, la taille des ménages supérieure à la moyenne nationale est un facteur aggravant des conditions de vie précaires. En moyenne, 78,5 % des logements

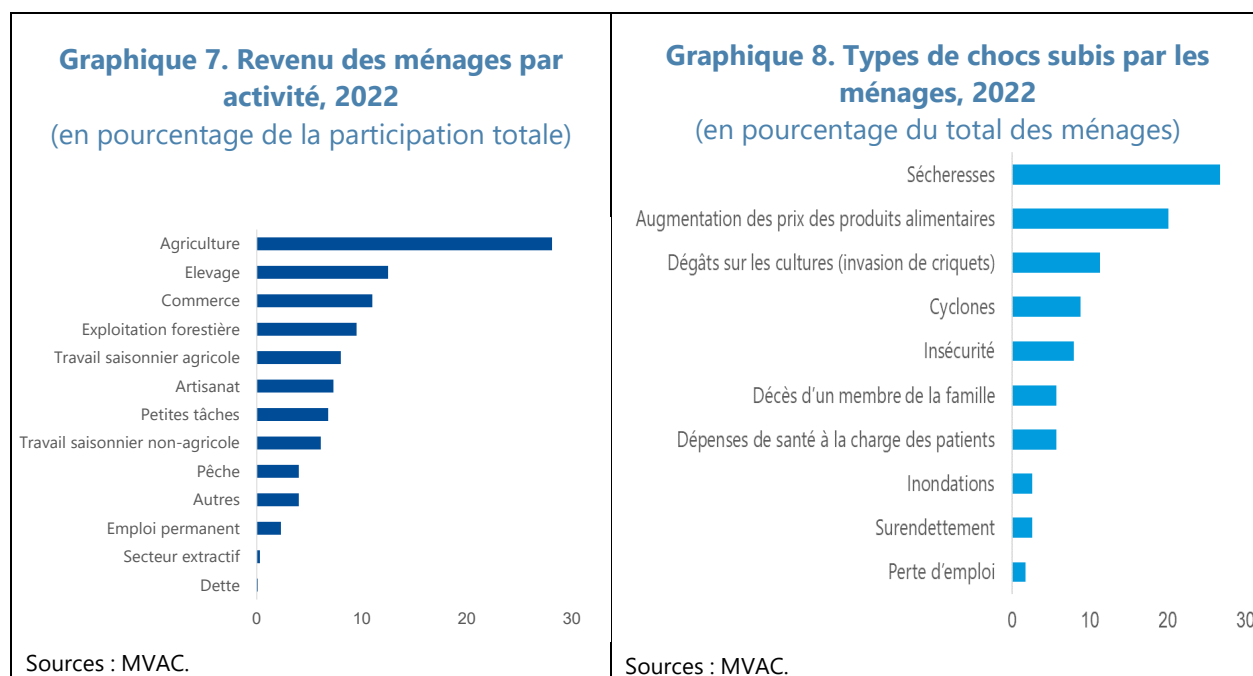


⁹ Madagascar Vulnerability Assessment Committee (mVAC) : PAM, Unicef, FAO, BNCRC, ONN, MINAE, INSTAT, 2022, Évaluation approfondie multisectorielle Grand Sud de Madagascar. Cette évaluation a porté sur 2 477 ménages répartis dans 250 fokontany dans les trois régions du Grand Sud afin de prendre des renseignements sur les conditions de vie et l'évolution de la campagne en cours et d'actualiser les indicateurs de sécurité alimentaire dans les ménages.

dans les dix districts examinés sont constitués de matériaux précaires (feuilles de métal, planches et autres) contre seulement 28 % dans le Betroka (grenier à gains de la région) où le niveau de vie des ménages est légèrement supérieur. Moins de 15 % des individus dans le Grand Sud ont fréquenté l'école primaire et 35 % d'entre eux ont abandonné le système éducatif par la suite, de sorte que 80 % des individus formant la population régionale est très faiblement qualifiée et environ 45 % analphabète, contre 23 % à l'échelle nationale. Résultat, le ratio actifs/inactifs est très élevé, à environ 48,4 % en 2021, ce qui expose les ménages à la trappe à pauvreté et à une forte vulnérabilité en cas de handicap.

6. Les ménages diversifient leurs activités pour gagner des revenus suffisants. En moyenne, un ménage recourt à plus de 13 types d'activités sur un mois pour générer un revenu, tandis que 75 % sont victimes d'au moins un aléa naturel (sécheresse, ravageurs et cyclones), d'un choc sur les prix alimentaires ou d'un choc d'insécurité en six mois. L'agriculture, l'élevage et le commerce forment la part la plus importante du revenu disponible¹⁰ (graphique 7). Les principaux chocs frappant les ménages dans les dix districts du Grand Sud sont le déficit de précipitations et la sécheresse, suivis de la hausse des prix alimentaires et des dommages aux récoltes causés par les ravageurs (graphique 8). Les populations dans les districts portuaires sont les moins touchées par les chocs sur les prix alimentaires, car elles peuvent aisément accéder à des produits alimentaires diversifiés et remplacer certains aliments par d'autres. Dans certains districts où le pourcentage de ménages agricoles touchés par le déficit de précipitations et les ravageurs, les maladies, les sauterelles ou les chenilles est le plus faible, les surfaces cultivées ont été réduites en raison du manque de moyen pour protéger leurs investissements, ce qui a encore freiné la capacité de production d'aliments. La moitié des communautés ont fait état d'une baisse de 53 % des surfaces cultivées en 2021 par rapport à la normale. La production future (haute saison) devrait être inférieure de 63 % à la normale en raison des conditions météorologiques, des ravageurs et du coût élevé des intrants agricoles, tandis que la couverture de la consommation assurée par les récoltes varie de 1 à 5 mois. Dans la moitié des districts, le surendettement est le quatrième choc enregistré par les ménages, car les ménages agricoles empruntent pour acheter de nouvelles semences quand la pluie se fait attendre et pour acheter de la nourriture aux négociants entre les transferts monétaires retardés.

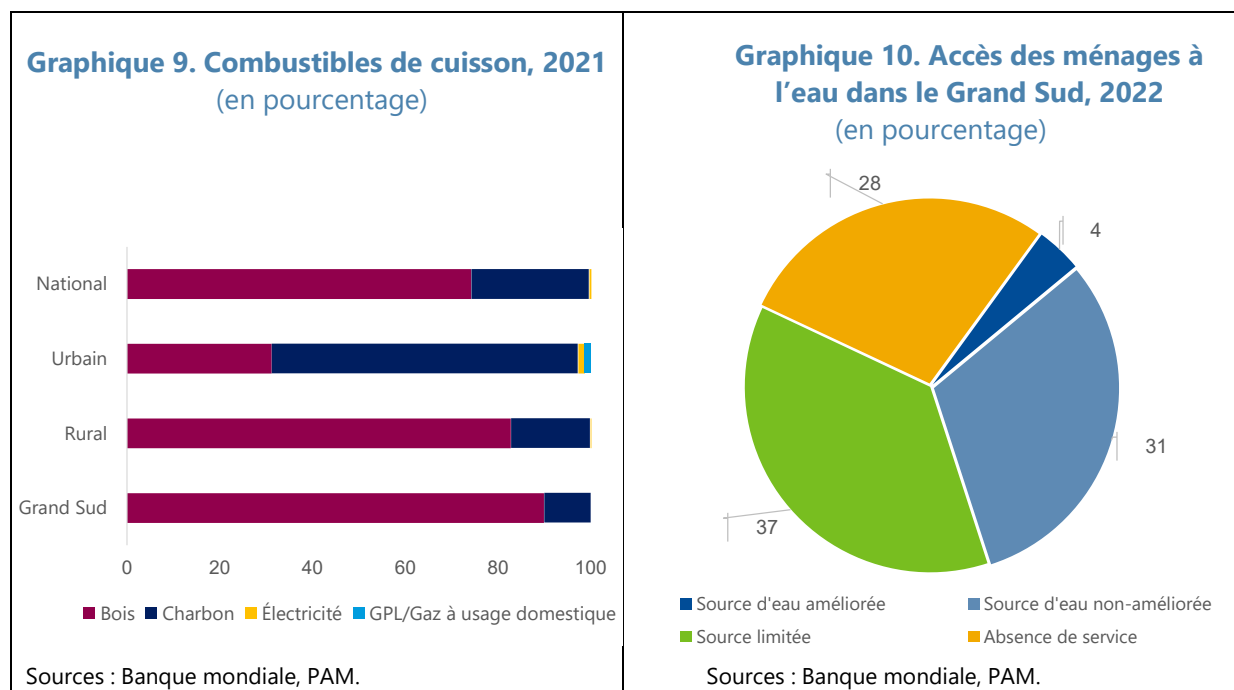
¹⁰ Près de 84 % des ménages pratiquent l'agriculture, 37 % l'élevage et environ 32 % pour le commerce, les autres activités citées sont pour le reste (les opérations extractives et l'emprunt ou la dette sont les moins pratiqués par les ménages).



7. Les ménages dont le chef de famille est une femme sont plus vulnérables à l'insécurité alimentaire. Dans le Grand Sud, 35 % des ménages sont dirigés par une femme, contre 24 % à l'échelle nationale. Dans certaines régions du Sud, le pourcentage de femmes chefs de famille est à peu près deux fois plus élevé que la moyenne nationale, car les hommes migrent pour des raisons économiques pour des périodes supérieures à six mois. De nombreux ménages (37 %) ne comptent qu'un seul parent (séparé, divorcé, veuf ou célibataire), et la majorité sont dirigés par des femmes. Les ménages dirigés par des femmes sont plus pauvres en moyenne et dépensent donc comparativement plus en produits alimentaires que les ménages dirigés par des hommes. Outre les facteurs socio-économiques (richesse au niveau des ménages), les ménages dirigés par des femmes courent un risque plus élevé d'insécurité alimentaire aiguë que les ménages dirigés par des hommes, car ils manquent de source de revenus stable en l'absence de conjoint¹¹. Les ménages qui comptent davantage de membres ont plus de risques d'être en insécurité alimentaire, car il y a plus de personnes à nourrir. D'autre part, l'insécurité alimentaire dans le Grand Sud est également associée à un manque d'accès à des services des eaux améliorés. La pénible tâche consistant à aller chercher de l'eau dans des points d'approvisionnement non protégés à plus de 30 minutes de distance (temps d'attente compris) incombe à 95 % des femmes.

¹¹ Source : Évaluation de la production agricole et de la sécurité alimentaire (EPASA), octobre 2022, une analyse approfondie des facteurs explicatifs de l'insécurité alimentaire (modérée ou aiguë).

8. De médiocres sources d'énergie et une forte dépendance à la biomasse primaire et au charbon accroissent la vulnérabilité aux chocs alimentaires et climatiques. La forte dépendance à la biomasse — l'utilisation directe de bois comme combustible est de 76 % en zone rurale et de 87 % dans le Grand Sud (graphique 9) — dont le renouvellement est lent et difficile en raison de la sécheresse, expose les communautés à court et moyen terme à un risque de pénurie de combustible ainsi qu'à des dommages à l'environnement et à la santé de la population, ce qui accroît la vulnérabilité au changement climatique (voir section suivante), tandis que l'augmentation des prix pèse sur le pouvoir d'achat déjà faible des ménages. L'absence d'opportunités de génération de revenus pendant la sécheresse et la pandémie de COVID-19 ont amené un nombre accru de ruraux à vendre du charbon dans les grandes villes et les villages, ce qui a accentué la pression sur les rares forêts de la partie méridionale de Madagascar et accroît la vulnérabilité aux chocs climatiques. Les infections respiratoires aiguës touchent 6,8 % des enfants âgés de 6 à 59 mois dans les dix districts du Grand Sud de Madagascar¹². La Banque mondiale estime à 4,71 milliards de dollars chaque année le coût de productivité de l'utilisation du feu de bois pour la cuisine, supporté par les femmes, en raison de la perte de productivité due au temps prolongé consacré aux tâches liées notamment à la collecte du bois, la cuisson et le nettoyage du four.



9. L'accès à une eau de qualité dans le Grand Sud est extrêmement limité, ce qui nuit à la santé de la population, qui la boit et s'en sert pour cuisiner. Seulement 4,2 % de la population a accès à une eau de qualité provenant d'une source d'eau améliorée, contre 27,7 % à l'échelle nationale. Près d'un tiers des femmes chargées d'aller chercher de l'eau se rendent à des sources d'eau éloignées, directement à l'étang ou la rivière, où l'eau est de mauvaise qualité (graphique 10). De ce fait, les maladies diarrhéiques et les maladies fébriles de toutes origines, dont la malaria,

¹² INSTAT, PNUD : Analyse de la pauvreté multidimensionnelle à Madagascar, février 2021.

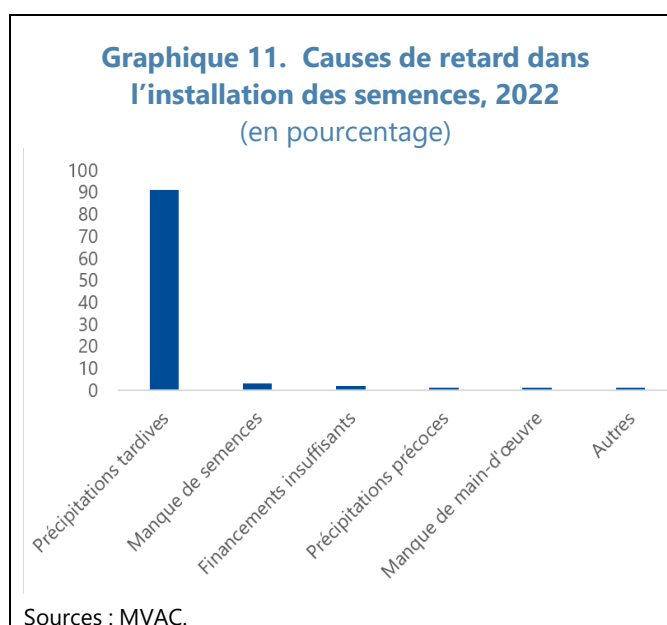
touchent respectivement 18,3 % et 66,2 % des enfants âgés de 6 à 59 mois dans les dix districts du Grand Sud de Madagascar.

Problèmes structurels de la chaîne de valeur alimentaire

Agriculture

10. Une enquête¹³ du Comité sur la vulnérabilité et l'assistance a relevé les principaux obstacles à l'agriculture perçus par les ménages agricoles dans le Grand Sud. Le climat est le premier obstacle pour une très grande majorité des municipalités examinées. Le deuxième obstacle est la présence de ravageurs, suivie du coût élevé des intrants agricoles et de l'absence d'infrastructures d'appui à la production agricole (barrages, canaux d'irrigation) ou à leur mauvais état.

11. La forte prévalence de petits exploitants agricoles (moins de 40 hectares) ne permet pas l'autosuffisance alimentaire. En général, les techniques agricoles employées sont traditionnelles et dépendantes des conditions naturelles (précipitations). Parmi les ménages des dix districts du Grand Sud concernés par l'enquête, 45 % exploitent moins de 20 hectares, 34 % entre 20 et 40 hectares et seulement 21 % plus de 40 hectares. Dans le Sud, l'accès à la terre arable est problématique car la nature calcaire d'une grande majorité des sols aggrave les effets du déficit pluviométrique. En outre, certaines parties du Sud sont également touchées par les vents de sable (Tiomena), qui ensablent la terre et rendent l'agriculture impossible dans certaines zones.



12. Les agriculteurs peinent à anticiper la période des semis en raison de l'imprévisibilité des précipitations. La forte variabilité météorologique (précipitations tardives, sécheresse, etc.) retarde la germination et entraîne une faible production en raison de l'absence d'adaptation au changement, qui aboutit à une absence de contrôle sur les plantations, en particulier le suivi des calendriers agricoles (graphique 11). Une certaine diversification des cultures a été observée, et des cultures plus résilientes au manque d'eau comme le maïs, le millet, le sorgho, le manioc et la patate douce servent de substitut ou de complément au riz pendant la période de soudure.

¹³ Comité national d'évaluation de la vulnérabilité de Madagascar (mVAC) : évaluation approfondie multisectorielle de la sécurité alimentaire – Grand Sud de Madagascar, avril 2022. L'analyse couvre 2 477 ménages répartis dans 250 fokontany dans les trois régions du Grand Sud.

13. Le faible développement de la mécanisation est un frein considérable à l'expansion de la production agricole. Les ménages agricoles utilisent leur propre main-d'œuvre familiale et parfois des employés pour les semis et d'autres travaux agricoles. Bien que l'enregistrement des machines agricoles ne soit pas considéré comme un frein au climat des affaires dans l'agriculture, la faible mécanisation due au manque d'équipement et d'accès à l'énergie nuit aux rendements. La vente d'animaux de rente est une des stratégies de crise fréquemment employées par les ménages lorsqu'ils n'ont plus de nourriture ou pas assez de ressources pour acheter des aliments pendant la soudure.

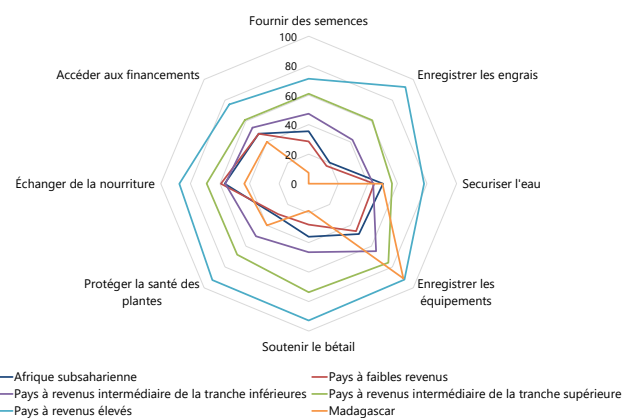
14. Le manque d'intrants agricoles et les prix élevés limitent la production agricole et la capacité à surmonter les chocs dus à la baisse des précipitations. Le Grand Sud souffre d'un réel manque de sécurité en matière de

semences, et l'assistance ne suit pas les pratiques agricoles locales. L'accès aux semences est bien plus faible que dans d'autres pays à faible revenu. Lorsque les premiers semis ne donnent rien et qu'il faut faire une deuxième tentative, les agriculteurs ont beaucoup de difficultés à se procurer des semences et seulement 10 % d'entre eux utilisent des semences certifiées. Le faible niveau des récoltes des saisons agricoles précédentes n'a pas permis de reconstituer le stock de semences de manière satisfaisante et le faible pouvoir d'achat des ménages agricoles pénalise toute tentative d'achat sur les marchés en raison de l'inflation tirée par une forte demande

structurelle. La fourniture de semences représente 3,5 % de l'assistance reçue par les ménages et 34,5 % des ménages en ont bénéficié. Dans la partie méridionale de Madagascar, moins de la moitié des habitants ont accès aux produits phytosanitaires, par manque de moyens et du fait de problèmes de disponibilité. Les autres intrants agricoles tels que les engrais organiques, les engrais chimiques, les produits phytosanitaires et les machines agricoles sont disponibles mais souvent inabondables, et les engrais ne sont pas enregistrés (graphique 12).

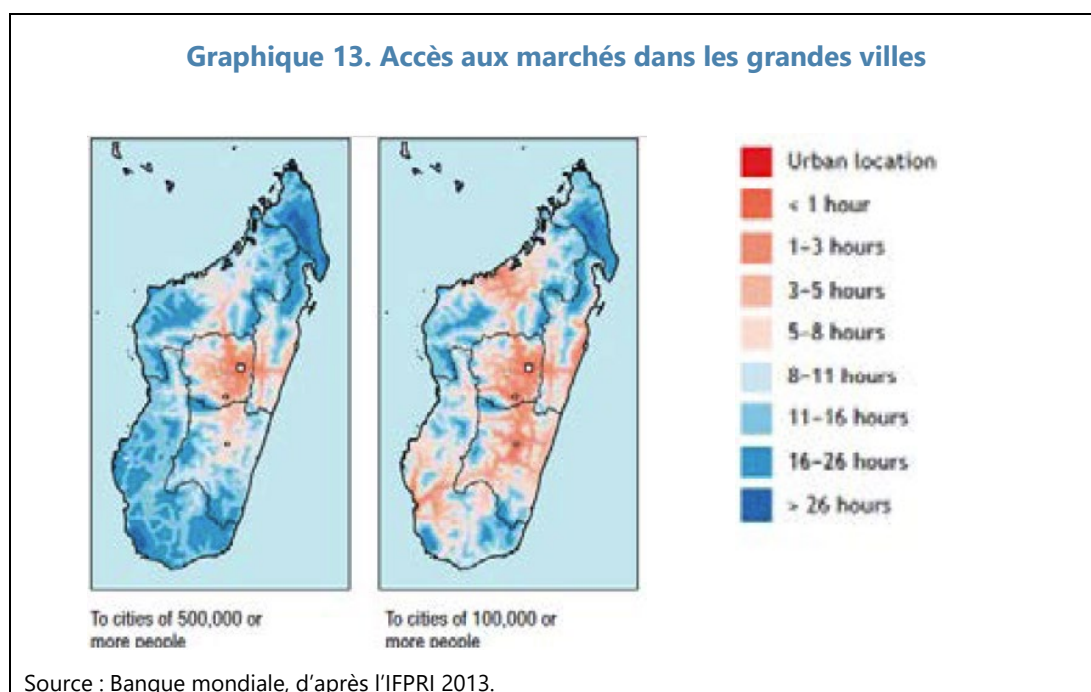
15. Le réseau hydro-agricole est insuffisant pour irriguer l'île tout entière et particulièrement le Grand Sud, et la majeure partie de l'infrastructure existante nécessite des travaux de remise en état. Le faible accès aux sources d'eau pour l'irrigation et au matériel d'irrigation contraint la plupart des agriculteurs à s'en remettre presque exclusivement aux précipitations. La courte durée des pluies (quelques heures par jour au mieux) limite fortement les rendements des terres cultivées. Les agriculteurs hésitent à investir dans du matériel ou dans l'adoption de techniques améliorées, sachant que le niveau de production a été faible ces dernières années. Il en résulte une faible performance du secteur, qui n'évolue pas.

Graphique 12. Indice Faciliter l'Activité Agricole (0 = valeur la plus faible ; 100 = valeur la plus élevée)



Sources : Enabling Business of Agriculture, Banque mondiale 2019.

16. L'insuffisance du réseau routier en zone rurale limite l'accès aux marchés et la distribution de la production alimentaire. Les agriculteurs produisent avant tout pour leur consommation personnelle et ils vendent uniquement leur production excédentaire pour couvrir leurs besoins quotidiens de produits non agricoles (savon, sel, sucre, éclairage, etc.). Les produits agricoles proposés à la vente ne sont pas toujours transformés et ne subissent aucun traitement conservatoire spécifique après la récolte, ce qui les rend plus périssables dans un contexte où le temps de transport et le besoin de stockage sont élevés. Les infrastructures de production et de services sont obsolètes ou inexistantes dans certaines zones rurales (graphique 13) et bien que des activités de remise en état soient prévues, l'inflation a augmenté le prix des matériaux de construction (en particulier le ciment et le fer) et les coûts de transport (environ 44 % en juillet 2022) et pénalisé ces activités.



Élevage et pêche

17. L'élevage représente une part assez modeste du revenu des ménages ruraux, mais constitue une réserve de valeur. L'élevage est étroitement lié à l'agriculture, environ 62 % des ménages le pratiquant, mais il constitue aussi une épargne, car les produits ne sont vendus qu'en cas d'extrême nécessité, de maladie ou de décès, et il génère seulement 12,5 % des revenus. Avec l'agriculture, il constitue l'élément de base de l'économie et c'est une importante source de revenus pour la population rurale. Les espèces élevées dans le Grand Sud sont la volaille, en particulier les poulets de race locale, les petits ruminants comme les moutons et les chèvres, et le bétail. Les méthodes d'élevage demeurent essentiellement traditionnelles. Les zébus jouent un rôle important dans les pratiques religieuses.

18. L'insularité et le changement climatique constituent les principaux goulets d'étranglement dans le secteur de la pêche. Les pêcheurs ont des difficultés à vendre leurs

produits et se heurtent à la baisse des prix due à l'insularité. Le manque de matériel et le prix élevé des intrants posent des difficultés, car les revenus de la pêche ne permettent pas de financer l'entretien et le renouvellement du matériel. Une courte enquête menée par le PAM auprès de quelques pêcheurs à Ambovocombe, dans l'Androy, a révélé un besoin de matériel de conservation du poisson — chambres froides ou outils de transformation pour le fumage ou le séchage. Dans de nombreux endroits, le poisson doit être vendu le jour-même, sinon il est perdu. Cela limite aussi l'exportation dans d'autres régions et à l'étranger, tandis que les régions où le secteur de la pêche est plus développé (Tulear) bénéficient des activités des investisseurs étrangers.

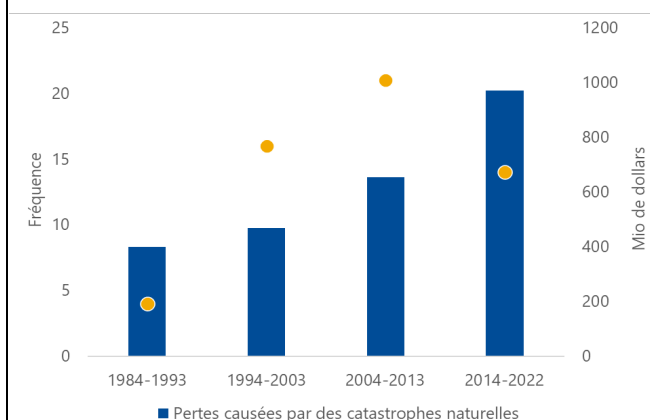
C. L'insécurité alimentaire liée au climat augmentera à moyen terme

19. Madagascar est un des pays les plus vulnérables au changement climatique et l'un des moins préparés pour absorber les chocs. L'exposition à des catastrophes naturelles récurrentes¹⁴

inflige des pertes économiques répétées et menace la sécurité alimentaire. Le pays est historiquement touché par un cyclone tropical tous les 0,9 ans en moyenne, tandis que des sécheresses et des inondations¹⁵ se produisent respectivement tous les 2,7 et 3 ans (EM-DAT, 2022, graphique 14). Les catastrophes naturelles détruisent le capital physique et réduisent le PIB à court terme, tout en abaissant la croissance potentielle à moyen terme. Elles diminuent les recettes et entraînent des dépenses, creusant ainsi les déficits et la dette publique. Bien que la fréquence future des cyclones tropicaux, des inondations et des sécheresses soit très incertaine, leur impact devrait s'accroître parallèlement à l'augmentation de la variance des températures et des précipitations. Ainsi, un cyclone tropical typique pourrait voir son intensité augmenter de 18,4 % d'ici 2050

(Acevelo, 2016). Une seule catastrophe météorologique peut sensiblement aggraver l'insécurité alimentaire, d'autant que la production agricole est déjà inférieure à la moitié de la moyenne mondiale¹⁶. À l'avenir, la fréquence et l'intensité similaires ou accrues des phénomènes météorologiques défavorables freineront encore la production et la distribution d'aliments (y compris

Graphique 14. Fréquence historique des pertes totales résultant de catastrophes naturelles à Madagascar



Source : base de données EM-DAT, 2022.

Note : Inclut les dernières estimations des dommages GRADE de la Banque mondiale dus aux 4 catastrophes climatiques survenues à Madagascar entre le 22 janvier et le 23 février 2022 : la dépression tropicale Invest 93S, le cyclone tropical Batsirai, la tempête tropicale modérée Dumako et le cyclone tropical Emnati.

¹⁴ Selon la base de données EM-DAT, Madagascar est principalement exposée aux cyclones, aux inondations et aux sécheresses. Les maladies virales et les infestations d'insectes ne sont pas prises en compte dans cette analyse.

¹⁵ Toutes les inondations sont associées à des cyclones (qui constituent le principal type de catastrophes). La base de données EM-DAT recense une seule crue éclair, et environ la moitié des cyclones enregistrés ont provoqué des inondations. Les dommages historiques provoqués par des cyclones comprennent les inondations.

¹⁶ Fuglie *et al.* (2020), Ritchie (2022).

les effets dommageables sur les itinéraires de transport), accentuant les pénuries alimentaires et nourrissant l'inflation alimentaire, avec de graves conséquences en cascade pour l'économie, d'où l'urgence d'améliorer la résilience aux chocs climatiques (graphique 15).

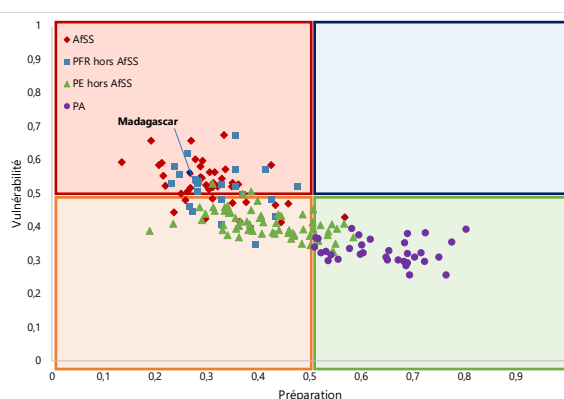
20. Madagascar est exposée à une grande diversité de chocs climatiques, que le changement climatique semble appelé à accentuer. L'élévation des températures et du niveau de la mer, les sécheresses, les inondations, les tempêtes (en particulier les tempêtes graves comme les cyclones) et l'acidification des océans (graphique 16) pèsent sur les rendements agricoles et diminuent la valeur nutritionnelle des aliments.

21. Le changement climatique devrait réduire la production agricole à travers trois phénomènes : i) la perte de terres cultivables due à l'érosion, à des précipitations plus intenses, aux cyclones et aux inondations (Llopis, 2018), ii) le déclin de la productivité des sols dû à des sécheresses plus intenses et aux ravageurs résultant de la sécheresse, notamment les sauterelles et iii) la perte de productivité du travail causée par des températures extrêmes (Rakotondravony *et al.*, 2018) ; la productivité du travail a déjà chuté de 95 dollars par travailleur au cours des 20 dernières années (Banque mondiale, 2022). Les inondations et les cyclones tropicaux peuvent réduire le volume du capital en endommageant l'infrastructure agricole.

22. Les effets progressifs du changement climatique ont réduit le volume et la productivité du capital naturel à Madagascar, tant dans les écosystèmes terrestres que dans les écosystèmes marins.

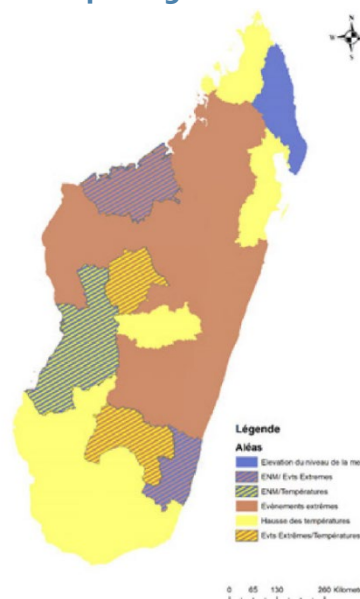
La croissance et la reproduction des arbres ont été affectées, et l'écosystème marin a été touché par le blanchiment des coraux, le recul des herbiers marins, la perte de pêcheries, l'acidification des

Graphique 15. Vulnérabilité au changement climatique et état de préparation



Source : Notre Dame Global Adaptation Initiative (2020).
 Note : L'état de préparation mesure la capacité d'un pays à mettre à profit les investissements pour les convertir en mesures d'adaptation (plus la valeur est élevée, mieux le pays est préparé). La vulnérabilité mesure l'exposition, la sensibilité et la capacité d'adaptation d'un pays aux effets négatifs du changement climatique (plus la valeur est basse, moins le pays est vulnérable). PFR = Pays à Faibles Revenus, PE : Pays Émergents, PA : Pays Avancés.

Graphique 16. Aléas climatiques majoritaires par région



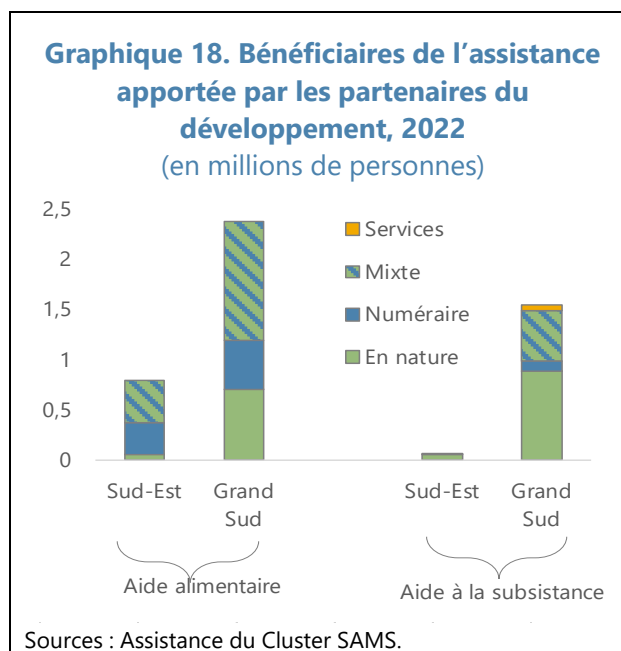
Source : Plan national d'adaptation, 2021.

la baisse par rapport aux lois de finance initiales (LFI) et que les montants alloués finissent par être nettement inférieurs, excepté pour les transferts en 2020. La LFI 2023 alloue un budget de 15,6 milliards de MGA au BNGRC et prévoit une augmentation à 19,8 milliards de MGA en 2024 et 22,4 milliards de MGA en 2025. Le BNGRC est une autorité administrative sous la supervision technique du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation.

26. L'extension du filet de protection sociale dans la perspective des chocs futurs vise à mettre en place un registre unique flexible et réactif, à amplifier les programmes de repas scolaires et à soutenir l'inclusion financière. Les mesures suivantes sont recommandées :

- Harmoniser les approches de ciblage et les critères d'éligibilité, utiliser les plateformes communautaires pour le ciblage des bénéficiaires et l'établissement des déclencheurs basés sur les données pour les chocs, et intégrer au système une riposte systématique pendant les périodes de soudure ou les saisons cycloniques.
- Étendre le filet de protection sociale afin d'éviter que les individus n'adoptent des stratégies d'adaptation négatives et n'épuisent leurs avoirs, et aider les ménages à maintenir leur accès aux aliments et aux services essentiels de santé et d'éducation en temps de crise. Des données probantes montrent que les ménages qui bénéficient de transferts par le biais de filets de protection sociale dépensent davantage en nourriture, ce qui améliore la sécurité alimentaire.
- Poursuivre le développement des transferts monétaires conditionnels et des filets de protection sociale, supprimer les obstacles financiers et promouvoir les soins de santé, les services de nutrition et les produits alimentaires et nutritionnels appropriés.
- Accroître l'offre alimentaire aux écoles basée sur la production locale, utiliser les programmes de repas scolaires pour atteindre les familles exposées aux chocs et fournir des rations familiales tout en promouvant le maintien scolaire. Développer l'éducation à l'alimentation et la formation à la culture d'un potager.

27. Les mesures pour renforcer l'état de préparation et la collaboration entre l'État, les autorités locales, les communautés et les partenaires internationaux sont les suivantes :



- **Système d’alerte précoce** : établir un système de surveillance et d’alerte précoce sur le climat, des mécanismes de suivi des risques hydrologiques et géologiques pour anticiper les événements météorologiques extrêmes et les inondations ainsi que des systèmes de surveillance sanitaire pour détecter les épidémies.
- **Élaborer des plans de riposte en cas d’urgence** : il conviendrait que les autorités locales et les communautés travaillent avec les organisations humanitaires pour établir et mettre en œuvre des plans d’intervention d’urgence comprenant des stratégies d’évacuation et des mécanismes de secours et soutenant les plus vulnérables. Ces plans devraient prévoir des dispositions pour la prévention et la gestion des conflits liés aux urgences.
- **Intégrer la prévention des risques pour la sécurité alimentaire dans les stratégies de lutte contre le changement climatique** : il conviendrait que les autorités locales et les organismes compétents travaillent ensemble pour élaborer des stratégies comprenant des mesures pour le développement du secteur agricole et la prévention des risques pour la sécurité alimentaire liés au changement climatique, telles que la diversification des cultures et une meilleure résilience des systèmes de production alimentaire, la gestion intégrée des ressources naturelles, les programmes de sensibilisation aux conséquences du changement climatique, la promotion de pratiques agricoles durables.
- **Mettre en place des programmes pour réduire la vulnérabilité des communautés rurales** : ces programmes peuvent comprendre des activités pour renforcer la résilience des communautés rurales telles que la promotion de la sécurité alimentaire, la diversification des sources de revenus et l’accès aux services de base, comme l’eau potable et les soins de santé, ainsi que des mécanismes de protection sociale pour les plus vulnérables.
- **Renforcer la coordination de l’aide internationale au sein des structures nationales** pour une gestion efficace et la flexibilité des ressources. Ces mesures comprennent i) un partenariat pour la recherche-développement, ii) le financement d’initiatives durables et iii) la coopération pour la mise en œuvre de politiques et de programmes d’aide aux populations vulnérables.

28. Établir des réserves de céréales régionales/communautaires à mobiliser pendant les périodes de soudure ou en cas de choc afin de combler les insuffisances et de compléter les réserves limitées au niveau des ménages. Les réserves sont un mécanisme efficace pour une intervention rapide dont les modalités peuvent être variées et adaptées au contexte.

Politiques pour remédier à l’insécurité alimentaire structurelle, améliorer les chaînes alimentaires et surmonter les défis posés par les chocs climatiques

29. Le développement de pratiques agricoles durables et climato-intelligentes telles que l’agriculture de conservation, l’irrigation au goutte-à-goutte et les systèmes de gestion de l’eau peut aider à améliorer la résilience des systèmes alimentaires aux chocs climatiques. Ces mesures consistent aussi à protéger les terres agricoles en prévenant l’expansion urbaine sur ces

terres, à promouvoir la gestion durable des sols et à mettre en œuvre des politiques de soutien aux petits exploitants agricoles par la communication et la formation aux pratiques agricoles qui préservent la matière organique des sols. Cela nécessiterait davantage d'actions d'éducation et de sensibilisation auprès de la population et des dirigeants politiques. La diversification de l'agriculture peut aider à bâtir des systèmes alimentaires résilients aux chocs climatiques ou aux perturbations des marchés. Elle peut aussi accroître la sécurité alimentaire en diversifiant les cultures.

30. Les faiblesses de la chaîne de valeur alimentaire peuvent être résorbées en donnant accès à des engrais à prix abordable, tandis qu'un meilleur contrôle des sauterelles soutiendrait la production alimentaire et la production agricole. L'accès aux services et aux matériels agricoles doit être renforcé par le biais du Fonds de développement agricole.

31. L'interdépendance entre l'énergie, l'eau et l'alimentation ainsi que l'innovation numérique en zone rurale, telle que le projet de transformation rurale rapide qui établit un hub pour fournir des services modulables aux communautés reculées, peut stimuler la croissance et le développement des communautés. Ces mesures peuvent être soutenues par des solutions d'énergie verte hors réseau d'une capacité de 25 kW servant de points d'entrée pour divers services comme l'approvisionnement en eau potable, la connexion Internet, l'accès à des classes numériques, l'accès au partage d'informations (climat, agriculture, santé, etc.), le matériel de transformation et de conservation pour développer les chaînes de valeur agricoles, les opportunités de création d'entreprises et la facilitation de l'accès aux services des administrations locales.

32. Certaines mesures peuvent réduire le recours à la biomasse comme combustible de cuisson et augmenter la reforestation. Il est souhaitable, par exemple, de favoriser des combustibles et des techniques de cuisson plus modernes et plus propres pour diminuer la déforestation, les émissions de CO₂ et les conséquences des fumées nocives pour la santé. En outre, l'augmentation de la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique national, y compris pour les réseaux isolés relayant encore des combustibles fossiles, réduirait les émissions de CO₂, les coûts de combustible et l'exposition à la volatilité des marchés internationaux. Il conviendrait d'accompagner ces mesures par l'accélération des interventions de reforestation à grande échelle comme une ceinture verte ou la fixation des dunes, de promouvoir les sources d'énergie alternatives pour réduire la pression sur la forêt et de renforcer les moyens d'existence pour garantir la durabilité de la forêt.

33. D'importants investissements sont nécessaires pour remettre en état et développer le réseau routier, les systèmes d'irrigation, ainsi que l'infrastructure d'électricité et de télécommunication, et ainsi traiter les causes de l'insécurité alimentaire et faciliter la distribution d'aliments, les transferts monétaires et d'autres produits. Il faut également investir dans l'infrastructure rurale, notamment dans la construction de réservoirs d'eau, d'installations d'irrigation et de routes rurales afin de faciliter l'accès aux marchés en renforçant la connectivité avec les marchés pour aider les agriculteurs à vendre leur production et accéder aux services publics et financiers¹⁷.

¹⁷ Voir l'encadré 4 dans le rapport des services du FMI pour les consultations au titre de l'article IV et troisième revue de l'accord au titre de la FEC sur l'amélioration de l'inclusion financière des petits exploitants agricoles.

34. La suppression graduelle des exonérations génératrices de distorsions sur les importations de riz pourrait stimuler la compétitivité de la production locale sur le marché intérieur et encourager l'investissement dans le secteur.

Le riz importé est exonéré de droits de douane et la dépense fiscale est estimée à 124 milliards de MGA (0,2 % du PIB de 2021)¹⁸.

L'importation d'autres riz blanc ou semi-complet — produits peu transformés — représentait plus de 92 % des importations totales de riz en 2019, 2020 et 2021. Les autorités comptent sur le riz d'importation pour stabiliser les prix dans un contexte d'offre intérieure insuffisante, mais les exonérations de droits de douane ne sont pas appropriées ni efficaces pour contrôler ou stabiliser le prix du riz ; une réforme complète de la fiscalité du secteur serait nécessaire pour stimuler la production. L'exonération de la TVA sur le riz représente près des trois quarts des dépenses fiscales de TVA totales et 4,7 fois la dépense fiscale sur le riz importé. Les petits producteurs ne seraient pas affectés par la suppression de l'exonération de TVA car ils se situent au-dessous du seuil d'assujettissement à la TVA, tandis que les grandes coopératives peuvent déduire la TVA sur les intrants dans leurs déclarations fiscales. Au niveau sectoriel, les intrants agricoles (y compris pour les cultures et les semences de maïs et de soja) sont largement exonérés de TVA et les matériaux et matériels agricoles importés bénéficient eux aussi d'exonérations de TVA significatives.

35. Il est possible d'améliorer la nutrition en favorisant l'accès à des aliments nutritifs et abordables, en augmentant la production locale et en instaurant des programmes de supplémentation alimentaire pour les ménages les plus vulnérables.

Promouvoir l'inclusion économique des populations les plus défavorisées en offrant des opportunités économiques telles que des formations professionnelles et des microcrédits aiderait les individus à sortir de la pauvreté et réduirait l'insécurité alimentaire.

Améliorer la gestion des finances publiques vertes et la gestion des investissements publics liés au climat afin d'investir dans la résilience à long terme et de mobiliser des financements extérieurs.

36. Améliorer la planification et la mise en œuvre de mesures pour gérer l'insécurité alimentaire et accroître la résilience au climat et au changement climatique demande de tenir compte des catastrophes naturelles dans les projections macrobudgétaires de référence.

Malheureusement, la loi de finance 2023 n'intègre pas les chocs climatiques dans les projections de référence qui sous-tendent l'établissement du budget ni une analyse du risque climatique. Les principales mises en garde concernant la programmation macroéconomique liée au climat sont les suivantes :

- Les projections macroéconomiques et budgétaires officielles ne tiennent pas compte des risques liés au climat et au changement climatique, alors que le pays est régulièrement victime de catastrophes naturelles de plus en plus fréquentes.

¹⁸ Rapport d'assistance technique du FMI, novembre 2021. Réformes fiscales pour accroître les recettes.

- Il conviendrait de veiller à la cohérence et au réalisme dans tous les documents généraux de la stratégie climatique nationale. Or les projections de croissance reflètent les objectifs des autorités et ne tiennent pas compte des chocs climatiques potentiels¹⁹.
- Les conséquences macroéconomiques du climat ne sont mentionnées que brièvement dans un paragraphe d'une annexe à la loi de finance 2023, parmi les risques pour l'économie réelle.
- La loi de finance 2023 ne mentionne pas de plans d'urgence pour une réaffectation du budget en cas de série d'événements climatiques graves pendant la saison cyclonique 2022-23, ni le rôle des politiques publiques pour remédier au *Kere* (insécurité alimentaire chronique dans le Grand Sud). Les besoins en dépenses additionnelles sont gérés de manière réactive et au coup par coup, par des lois de finances rectificatives et des financements concessionnels d'urgence, et non de manière proactive par des mesures pour imprévus (par exemple, des provisions adéquates à la hauteur du niveau de risque attendu) dans les budgets initiaux.
- Il conviendrait qu'une annexe consacrée au risque climatique présente un panorama général des politiques en place au cabinet du Premier ministre et dans les ministères sectoriels et de leur financement pour servir de base à la planification et pour une gestion plus efficiente des ressources publiques.
- Un rapport complet sur l'avancement de la mise en œuvre et l'utilisation des fonds (qui manquent actuellement) pour l'adaptation au changement climatique et son atténuation est essentiel pour mieux gérer l'action publique et libérer les financements futurs.

37. Les efforts de réforme en cours dans les domaines de la gestion des finances publiques (GFP) et de la gestion des investissements publics (GIP) offrent l'opportunité d'accroître l'attention portée au climat, pour le moment très limitée ; ils comprennent les actions suivantes²⁰ :

- Renforcer les relations entre le ministère de l'Économie et des Finances, le ministère de l'Environnement et les ministères sectoriels au stade de la planification, et intégrer les préoccupations relatives au changement climatique dans des stratégies sectorielles exhaustives.
- Recenser les ouvrages d'infrastructure les plus vulnérables au changement climatique et définir les méthodologies d'entretien selon les principaux secteurs en s'appuyant sur les efforts dans le secteur routier.

¹⁹ Voir l'encadré 3 dans le rapport des services du FMI pour les consultations au titre de l'article IV et troisième revue de l'accord au titre de la FEC sur le renforcement de la crédibilité budgétaire.

²⁰ Voir FMI, Madagascar Climate Macroeconomic Assessment Program, 2022.

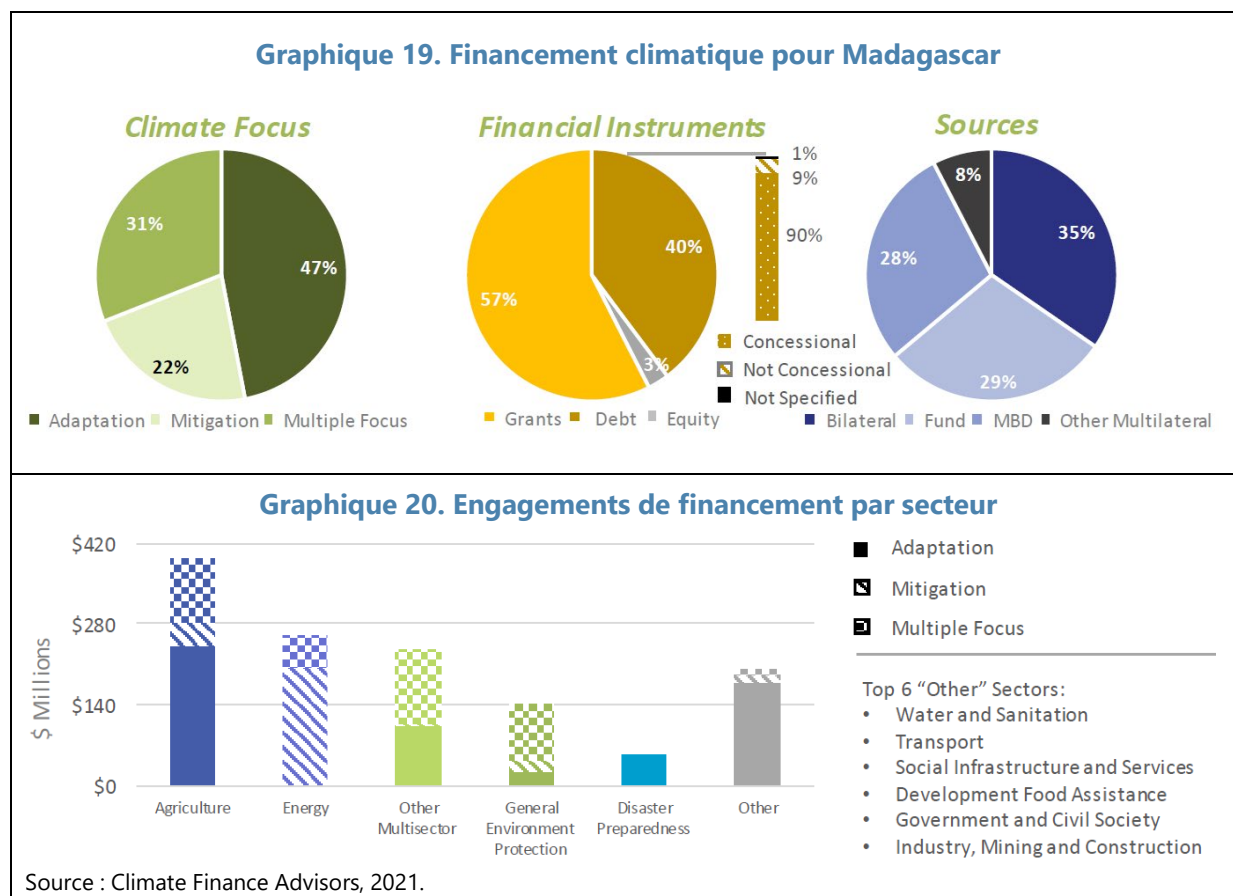
- Définir une méthodologie pour intégrer le changement climatique dans les évaluations de projets ex ante et les critères de hiérarchisation des projets.
- Introduire un marquage du budget climatique, par exemple dans le cadre des travaux en cours sur le manuel des investissements publics, pour créer les capacités de détection et de suivi des dépenses relatives à l'adaptation et à l'atténuation et pour créer et enrichir progressivement un document, séparé ou en annexe, consacré au changement climatique dans la loi de finance annuelle.

38. L'accord de 40 mois au titre de la Facilité élargie de crédit²¹ appuyé par le FMI vise à favoriser une croissance inclusive et à remédier aux fragilités à long terme en maintenant la stabilité macroéconomique, en améliorant la gouvernance et en créant un espace budgétaire pour des investissements urgents en capital physique et humain. Parmi les objectifs du programme, l'amélioration de l'exécution budgétaire et de la gestion des finances publiques en général est un prérequis pour une politique budgétaire plus efficace, en particulier en matière de riposte aux chocs. Le renforcement des filets de protection sociale et des outils de gestion de la politique sociale sont des objectifs importants du programme, suivis par les critères de réalisation, tandis que le développement d'un programme de transferts monétaires liés aux chocs est un engagement des autorités. Le développement des capacités pour atteindre ces objectifs est assuré par un programme d'assistance technique complet dans le domaine de la gestion des finances publiques, faisant notamment appel à expert résident à long terme concernant le marquage des dépenses budgétaires. Enfin, Madagascar a bénéficié, le 23 août 2021, d'une allocation de DTS de 322 millions de dollars qui peut être employée²² pour financer la mise en œuvre du projet d'aqueduc dans le Grand Sud et d'autres objectifs du PEM liés à la sécurité alimentaire, à l'adaptation au changement climatique et au développement durable, sous réserve de pratiques exemplaires dans l'attribution des marchés publics.

39. Des financements internationaux peuvent être débloqués en améliorant la connaissance des donateurs et la capacité à répondre aux exigences pour recevoir des financements. Ces mesures peuvent être complétées par des mesures visant à faire appel aux financements du secteur privé en facilitant l'évaluation des risques et la transparence de l'environnement politique. La base de données de l'OCDE sur le financement climatique indique des engagements en faveur de Madagascar de 1,29 milliard de dollars aux fins du financement de projets liés au climat entre 2015 et 2019, principalement axés sur l'agriculture, l'énergie et d'autres projets multisectoriels. Les fonds bilatéraux et multilatéraux pour le climat, tels que le Fonds de développement européen (FDE) et le Fonds vert pour le climat, ont fourni environ 377 millions de dollars (29 %) de ces financements (graphiques 19 et 20).

²¹ [Demande d'un accord de 40 mois au titre de la facilité élargie de crédit — communiqué de presse, rapport des services du FMI, analyse de viabilité de la dette et déclaration de l'administrateur pour Madagascar.](#)

²² Voir l'encadré 1 du [Rapport des services du FMI sur la première revue de l'accord au titre de la FEC](#) pour le détail des modalités de l'utilisation de l'allocation de DTS à des fins de financement.



40. Des infrastructures plus résilientes au changement climatique pourraient considérablement réduire les coûts de reconstruction et dégager des ressources financières et humaines pour d'autres besoins de développement. Après les quatre tempêtes tropicales survenues à Madagascar en 2022, le montant total des dommages dans le secteur des infrastructures (principalement les routes et les chemins de fer) a été évalué à 170 millions de dollars (selon le rapport Global Rapid Damage Estimation (GRADE) pour Madagascar, février 2022). Si les routes et les chemins de fer avaient été plus résilients, les dégâts auraient été réduits de 85 millions de dollars²³. D'un autre côté, en fonction des hypothèses de coût, l'investissement dans l'adaptation pourrait coûter entre 25 et 115 millions de dollars (la moyenne des pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure est de 5 % alors que l'hypothèse pour Madagascar est de 25 % en général), de sorte que les événements climatiques d'une seule année auraient suffi à le rentabiliser.

²³ Voir le tableau 4 du CMAP pour une description des investissements majeurs d'infrastructure d'adaptation : « Major infrastructure investments in adaptation : costs and benefits ».

Bibliographie

Acevelo, 2016, « Gone with the Wind: Estimating Hurricane and Climate Change Costs in the Caribbean ».

Burke, E.J., Brown, S.J. et Christidis, N., 2006, « Modelling the Recent Evolution of Global Drought and Projections for the Twenty-First Century with the Hadley Centre Climate Model », *Journal of Hydrometeorology*, 2006.

Fuglie, K., Gautam, M., Goyal, A, et Maloney, W .F. 2020, *Harvesting Prosperity: Technology and Productivity Growth in Agriculture*. Washington : Banque mondiale.

FMI, 2021, « République de Madagascar : Demande d'un accord de 40 mois au titre de la facilité élargie de crédit — communiqué de presse, rapport des services du FMI, analyse de viabilité de la dette et déclaration de l'administrateur pour Madagascar ».

FMI, 2022, « République de Madagascar : Première revue de l'accord au titre de la facilité élargie de crédit, communiqué de presse, rapport des services du FMI et déclaration de l'administrateur pour la République de Madagascar ».

FMI, 2022, « République de Madagascar : Deuxième revue de l'accord au titre de la facilité élargie de crédit communiqué de presse, rapport des services du FMI et déclaration de l'administrateur pour la République de Madagascar ».

FMI, 2022, « République de Madagascar : Rapport d'assistance technique — programme d'évaluation macroéconomique du climat ».

INSTAT, PNUD, 2021, « Analyse de la pauvreté multidimensionnelle à Madagascar », Antananarivo, Madagascar.

Llopis, J. C. 2018, « Down by the riverside: cyclone-driven floods and the expansion of swidden agriculture in South-western Madagascar », p 241-268 in J. Abbink, dir. Pub. *The environmental crunch in Africa: growth narratives vs. local realities*, Springer International, New York, New York, États-Unis.

MVAC, 2022, Évaluation approfondie multisectorielle de la sécurité alimentaire – Grand Sud de Madagascar Antananarivo, Madagascar.

Plan national d'adaptation au changement climatique (PNA) Madagascar, décembre 2021.

Rakotondravony, H. A., I. Abdallah, H. Andrianaivo, L. N. Andrianarison, K. Hetz, P. T. Mahatante, H. N. Masezamana, N. A. H. Rakotoarivony, R. P. Rakotonaivo, S. Ramanantsialonina, J.-F. Randrianjatovo, A. A. Rasamison, et M. S. (adelphi/GOPA), 2018, État des lieux des études de la vulnérabilité à Madagascar: revue bibliographique, Antananarivo, Madagascar : GIZ, Bonn, Allemagne.

Ritchie, H. 2022, « Increasing Agricultural Productivity across Sub-Saharan Africa is One of the Most Important Problems this Century », Our World in Data, 4 avril.

Banque mondiale, 2019, Enabling the Business of Agriculture, Washington.

Banque mondiale, 2022, Madagascar Country Environmental Analysis, Washington.

Programme alimentaire mondial, 2022, Hunger Map, Washington.

UNDRR, PNUD, UNOCHA, 2012, Rapport sur l'évaluation des capacités en matière de réduction des risques de catastrophes à Madagascar.