

Croissance et pauvreté à Madagascar : un aperçu de la dernière décennie (1997-2007)

*Flore GUBERT
Anne-Sophie ROBILIARD*

Au cours de la dernière décennie, le cadre de définition et de mise en œuvre des politiques de développement a été profondément marqué par la transition entre les stratégies d'ajustement structurel – caractéristiques des années 1980 et 1990 – et les stratégies de réduction de la pauvreté – dont l'élaboration date du début des années 2000.

Imposés par les institutions de Bretton Woods (Fonds monétaire international et Banque mondiale) aux pays faisant face à une crise de la dette, les programmes d'ajustement structurel (PAS) avaient pour objectifs principaux la stabilisation des déficits publics et extérieurs et la relance de la croissance à travers des mesures de libéralisation économique. Ces dernières se traduisaient généralement par le désengagement de l'État des secteurs productifs. Concrètement, pour obtenir de nouveaux prêts ou le rééchelonnement de leur dette, les pays devaient mettre en œuvre un PAS dont la stratégie était décrite dans un Document cadre de politique économique (DCPE). Dans le cas de Madagascar, les politiques de libéralisation ont principalement touché le commerce extérieur et le secteur agricole.

Devant l'ampleur des désastres sociaux provoqués par les PAS et l'impossibilité d'envisager un recouvrement de la dette des pays les plus pauvres, le FMI, la Banque mondiale et les pays du G7 ont joué le changement en décidant, en

1996, un plan de réduction de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE)⁴. Ce plan a permis à la quarantaine de pays éligibles de bénéficier d'un allègement du service de leur dette extérieure, à condition que les fonds libérés soient attribués au financement des plans de lutte contre la pauvreté. Alors qu'elle était absente des PAS, la lutte contre la pauvreté devient ainsi une priorité affichée des politiques de développement. Cet accent mis sur la lutte contre la pauvreté est plus manifeste encore lorsque trois ans plus tard, fin 1999, l'ensemble des programmes d'aide de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international sont modifiés et rebaptisés pour inclure explicitement la lutte contre la pauvreté parmi leurs objectifs. Par ailleurs, tous les pays à bas revenus désireux de bénéficier d'une aide financière dans le cadre de l'initiative PPTE sont appelés à préparer un programme de lutte contre la pauvreté, désigné en français sous le terme de Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP⁵ ; CLING *et al.*, 2003). Rapidement, les autres donateurs bilatéraux et multilatéraux emboîtent le pas des institutions de Bretton Woods et décident de placer leurs programmes d'aide sous l'égide des DSRP.

C'est dans ce contexte que Madagascar entame dès l'an 2000 une réflexion sur l'élaboration d'un DSRP national. Celle-ci aboutit à la finalisation, en juillet 2003, du premier DSRP malgache qui promeut une stratégie de réduction de la pauvreté s'appuyant sur la restauration de l'État de droit et l'amélioration de la gouvernance, une croissance économique à base sociale élargie, et la promotion du développement humain. Au-delà de la structuration de l'aide au développement, la stratégie élaborée dans le DSRP inspire les documents annuels de politique générale de l'État. Celui de 2006 fixe au gouvernement plusieurs objectifs macroéconomiques (sur la croissance, l'inflation, la stabilité budgétaire et monétaire, la pression fiscale et l'investissement) ainsi que des priorités de développement portant sur : la bonne gouvernance ; les infrastructures (routes, télécommunications, énergie) ; l'éducation pour tous ; l'eau potable pour tous et l'assainissement ; la santé et le planning familial, le sida, le paludisme ; le monde rural et l'environnement ; le développement du secteur privé et le tourisme.

Il convient ici d'ajouter que l'avènement des DSRP en tant que documents définissant la stratégie de développement ne se traduit pas uniquement en termes d'orientation des politiques publiques. Au-delà de la question du contenu des politiques, les DSRP introduisent l'exigence de mise en œuvre au niveau national d'un processus participatif et de dispositifs de suivi et d'évaluation de ces politiques (CLING *et al.*, 2003). Comme dans de nombreux pays ayant élaboré des DSRP, la mise en place d'un tel dispositif à Madagascar est rendue difficile par les faibles capacités administratives et financières du pays. Les nombreuses enquêtes auprès des ménages conduites depuis 1993 par l'Institut national de la statistique y rendent néanmoins possible le suivi de l'évolution de la pauvreté.

4. Les pays du G7 sont les États-Unis, le Japon, l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France, l'Italie et le Canada.

5. En anglais PRSP pour « Poverty Reduction Strategy Paper ».

En 2007, le DSRP malgache est remplacé par le « MAP » (*Madagascar Action Plan*) ou « Plan d'action pour Madagascar » qui fixe les orientations de la politique économique pour la période 2007-2011 et correspond à la seconde génération de documents servant de cadre aux politiques de réduction de la pauvreté. Le MAP fixe plusieurs objectifs précis de réduction de la pauvreté et de développement des services de base à la population. Concernant la réduction de la pauvreté, l'objectif affiché est un taux de pauvreté de 50 % à l'horizon de 2012, atteint grâce à une accélération de la croissance de 7 % en 2008 à 10 % en 2010. Du côté des services de base, le MAP se donne pour objectifs un taux de réussite en primaire de 85 % en 2012 (au lieu de 57 % en 2006), notamment à travers l'amélioration du ratio élèves/enseignant de 52 : 1 à 40 : 1 ; une réduction de la mortalité infantile de 94 ‰ en 2006 à 47 ‰ en 2012 à travers une augmentation des taux de vaccination ; une augmentation de l'accès à l'eau courante de 31 % à 65 % en 2012 et une couverture de 64 % des municipalités par le réseau routier (au lieu de 35 % en 2006).

Sept ans après l'élaboration du DSRP intérimaire (DSRP-I) et à cinq ans de l'échéance pour la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) des Nations unies, un bilan chiffré des performances de Madagascar en matière de croissance et de réduction de la pauvreté permet d'évaluer le chemin parcouru et les défis restant à relever. C'est l'objet de ce chapitre qui, en premier lieu, s'attache à décrire l'évolution des agrégats macro-économiques du pays depuis dix ans. Puis il mobilise les informations apportées par les nombreuses enquêtes statistiques menées auprès des ménages depuis le début des années 1990 (Enquêtes prioritaires auprès des ménages, EPM, et Enquêtes 1-2-3) qui permettent de suivre l'évolution de différents indicateurs de pauvreté sur la même période et de fournir des éléments relatifs au « profil » de la pauvreté et ses déterminants. Il décrit ensuite quelques-unes des caractéristiques structurelles de l'économie malgache qui peuvent expliquer ses performances modestes en matière de réduction de la pauvreté. Enfin, il se veut plus prospectif et s'interroge sur les chances de Madagascar d'atteindre le premier objectif des OMD à l'horizon 2015.

Performances économiques récentes

L'année 2002 mise à part, l'économie de Madagascar a progressé à un rythme fort et soutenu au cours des dix dernières années (fig. 1). Sur la première période de la décennie, entre 1997 et 2001, la croissance a ainsi été de 4,5 % par an en moyenne, l'inflation est restée contenue (le taux d'inflation est passé de 14 % en 1999 à 8 % en 2001), les exportations ont été multipliées par deux et les réserves de devises ont sensiblement augmenté. À la veille de la crise politique, fin 2001, la croissance avoisine les 7 % et permet au PIB par habitant de sensiblement progresser après quatre décennies de baisse ininterrompue.

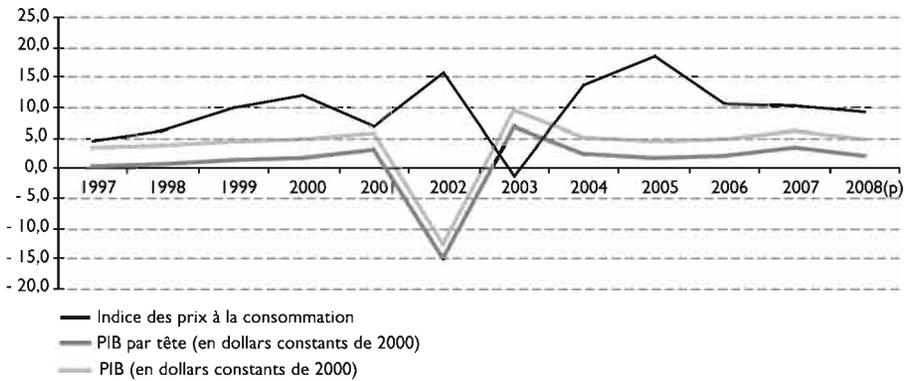


Fig. 1

Taux de croissance du PIB en volume et des prix à la consommation, 1997-2008 (%).

Sources : Banque mondiale, World Development Indicators, et projections des services du Fonds monétaire international (World Economic Outlook Database, avril 2009).

Un examen plus attentif des performances de croissance révèle néanmoins une économie à deux vitesses. Les résultats du secteur primaire, dont la part dans le PIB était de l'ordre de 40 % en début de période, sont en effet bien en-deçà de ceux enregistrés dans le secteur secondaire et celui des services : entre 1997 et 2001, la croissance annuelle moyenne de la valeur ajoutée en volume n'a été que de 2,4 % dans ce secteur contre 5,5 % dans le reste de l'économie (fig. 2 et annexe 1). Outre les aléas naturels (cyclones, sécheresses, invasions acridiennes), à l'origine de la forte volatilité de l'activité agricole, plusieurs contraintes limitent l'expansion du secteur : l'insuffisance du crédit rural et des infrastructures de base nécessaires pour développer la production ; la faible fertilité des

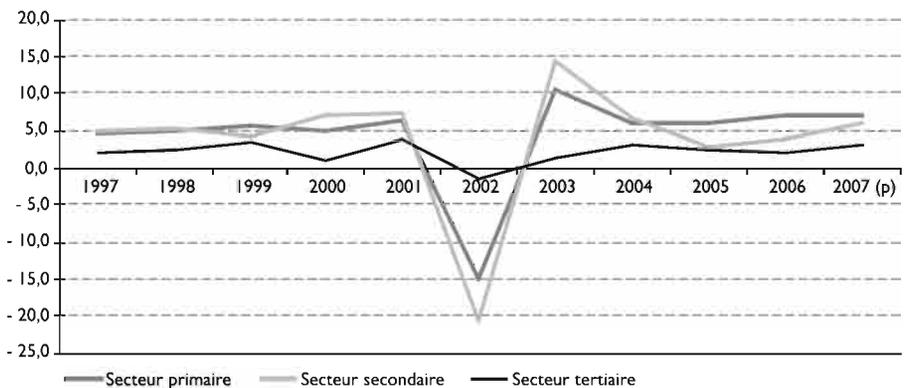


Fig. 2.

Taux de croissance nominale du PIB par secteur d'activité, 1997-2007 (%).

Source : ministère de l'Économie, des Finances et du Budget/DGE (<http://www.mefb.gov.mg>)

sols aggravée par la dégradation de l'environnement due à la déforestation et à l'érosion et le faible niveau technologique des exploitations. Le secteur secondaire, en revanche, a bénéficié de la forte progression de l'activité de la Zone franche industrielle (ZFI) créée en 1989⁶. En 2000, la ZFI comptait 190 entreprises agréées employant 75 000 personnes. Le nombre d'emplois créés a continué de progresser pour atteindre plus de 100 000 à la fin de l'année 2001 (CLING *et al.*, 2005). Le secteur tertiaire a quant à lui bénéficié des bonnes performances enregistrées par les activités de transport, de construction et celles liées au tourisme.

La crise politique de 2002 qui a suivi les élections présidentielles de décembre 2001 a marqué une rupture dans la trajectoire de l'économie malgache. Manifestations populaires, barrages routiers et affrontements armés sporadiques ont littéralement paralysé le pays, provoquant l'effondrement du PIB en volume et du PIB par tête (- 12,7 et - 15 % respectivement) et l'envolée des prix (le taux d'inflation était de 25 % en août 2002). Dans le même temps, les flux nets d'investissement direct étranger ont fortement baissé, atteignant en 2002 un niveau inférieur à 10 % de celui enregistré un an auparavant. Les exportations ont également sensiblement diminué et nombre d'infrastructures (routes, ponts, etc.) ont été détruites. Le pays s'est cependant vite relevé de la crise et dès 2003, la croissance est redevenue positive et forte et l'inflation contenue. Cette reprise s'est accompagnée d'une série de réformes visant à réhabiliter les routes, désenclaver certaines régions isolées et améliorer les secteurs de l'éducation et de la santé. En dépit de cette embellie, le revenu par tête en termes réels demeurait en 2004 inférieur à celui qui prévalait fin 2001, et la proportion de pauvres dans la population supérieure à celle observée avant la crise.

En 2004-2005, plusieurs événements exogènes défavorables sont venus infléchir la trajectoire ascendante de l'économie malgache : l'augmentation significative des prix du pétrole sur le marché international, la mauvaise pluviométrie et son incidence négative sur la production d'électricité, la chute du cours de la vanille et le démantèlement des Accords multifibres (AMF)⁷. Les difficultés financières et structurelles de la Jirama, fournisseur d'eau et d'électricité, ont également pesé sur la croissance. Celle-ci est néanmoins restée à un niveau satisfaisant (+ 4,6 %) grâce aux bonnes performances enregistrées dans les secteurs de la construction, du tourisme (le nombre d'entrées de touristes en 2005 a augmenté de 21 % par rapport à 2004) et de l'agriculture. Dans ce dernier secteur, la valeur ajoutée a crû de 3,5 % en 2004 et de 4,5 % en 2005 consécutivement à l'amélioration des rendements rizières, lesquels sont passés de 2,3 tonnes à l'hectare en 2003 à 2,6 tonnes en 2005.

6. Uniquement destiné aux entreprises exportatrices, le régime malgache de zone franche offre des avantages fiscaux importants aux entreprises agréées en limitant à 2 le nombre d'impôts auxquels elles doivent se soumettre (l'impôt sur les bénéfices, IBS, et l'impôt sur les revenus de capitaux mobiliers, IRCM). En outre, les entreprises agréées bénéficient d'une exonération totale de l'IBS pendant une durée allant de 2 à 15 ans selon le type d'activité. À l'issue de cette période d'exonération, les entreprises agréées en zone franche sont en principe soumises à l'IBS au taux unique de 10 %. Elles peuvent cependant bénéficier de nouvelles réductions dans le cadre d'une politique de réinvestissements (RAZAFINDRATANDRA, 1993).

7. Le lecteur intéressé par les conséquences de la fin de l'Accord multi-fibres pourra se référer à CLING *et al.* (2009).

La croissance a connu un nouveau rebond en 2006-2007 grâce à d'importants investissements publics d'infrastructures de communication et de logements sociaux de base⁸, au démarrage de la construction de grands projets miniers, dont le projet ilménite de Fort-Dauphin et le projet nickel-cobalt d'Ambatovy, ainsi qu'aux bonnes performances du secteur financier et des télécommunications. Les investissements directs étrangers ont également fortement augmenté sur la période, la Chine (Hong-Kong inclus) devenant, grâce aux projets dans l'industrie extractive, le deuxième investisseur étranger derrière la France.

Pour les prochaines années, les projections macro-économiques des institutions internationales étaient jusqu'à fin 2008 relativement optimistes : elles prévoyaient en effet la poursuite d'une croissance économique solide, autour de 5,6 % par an, et une inflation contenue malgré la hausse des prix internationaux du pétrole et des produits alimentaires. Le *Madagascar Action Plan* (MAP), la feuille de route du gouvernement malgache pour la période 2007-2011, était encore plus ambitieux, puisqu'il prévoyait une croissance de 8-10 % à l'horizon 2012. La crise financière mondiale qui a débuté en 2008 et la nouvelle crise politique qui oppose depuis 2009 les partisans d'Andry Rajoelina aux partisans de Marc Ravalomanana ont toutefois conduit le FMI et les autorités malgaches à considérablement réviser à la baisse leurs estimations de croissance pour 2009 : d'après les données du *World Economic Outlook Database* mises à jour en avril 2009, la croissance du PIB réel aurait été de - 0,2 % entre 2008 et 2009. Pour 2010, les prévisions sont meilleures puisqu'elles envisagent un retour de la croissance, autour de 2 % pour l'année. Il est néanmoins vraisemblable que Madagascar continue de s'inscrire dans un schéma de croissance économique à deux vitesses. Bien que réels, les progrès enregistrés dans l'agriculture (+ 2,1 % par an sur la période 1997-2007) demeurent en effet moins rapides que dans les autres secteurs, et insuffisants pour satisfaire tous les besoins de la population. En inscrivant l'objectif de « révolution verte durable » dans le MAP, le gouvernement malgache a cependant pris l'engagement de consentir des efforts pour appuyer les paysans et dynamiser les régions rurales dans lesquelles sont concentrés la plupart des pauvres.

Évolution, profil et déterminants de la pauvreté

Évolution de la pauvreté

D'après les données des Enquêtes périodiques auprès des ménages réalisées en 1997, 1999 et 2001, l'épisode de croissance enregistré par Madagascar sur la

8. D'après le ministère des Travaux publics et de la Météorologie, respectivement 2 100 km et 2 537 km de routes nationales et rurales ont été construites ou réhabilitées en 2006, et 8 200 km de routes entretenues.

Tableau 1
Indicateurs de pauvreté, 1997-2005

	1997	1999	2001	2002	2004	2005
Incidence de la pauvreté ^(*) (%)	73,3	71,3	69,6	80,7	72,1	68,7
Incidence de la pauvreté rurale (%)	76,0	76,7	77,1	86,4	77,3	73,5
Incidence de la pauvreté urbaine (%)	63,2	52,1	44,1	61,6	53,7	52,0
Profondeur de la pauvreté ^(**) (%)	33,6	32,8	34,8	47,6	31,6	-
Sévérité de la pauvreté ^(***) (%)	63,1	61,7	-	-	-	-
Nombre de pauvres (millions)	10,0	10,3	10,6	12,6	11,9	11,9

Source : BANQUE MONDIALE, *Madagascar Country Assistance Evaluation*, décembre 2006.

Note : Les données proviennent de plusieurs vagues de l'enquête EPM et du rapport 2005 de la Banque mondiale *Madagascar Development Policy Review : Sustaining Growth for Enhanced Poverty Reduction*. ^(*) Nombre de pauvres rapporté à la population. Un individu est considéré comme pauvre si le niveau de sa consommation est inférieur à un seuil minimum de subsistance ou seuil de pauvreté ; ^(**) Moyenne des écarts entre les niveaux de revenu (ou de consommation constatés) et le seuil de pauvreté ; ^(***) Moyenne des écarts entre les niveaux de revenu (ou de consommation constatés) et le seuil de pauvreté, élevé au carré.

période 1997-2001 a contribué à réduire la pauvreté (voir l'encadré pour un aperçu méthodologique). La diminution de la part de la population pauvre a néanmoins été modérée, cette dernière passant de 73,3 % en 1997 à 69,6 % en 2001 (tabl. 1). En outre, la répartition des fruits de la croissance a surtout profité aux urbains au détriment des ruraux, si bien que l'incidence de la pauvreté en milieu rural est restée inchangée, à 77 %. La pauvreté a en fait essentiellement diminué parmi les individus travaillant dans le secteur manufacturier (de 54,3 % à 42 %) ou dans les services (de 44 % à 36,5 %), tandis qu'elle s'est maintenue parmi les agriculteurs. L'évolution de la pauvreté a également été contrastée selon les régions (tabl. 2). C'est en milieu urbain qu'elle a le plus fortement baissé, notamment dans la province d'Antananarivo au sein de laquelle sont concentrées les activités manufacturières intensives en main-d'œuvre et les entreprises agréées de la Zone franche industrielle. L'incidence de la pauvreté dans la capitale est ainsi passée de 52 % en 1997 à 29,2 % en 2001 (BANQUE MONDIALE, 2005 b). La pauvreté s'est en revanche accrue de manière significative dans les régions de Fianarantsoa, Toamasina et Antsiranana.

Les données des enquêtes emploi réalisées chaque année auprès de la population urbaine dans le cadre du projet Madio confirment l'amélioration des conditions de vie des ménages urbains sur la période 1997-2001⁹. Sur le marché du travail, la conjoncture favorable a d'abord mis fin au processus d'informalisation de l'activité économique : alors qu'avant 1997, le secteur informel contribuait à raison de plus de 80 % à la création nette d'emplois, le relais a été pris, à partir de cette date, par le secteur privé formel, notamment par les entreprises de la Zone

9. Le projet Madio (Madagascar-Dial-Instat-Orstom) a été lancé en 1994 à l'initiative de chercheurs de l'Institut de recherche pour le développement afin de mettre en place plusieurs systèmes d'enquêtes touchant des secteurs-clés de l'économie malgache (enquêtes 1-2-3 en milieu urbain, Observatoires ruraux, etc.).

Mesure de la pauvreté monétaire : aperçu méthodologique (INSTAT, 2006)

La mesure de la consommation des ménages, sur laquelle repose le calcul du seuil de pauvreté, mobilise les données de l'Enquête périodique auprès des ménages (EPM) collectées par l'Instat. Le questionnaire inclut des questions détaillées sur la composition du ménage, la migration, la santé, l'éducation, l'emploi, les activités agricoles et non agricoles, les dépenses, etc. Pour l'année 2005, l'enquête a été conduite auprès d'un échantillon de 11 781 ménages représentatif au niveau régional.

L'agrégat « consommation » est mesuré en faisant la somme des dépenses alimentaires et non alimentaires des ménages. Les premières incluent l'autoconsommation valorisée aux prix du marché, les dons en nature, les repas offerts ou pris à l'extérieur, ainsi que les achats de biens alimentaires. Suivant les recommandations de DEATON et ZAIDI (2002), les dépenses non alimentaires incluent quant à elles le coût du logement, les dépenses de santé et d'éducation, ainsi que la valeur d'usage des biens durables et toute autre dépense en biens de consommation ou en services. Afin de tenir compte des différences régionales de prix, un indice de prix par zone d'enquête est utilisé pour déflater l'agrégat qui est ensuite rapporté au nombre de membres du ménage. Par souci de simplicité, les enfants sont comptés comme des personnes à part entière et aucune échelle d'équivalence n'est utilisée.

Pour le calcul du seuil de pauvreté, c'est la méthode du coût des besoins essentiels qui est retenue. Cette approche consiste à estimer le coût du panier alimentaire d'un individu pauvre permettant de satisfaire un besoin calorique de 2 133 calories par jour. Ce coût constitue le seuil de pauvreté alimentaire. Le seuil de pauvreté non alimentaire est quant à lui estimé à partir de la part des dépenses totales qu'un ménage situé autour du seuil de pauvreté alimentaire consacre à ses dépenses non alimentaires. Le seuil de pauvreté global est simplement la somme du seuil de pauvreté alimentaire et du seuil de pauvreté non alimentaire. Sur la base des données de l'EPM 2005, est considéré comme pauvre tout individu dont la consommation annuelle est inférieure à 305 300 ariary (132 €).

Franche Industrielle (RAZAFINDRAKOTO et ROUBAUD, 2002). La rémunération du travail a vu dans le même temps son pouvoir d'achat augmenter : à Antananarivo, le revenu moyen en termes réels a augmenté de 53 % entre 1995 et 2001. Enfin, le taux de chômage et celui du sous-emploi ont sensiblement reculé sur la période, tout comme le taux d'activité des enfants (RAZAFINDRAKOTO et ROUBAUD, *op. cit.*).¹⁰

La crise politique de 2002 a cependant mis fin à l'embellie, et s'est accompagnée d'une augmentation brutale de la pauvreté dont l'incidence est passée de 69,6 % en 2001 à 80,7 % fin 2002 (+ 16 %). L'accroissement de la part de la population pauvre a été particulièrement marqué en ville et parmi les travailleurs non qualifiés, les employés et les petits agriculteurs (FMI, 2004).

10. Un individu est en situation de sous-emploi s'il travaille moins de 35 heures par semaine et souhaiterait travailler plus ou si sa rémunération horaire est faible, inférieure au salaire minimum.

Tableau 2
 Incidence de la pauvreté par région (faritany), 1997-2005

	1997	1999	2001	2002	2004	2005
Antananarivo						
Urbain	52,0	43,3	29,2	51,2	39,2	41,6
Rural	72,1	69,3	57,5	72,3	68,2	64,7
Total	66,4	61,7	49,3	66,0	59,8	57,7
Fianarantsoa						
Urbain	83,1	55,8	59,4	78,5	78,4	71,6
Rural	73,6	85,9	87,8	93,5	87,5	78,7
Total	75,1	81,1	83,3	91,0	86,0	77,6
Toamasina						
Urbain	76,3	52,6	61,1	66,9	63,7	55,8
Rural	80,8	76,4	89,1	91,9	80,8	75,6
Total	79,8	71,3	83,1	86,3	77,1	71,9
Mahajanga						
Urbain	68,2	65,2	50,2	71,0	54,3	47,0
Rural	75,1	78,8	78,5	93,8	79,0	76,6
Total	73,8	76,0	72,6	89,1	74,1	70,2
Toliara						
Urbain	69,1	66,5	50,2	58,3	60,5	64,3
Rural	84,9	73,1	83,4	87,5	75,5	77,4
Total	82,0	71,6	75,9	81,2	72,3	74,8
Antsiranana						
Urbain	27,0	31,3	27,9	62,5	36,7	33,8
Rural	69,5	80,6	79,3	88,6	71,7	69,8
Total	62,3	72,6	69,7	83,7	65,4	64,2
National						
Urbain	63,2	52,1	44,1	61,6	53,7	52,0
Rural	76,0	76,7	77,1	86,4	77,3	73,5
Total	73,3	71,3	69,6	80,7	72,1	68,7

Source : BANQUE MONDIALE, *Madagascar Development Policy Review*, 2005 b
 (Rapport n° 32167-MAG) et 2005 PRSP Progress Report.

Les données proviennent de vagues successives de l'Enquête périodique auprès des ménages.

Le redémarrage de l'activité économique consécutif à la fin des troubles, courant 2002, a permis à la pauvreté de reculer à nouveau. De 80,7 % en 2002, la proportion de pauvres dans la population est passée à 68,7 % en 2005. Cette fois-ci, les progrès ne sont pas seulement notables dans les villes, mais également dans les campagnes. L'impact de la croissance est même plus marqué dans les secondes, grâce à l'augmentation des prix payés aux producteurs, que dans les premières, où les ménages souffrent de la hausse des prix. Le niveau de la pauvreté demeure néanmoins en 2005 très hétérogène selon les régions. La période considérée ayant été marquée par une très forte hausse du prix du riz (jusqu'à 1 500 ariary/kg de riz blanc et 700 ar/kg de paddy, contre respectivement 500 ar/kg et 240 ar/kg environ un an plus tôt), les régions comptant

majoritairement des riziculteurs en position de vendeurs nets sur le marché du riz ont vu la pauvreté sensiblement reculer (c'est le cas des deux principaux greniers à riz du pays, les régions du Boeny, à Mahajanga, et celle d'Alaotra Mangoro à Toamasina), tandis que les régions non autosuffisantes en riz ont été très négativement touchées par la crise. Les régions d'Atsimo Atsinanana (Fianarantsoa) et de Vatovavy Fitovinany (Toamasina), situées à l'est de Madagascar, et la région de l'Androy (Toliara) dans le sud ont ainsi vu leur taux de pauvreté augmenter, pour atteindre plus de 80 %.

Si la pauvreté monétaire a baissé depuis 2001, qu'en est-il de la pauvreté subjective ? Quelle perception ont les Malgaches de l'évolution de leurs conditions de vie sur la même période ? En s'inspirant de l'approche originale développée dans l'enquête 1-2-3 à Madagascar, les EPM ont commencé à intégrer les questions de pauvreté subjective à partir de 2001. D'après les données des dernières EPM, la majorité des Malgaches déclare vivre difficilement (tabl. 3). En dynamique, cette perception a légèrement varié sur la période 2001-2005 : alors que 51 % des chefs de ménage interrogés estimaient vivre difficilement en 2001, ils sont plus de 54 % en 2002, du fait de la crise politique, et moins de 50 % trois ans après (RAKOTOMANANA, 2007). Pauvreté monétaire et pauvreté subjective semblent donc avoir évolué dans le même sens. En revanche, la proportion de chefs de ménage qui estiment vivre dans des conditions à peu près décentes tout en devant faire attention a augmenté de près de 10 points entre 2002 et 2005, et ce quel que soit le niveau d'éducation.

L'Indicateur de développement humain (IDH) et l'Indicateur sexo-spécifique de développement humain (ISDH) du Programme des Nations unies pour le développement (Pnud) sont d'autres indicateurs utiles pour caractériser l'évolution des conditions de vie de la population malgache au cours des dix-quinze dernières années. L'IDH est un indicateur synthétique compris entre 0 et 1 qui mesure le niveau moyen auquel se trouve un pays donné selon trois critères essentiels du développement humain : la possibilité de vivre longtemps et en bonne santé (mesurée par l'espérance de vie à la naissance), la possibilité de s'instruire (mesurée par le taux d'alphabétisation des adultes et le taux brut de scolarisation) et la possibilité de bénéficier de conditions de vie décentes (mesurée par le logarithme du produit intérieur brut par habitant en parité de pouvoir d'achat). L'ISDH

Tableau 3
Appréciation subjective des ménages sur leurs conditions de vie, 2001-2005 (%)

	« Ça va à peu près mais il faut faire attention »			« Les conditions de vie sont difficiles »		
	2001	2002	2005	2001	2002	2005
Éducation du chef de ménage						
Aucune	22,3	19,7	26,0	56,6	61,3	58,8
Niveau primaire	22,3	24,5	34,5	20,8	55,8	49,2
Niveau secondaire	26,6	29,8	39,0	30,0	34,6	34,6
Niveau supérieur	21,5	36,6	34,0	22,8	25,7	17,7
Ensemble	22,7	23,9	32,7	50,8	54,2	49,4

Source : RAKOTOMANANA (2007). Les données proviennent de vagues successives de l'EPM.

mesure les mêmes avancées et se fonde sur les mêmes variables que l'IDH, mais corrige ce dernier des disparités entre hommes et femmes. Lorsque l'ISDH est inférieur à l'IDH, cela signifie que les femmes sont défavorisées par rapport aux hommes concernant les trois critères de développement humain retenus.

Comme le montre la figure 3, l'IDH a augmenté de façon continue depuis 1994 (exception faite de l'année 2002). Sur la période récente (2001-2005), cette augmentation est essentiellement due à l'amélioration du taux brut de scolarisation, qui est passé de 46,7 % en 2001 à 68,9 % en 2005 (tabl. 4). Là encore, il existe de fortes disparités selon les régions. Grâce à des niveaux de revenu supérieurs et de meilleures infrastructures de santé, la région d'Antananarivo enregistre un IDH relativement élevé (0,579 en 2005) tandis que les régions de Toliara et de Fianarantsoa enregistrent un IDH faible, respectivement égal à 0,399 et 0,419

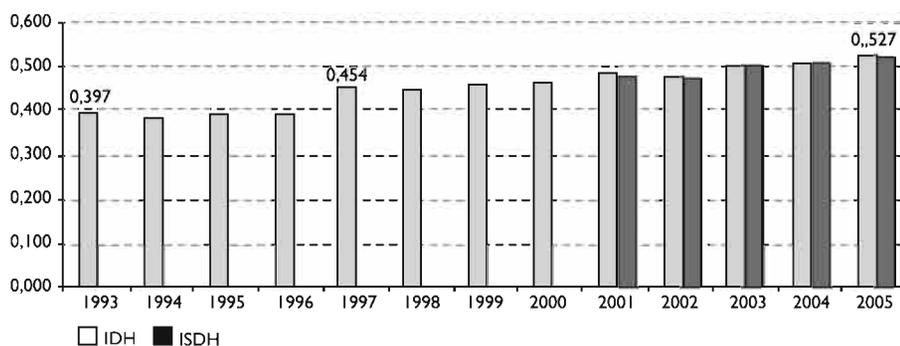


Fig. 3

Évolution de l'IDH et de l'ISDH, 1993-2005.

Sources : Instat, extrait du Rapport national sur le développement humain 2006 : Madagascar du PNUD (PNUD, 2006).

Tableau 4

Évolution des indicateurs entrant dans le calcul de l'IDH, 2001-2005

	2001	2002	2003	2004	2005
Indicateurs de base					
Espérance de vie à la naissance (années)	53,0	53,4	53,8	54,2	54,7
Taux brut de scolarisation (%)	46,7	48,3	56,3	64,7	68,9
Taux d'alphabétisation des adultes (%)	68,7	68,7	73,1	73,1	73,1
PIB par tête (en dollars PPA)	929,0	810,3	863,1	823,5	905,4
Indices(*)					
Indicateur d'espérance de vie	0,467	0,473	0,480	0,487	0,495
Indicateur d'éducation	0,614	0,619	0,675	0,703	0,717
Indicateur de PIB	0,372	0,349	0,360	0,352	0,368
IDH	0,484	0,479	0,505	0,514	0,527

Source : Instat, extrait du Rapport national sur le développement humain 2006 : Madagascar du PNUD (PNUD, 2006).

(*) Pour une présentation détaillée du mode de calcul de l'IDH, le lecteur intéressé est renvoyé à http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_FR_Technical.pdf

(PNUD, 2006). L'ISDH a connu une évolution similaire à celle de l'IDH sur la période 2001-2005. Bien que la rémunération des hommes soit en moyenne 1,4 fois supérieure à celle des femmes sur le marché du travail (voir le chapitre 6 de cet ouvrage), ces dernières jouissent d'une plus grande espérance de vie à la naissance (55,6 ans contre 53,7 pour les hommes), si bien que les disparités de genre mesurées par un indicateur composite intégrant ces deux dimensions apparaissent faibles. Cela explique que la valeur de l'ISDH soit très proche de celle de l'IDH.

Profil et facteurs de la pauvreté

Quelques travaux se sont attachés à établir un profil de pauvreté et à identifier les facteurs de la pauvreté à Madagascar. L'établissement d'un profil et l'identification des facteurs reposent sur des questions similaires : dans le premier cas, il s'agit de répondre à la question « qui sont les pauvres ? », dans le second, on s'attache à identifier les caractéristiques des ménages pauvres. Celles-ci sont souvent assimilées à des facteurs (ou déterminants) bien qu'il ne soit en général pas possible d'établir de relation de causalité.

L'exploitation des données de l'Enquête permanente auprès des ménages (EPM) datant de 1993, première du genre à Madagascar, a donné lieu à un certain nombre de travaux. Bien que précédant la période d'intérêt, il paraît pertinent d'en résumer les principales conclusions. Un rapport de la Banque mondiale datant de 1996 propose un premier profil de la pauvreté selon plusieurs dimensions, notamment géographique, sectorielle et socioprofessionnelle (BANQUE MONDIALE, 1996 a et 1996 b). Du point de vue géographique, l'examen par milieu et par province de l'incidence de la pauvreté permet de conclure, de manière peu surprenante, que la pauvreté est un phénomène sensiblement plus prégnant en milieu rural. Par ailleurs, les différences entre provinces (*fariany*) sont importantes et celle de Toliara, au sud du pays, apparaît comme la plus pauvre. Du point de vue des groupes socio-économiques définis par secteur et type d'activité, les ménages dont les chefs sont des agriculteurs enregistrent les niveaux de pauvreté les plus élevés, tandis que ceux-ci sont relativement faibles chez les salariés des secteurs non agricoles, notamment pour les plus qualifiés.

L'analyse des différentes enquêtes conduites de 1997 à 2005 a permis de confirmer la plupart des éléments du profil de pauvreté établi à partir des données de 1993. La position relative des provinces en termes de pauvreté a néanmoins fortement varié au cours de la période. Ainsi, en 2001, ce sont les provinces de Toamasina et de Fianarantsoa qui enregistrent les niveaux de pauvreté les plus élevés. Par ailleurs, certaines analyses complémentaires montrent que les ménages dirigés par une femme présentent des taux de pauvreté supérieurs aux ménages dont les chefs sont des hommes. On peut également trouver des éléments dans l'analyse de l'évolution du marché du travail (voir ci-dessous) conduite à partir des enquêtes de 2001 et 2005. Les différents indicateurs du marché du travail dessinent en effet des catégories plus particulièrement vulnérables. Sans surprise, on trouve là encore des taux de pauvreté plus élevés chez les agriculteurs, chez les non-salariés et chez les travailleurs non qualifiés.

Concernant l'identification des facteurs de la pauvreté, deux travaux existent. Le premier, qui mobilise les données de l'enquête EPM de 1993, a été réalisé en 1998 par DOROSH *et al.* L'identification des facteurs de la pauvreté s'appuie sur l'estimation d'un modèle assez simple qui met en relation la consommation par tête avec différentes caractéristiques des ménages renseignées dans l'enquête concernant notamment la possession d'actifs et les caractéristiques de la main-d'œuvre. Par rapport à l'analyse de tableaux croisés utilisés pour l'établissement du profil de pauvreté, cette approche permet d'identifier le rôle de chaque caractéristique « toutes choses égales par ailleurs »¹¹. Le modèle est estimé séparément selon le milieu de résidence des ménages. Les résultats aboutissent à des modèles assez différents par milieu : tandis que le niveau de qualification domine en milieu urbain, c'est plutôt l'importance des actifs agricoles qui apparaît comme un déterminant important en milieu rural.

Un second travail d'analyse des déterminants de la pauvreté s'appuie quant à lui sur les données issues de l'enquête conduite en 2001 (INSTAT/BANQUE MONDIALE/ILO, 2003). Là encore, l'étude utilise une régression multivariée mais le modèle estimé est légèrement différent dans la mesure où la variable dépendante est la probabilité d'être pauvre et non la consommation par tête. Le modèle est par ailleurs estimé sur l'ensemble des ménages urbains et ruraux. Un des résultats intéressants concerne justement le fait d'habiter en milieu rural. Il apparaît en effet que le lieu de résidence n'est pas significativement associé, toutes choses égales par ailleurs, à la probabilité d'être pauvre. Étant donné que le modèle inclut d'autres caractéristiques, notamment le statut d'agriculteur et l'accès aux infrastructures telles que l'eau ou l'électricité, il est probable que celles-ci saisissent en fait l'ensemble des désavantages liés au milieu rural. Les ménages de plus grande taille ont une probabilité plus forte d'être pauvres mais cet effet est concave, c'est-à-dire que le désavantage de la taille diminue avec celle-ci. Le capital humain mesuré par l'éducation du chef de ménage joue également un rôle important : ainsi, avoir fréquenté l'école primaire diminue la probabilité d'être pauvre de 6 %, l'école secondaire ou l'université de 17 %.

Population et emplois : quelques traits structurels de la Grande Île

Quelques-unes des caractéristiques structurelles de Madagascar présentées ici peuvent contribuer à expliquer les performances modestes enregistrées par la Grande Île en matière de réduction de la pauvreté. La discussion se concentre sur les questions de démographie et d'emploi.

11. Il convient néanmoins de rappeler que ce type d'estimation a principalement une valeur descriptive, l'identification d'une relation de causalité étant bien plus exigeante du point de vue méthodologique.

Le poids de la démographie

Si l'on en croit les dernières estimations établies par l'Institut national de la statistique malgache (Instat), Madagascar compterait 18,8 millions d'habitants, dont 49 % seraient âgés de moins de 15 ans (fig. 4). Avec un taux de croissance démographique de 3 % par an, le pays figure en tête de liste des pays africains¹². L'immigration étant faible et le taux de mortalité encore élevé (11‰ en 2004), la croissance de la population résulte pour l'essentiel de la persistance d'une logique de fécondité élevée (voir le chapitre 9 de cet ouvrage). L'indice synthétique de fécondité est en effet de 5,8 enfants par femme (chiffre de 2003) et ne devrait pas significativement baisser dans les prochaines années en raison de la précocité des grossesses et de la faible incidence des pratiques contraceptives (GASTINEAU, 2004). D'après la dernière enquête démographique et de santé (EDS) réalisée en 2003-2004, seules 22 % des femmes auraient recours à une méthode de contraception et 14 % à une méthode « moderne » efficace. Concernant l'âge de la première grossesse, plus d'un tiers des jeunes filles âgées de 15 à 19 ans seraient déjà entrées dans leur vie féconde.

Le taux de fécondité des femmes varie cependant très fortement selon le milieu de résidence et la région (fig. 5). Le nombre moyen d'enfants par femme est ainsi sensiblement plus élevé en milieu rural (5,7) qu'en milieu urbain (3,7) ; il dépasse 6 enfants par femme dans les provinces de Toliara et Mahajanga. Par

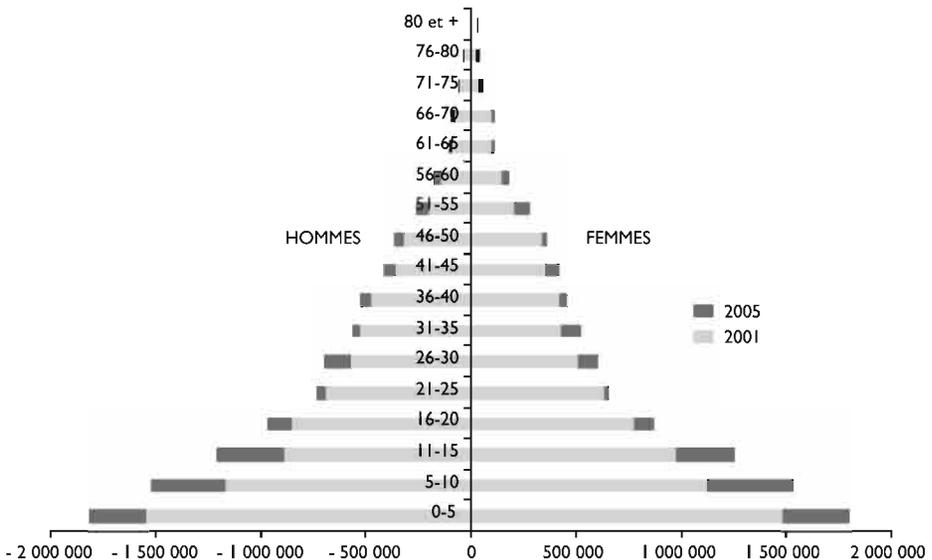


Fig. 4
Structure de la population par âge et par sexe en 2001 et 2005.
Sources : Enquête permanente auprès des ménages (EPM) 2001 et 2005,
Instat, calculs des auteurs.

12. La population malgache a été multipliée par 3,8 entre 1950 et 2000.

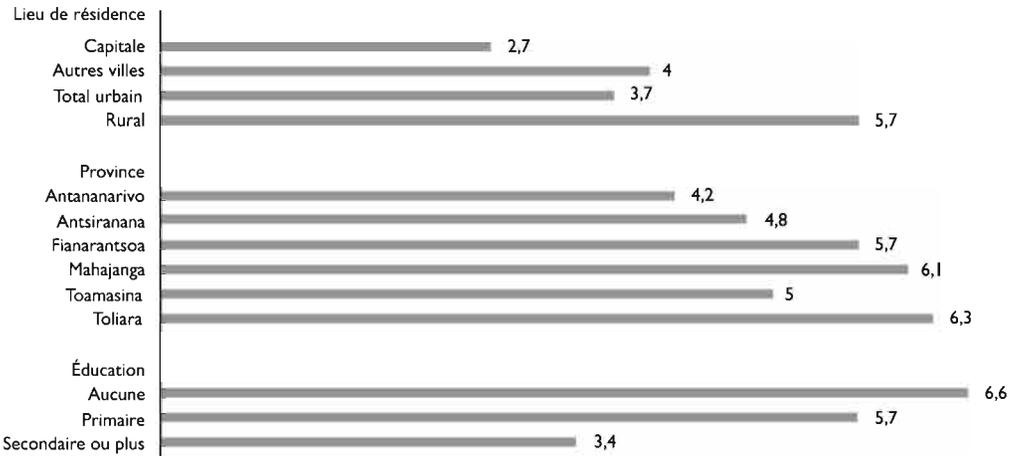


Fig. 5

Taux de fécondité selon le milieu de résidence, la province et le niveau d'éducation, 2003
(nombre d'enfants par femme).

Sources : EDSMDIII, 2003-2004, Instat.

ailleurs, il existe une corrélation forte entre niveau d'éducation et taux de fécondité : les femmes n'ayant jamais été scolarisées ont près de deux fois plus d'enfants (6,6) que les femmes ayant été jusqu'au secondaire ou au-delà (3,4).

En termes de répartition spatiale, environ 22 % de la population de Madagascar réside en milieu urbain et 6 % dans la capitale Antananarivo (tabl. 5). En dépit de l'existence de mouvements internes de population, cette répartition n'a pas sensiblement évolué depuis 2001. La densité de population est faible en moyenne (32 habitants par km²), avec de fortes disparités entre les régions (voir annexe 2).

Souvent considéré comme un facteur de puissance politique, le poids démographique d'un pays peut aussi être un facteur incapacitant portant entrave au décollage économique. Dans le cas de Madagascar, le poids des jeunes générations dans la population est souvent présenté comme une, sinon la, principale cause de leur difficile insertion sur le marché du travail. Chaque année, environ 300 000 jeunes arrivent sur le marché du travail, dans un contexte où les terres arables sont saturées et où les villes ne sont pas suffisamment créatrices d'emplois. Le dynamisme démographique pourrait toutefois jouer, dans un avenir plus ou moins proche, un rôle favorable au développement de Madagascar (GASTINEAU, 2005). On peut par exemple envisager que les ressources en travail de Madagascar attirent de nouveaux investisseurs dans des activités à forte intensité de main-d'œuvre. Cependant, la formation des jeunes est une condition *sine qua non* à ce scénario : sans une hausse significative du niveau de scolarisation de la population malgache et sans une amélioration des infrastructures, l'effet potentiellement bénéfique de la croissance démographique est fortement compromis.

Tableau 5
Répartition spatiale de la population, 2005

	Nombre d'habitants	%
Antananarivo	1 121 260	6,0
Principaux centres urbains	735 748	3,9
Centres urbains secondaires	2 286 950	12,0
Zones rurales	14 702 854	78,0
Ensemble	18 846 812	100,0

Source : EPM 2005, calculs des auteurs.

Des emplois précaires essentiellement agricoles et informels

Le travail constitue la principale source de revenus des individus et des ménages, notamment des plus pauvres. Les caractéristiques du marché du travail à Madagascar sont décrites en mettant en relief celles qui sont susceptibles d'avoir un lien avec la pauvreté. Peu d'indicateurs sur le marché du travail sont disponibles au niveau national avant 2001. À partir de cette date, le module « marché du travail des EPM » a été sensiblement amélioré en s'inspirant de l'expérience des enquêtes 1-2-3. La discussion se concentre donc sur la période 2001-2005 en mobilisant les chiffres tirés des enquêtes permanentes auprès des ménages (EPM) conduites en 2001 et 2005. Les principaux indicateurs disponibles sont présentés dans le tableau 6.

Tableau 6
Indicateurs sur le marché du travail, 2001-2005

	2001	2005	Variation en %
Population en âge de travailler (15-64 ans) en millions	8,6	9,2	7,0
dont active	7,2	8,1	13,0
dont employée	7,1	7,9	11,3
dont au chômage	0,1	0,1	133,3
Taux d'activité (%)	83,4	88,1	5,6
Taux d'emploi (%)	82,5	85,8	4,0
Taux de salarisation (%)	18,2	14,9	- 18,1
Taux de chômage (%)	1,2	2,6	116,7
Structure par secteur d'emploi (%)			
Primaire	73,8	80,1	8,5
Secondaire	6,8	2,5	- 63,2
Tertiaire	19,3	17,4	- 9,8

Source : STIFEL et al. (2007)

D'après l'EPM 2005, la population en âge de travailler¹³ compte 9,2 millions d'individus parmi lesquels 85,9 % sont actifs¹⁴. Ces deux chiffres sont en augmentation par rapport à 2001 où la population en âge de travailler représentait 8,6 millions d'individus, actifs à 82,5 %. La hausse du taux d'activité est vraisemblablement liée à la crise économique. Elle s'est également accompagnée à la fois d'une hausse du taux d'emploi et d'une forte baisse de la part du salariat dans l'emploi. Après une augmentation conséquente entre 1993 et 2001 (de 13,1 % à 18,2 %), la part de l'emploi salarié dans l'emploi total a en effet connu une forte régression entre 2001 et 2005 et ne représente aujourd'hui que 14,9 % de l'emploi total¹⁵.

Concernant la structure sectorielle de l'emploi, la majorité de la population active est aujourd'hui encore engagée dans les activités agricoles de subsistance et dans les activités informelles. L'emploi dans les secteurs primaires représente 80,1 % de l'emploi total en 2005 (contre 73,8 % en 2001). Conséquence de la crise ainsi que du démantèlement des Accords multifibres, la part de l'emploi dans le secteur industriel a été divisée par près de trois, passant de 6,8 % en 2001 à 2,5 % à 2005.

Tout comme la population, l'emploi à Madagascar est principalement rural. Bien que le taux d'activité soit plus élevé en milieu rural qu'en milieu urbain (90 % vs 72,3 % en 2005), les emplois y sont caractérisés par un faible taux de salarisation, une forte prévalence des emplois informels et non qualifiés et des niveaux de productivité et de rémunérations faibles.

Le chômage apparaît en revanche comme un phénomène essentiellement urbain, caractéristique notamment des grands centres. Au niveau national, le taux de chômage a plus que doublé entre 2001 et 2005, passant de 1,2 % à 2,6 % de la population en âge de travailler. Ainsi, alors que les chômeurs n'étaient que 90 000 en 2001, ils sont 210 000 en 2005. Sur la même période, le taux de chômage est passé de 4,4 % à 12,0 % dans les grands centres urbains alors qu'il a connu une baisse en milieu rural (de 1,4 % à 0,8 %). En réalité, le chômage est un « luxe » des individus les plus riches qui peuvent se consacrer à la recherche d'emploi sans percevoir en même temps une rémunération. Ainsi, en 2005, le taux de chômage des individus du quintile le plus riche est près de trois fois plus élevé que celui des individus du quintile le plus pauvre. Ce sont néanmoins ces derniers qui ont connu les plus fortes augmentations relatives : le taux de chômage du quintile le plus pauvre est en effet passé de 0,2 % à 1,6 % entre 2001 à 2005, soit une multiplication par huit, tandis qu'il est passé de 2,9 % à 5,1 % pour le quintile le plus riche.

Deux autres aspects importants caractérisent l'emploi à Madagascar et sont en lien avec la pauvreté. Il s'agit d'une part du sous-emploi – défini ici par des

13. Individus âgés de 15 à 64 ans.

14. C'est-à-dire soit employés, soit en recherche active d'emploi.

15. Ces chiffres sont tirés respectivement des enquêtes EPM 1993, EPM 2001 et EPM 2005. Les chiffres de l'EPM 2001 et de l'EPM 2005 commentés ici sont issus du rapport « Assessing Labor Market Conditions in Madagascar, 2001-2005 » de STIFEL et al. (2007).

niveaux de productivité très faibles – qui touche une majorité de la population, tant en milieu rural qu'en milieu urbain. Il s'agit d'autre part de l'absence de protection sociale. Seuls très peu d'emplois offrent en effet un accès à la sécurité sociale, aux cotisations aux caisses de retraite et aux congés payés. Au cours de la période 2001-2005, tant le sous-emploi que l'absence de couverture sociale ont progressé.

Au vu des caractéristiques de la démographie et du marché du travail à Madagascar, plusieurs défis tant quantitatifs que qualitatifs doivent être relevés. Sur le plan quantitatif d'abord, le marché du travail va devoir « absorber », dans les prochaines années, des cohortes très nombreuses de jeunes travailleurs à la recherche de leur premier emploi. Cet objectif sera d'autant plus difficile à atteindre que la majorité de ces jeunes demeure faiblement instruite en dépit des progrès récents en matière de scolarisation. D'après les données de l'EPM 2005, en effet, près de 52 % des jeunes âgés de 17 ans n'ont jamais fréquenté l'école ou n'ont pas achevé le cycle primaire. Sur le plan qualitatif ensuite, et afin de réduire durablement la pauvreté, il importe que l'économie malgache engendre des emplois moins précaires et qu'elle enregistre des gains de productivité substantiels, notamment dans l'agriculture.

Perspectives à l'horizon 2015 : l'objectif I des OMD sera-t-il atteint ?

Il est bien sûr difficile d'établir des projections sur l'évolution de la pauvreté à l'horizon 2015. Un tel exercice impose en effet de faire de nombreuses hypothèses sur les trajectoires économique et démographique du pays, sur l'élasticité de la pauvreté à la croissance économique, etc. Il reste néanmoins possible d'évaluer le chemin restant à parcourir et de juger de la « faisabilité » du premier objectif des OMD au vu des tendances récentes observées.

Pour la période 2006-2007, l'Institut national de la statistique malgache (Instat) table sur une tendance à la baisse persistante de la pauvreté, avec des taux estimés de 67,5 % pour 2006 et de 66,4 % pour 2007 (fig. 6)¹⁶. Cette évolution est-elle compatible avec l'objectif du gouvernement malgache de réduire le ratio de pauvreté de moitié entre 2000 et 2015 ? Le second rapport officiel sur le suivi des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) élaboré par l'Instat avec l'appui du Système des Nations unies, dont une présentation publique a eu lieu en avril 2008, est assez réservé sur ce point. Tout en reconnaissant la tendance baissière de la pauvreté à Madagascar, le rapport insiste en effet sur le

16. Au moment de la rédaction de ce chapitre, aucune donnée officielle sur la pauvreté pour les années 2006 et 2007 n'était encore disponible, la dernière EPM ayant été réalisée en 2005. Les chiffres cités ici sont tirés du site de l'Instat consulté en octobre 2008 (<http://www.instat.mg>).

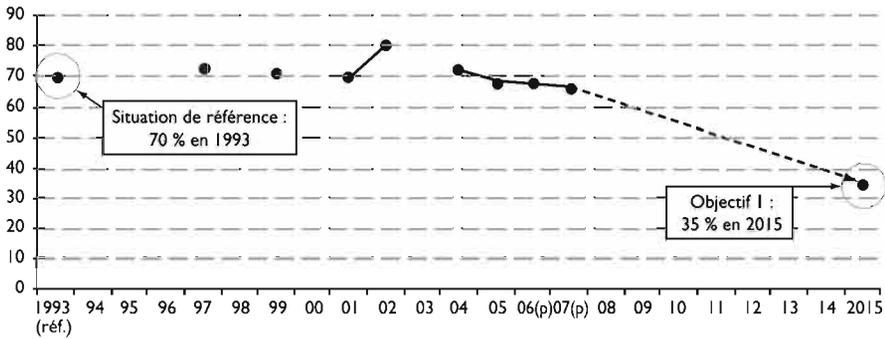


Fig. 6

Évolution de l'incidence de la pauvreté (chiffres en %).

Source : voir tableau 1. Les chiffres pour 2006 et 2007 sont tirés du site de l'Instat (<http://www.instat.mg>).

caractère encore fragile et lent de ce recul par rapport aux objectifs fixés. Le gouvernement malgache semble d'ailleurs partager cet avis, en affichant parmi les objectifs du MAP celui de parvenir à une incidence de la pauvreté de 50 % à l'horizon 2012. Cet objectif paraît peu compatible avec celui fixé dans les OMD, à moins que la pauvreté n'en vienne à se réduire de manière exponentielle à partir de 2012.

Une autre façon de juger du caractère réalisable ou non de l'objectif 1 des OMD est de mesurer le chemin restant à parcourir de manière plus désagrégée, au niveau des provinces. Schématiquement, il est possible d'atteindre l'objectif de réduction de la pauvreté, fixé au niveau national, de trois manières différentes : (1) en s'efforçant de réduire de moitié la proportion de pauvres dans chacune des six provinces de Madagascar ; (2) en concentrant les efforts de réduction de la pauvreté vers les provinces abritant le plus grand nombre de pauvres ; (3) en s'efforçant de faire converger les taux de pauvreté de chacune des provinces vers le taux de pauvreté défini comme objectif au niveau national (35 % en 2015). Selon l'approche privilégiée, le choix des provinces vers lesquelles les efforts de réduction de la pauvreté doivent être consentis peut varier.

Considérons d'abord l'option visant à réduire de moitié la proportion de pauvres dans chacune des six provinces de Madagascar (option 1). Compte tenu de l'incidence de la pauvreté observée dans chaque province en 2005, on peut évaluer la distance qu'il leur reste à parcourir d'ici 2015. Le calcul est réalisé en distinguant milieu urbain et milieu rural (voir annexe 3). Selon les résultats présentés dans la figure 7, toutes les provinces à l'exception d'Antsiranana urbain doivent réduire leur taux de pauvreté de plus de 20 points de pourcentage. La région de Mahajanga rural est celle ayant le plus de chemin à parcourir puisqu'elle doit parvenir à réduire son taux de pauvreté de près de 50 points pour atteindre le premier objectif des OMD en 2015. Vient ensuite la province de Fianarantsoa où l'effort de réduction doit être consenti tant en milieu rural qu'en milieu urbain. Dans les autres provinces, l'effort nécessaire avoisine les 30 points de pourcentage.

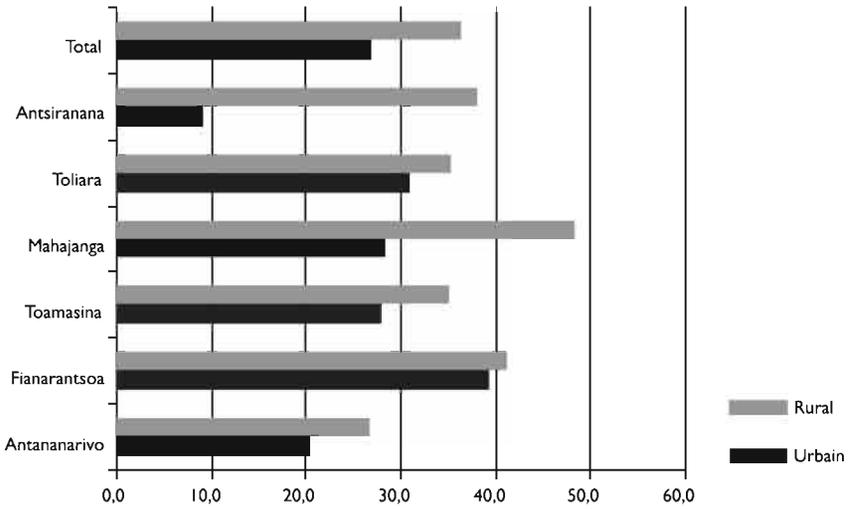


Fig. 7

Distance restante à parcourir en vue d'atteindre l'objectif 1 des OMD entre 2005 et 2015 (en points de pourcentage de pauvreté).

Sources : EPM 2005, Instat, calcul des auteurs.

Si l'on retient la deuxième option, le regard doit se porter sur la répartition spatiale des pauvres (fig. 8). Il apparaît alors que ce sont sur les régions rurales de Fianarantsoa et d'Antananarivo que les efforts les plus importants doivent être portés : à elles deux, ces régions concentrent en effet plus de 40 % de la population pauvre de Madagascar.

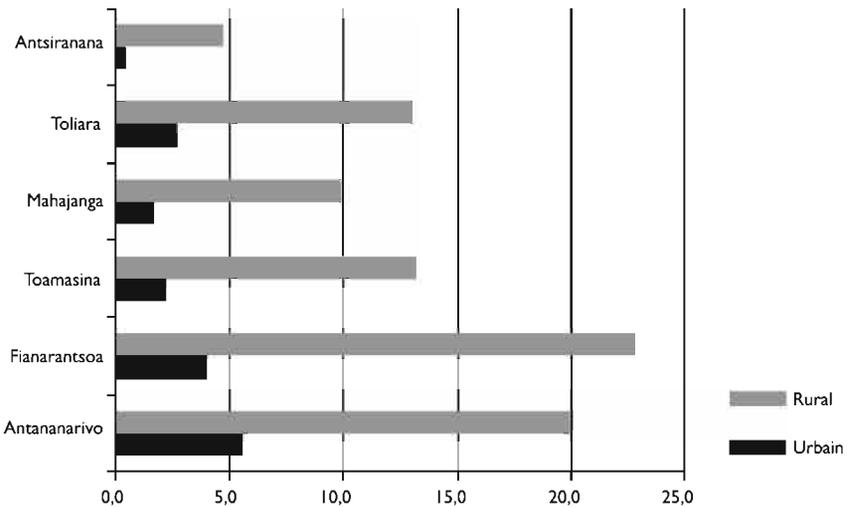


Fig. 8

Répartition de la population pauvre par région et par milieu en 2005 (en %).

Sources : EPM 2005, Instat, calcul des auteurs.

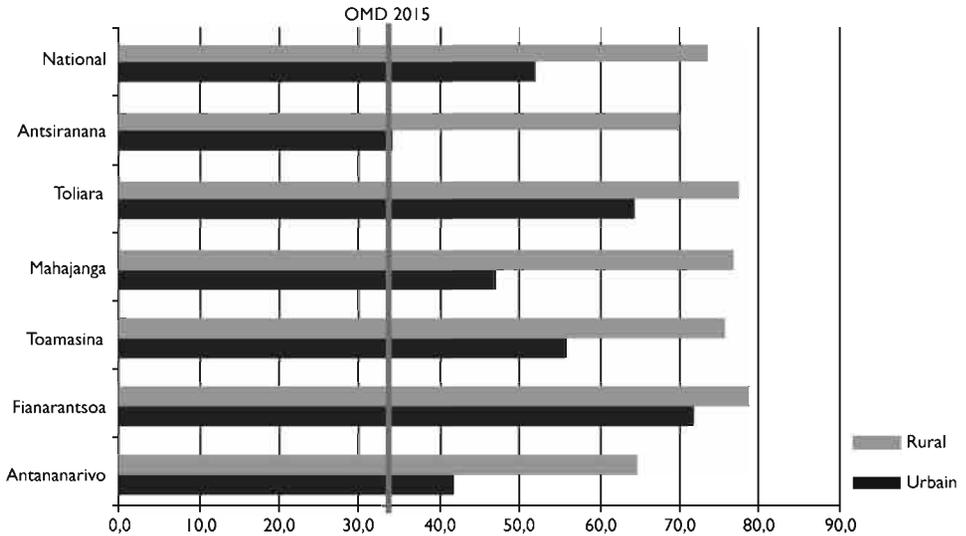


Fig. 9
Taux de pauvreté en 2005 et objectif de réduction à l'horizon 2015.
Sources : EPM 2005, Instat, calcul des auteurs.

La troisième et dernière option consiste à faire converger les taux de pauvreté de chacune des provinces vers le taux de pauvreté défini comme objectif au niveau national. Dans ce cas, ce sont sur toutes les régions rurales en général et sur celles des provinces de Fianarantsoa, Toliara, Mahajanga et Toamasina en particulier que doivent porter les efforts (fig. 9).

Les trois approches donnent donc des résultats assez différents, même si elles soulignent toutes trois le caractère crucial de la réduction de la pauvreté en milieu rural. La première option est généralement implicitement retenue car elle correspond assez simplement à la transposition au niveau provincial des objectifs nationaux, mais elle n'est pas nécessairement la plus efficace.

À la question de l'allocation géographique des moyens qu'il consacre à la lutte contre la pauvreté s'ajoute, pour le gouvernement malgache, celle de l'allocation sectorielle de la dépense publique. À cet égard, il est intéressant d'examiner dans quelle mesure la volonté affichée du gouvernement d'atteindre les OMD s'est traduite concrètement à travers l'analyse de la structure des dépenses budgétaires sur la période récente.

La figure 10 montre l'évolution de l'allocation de la dépense publique sur la période 1997-2007 en distinguant trois types de dépenses : les dépenses dites de « gouvernance » qui incluent les dépenses de l'administration centrale, de la défense et du maintien de l'ordre ; les dépenses de « croissance » qui incluent les dépenses consacrées aux secteurs productifs tels que l'agriculture ou les transports ; et les dépenses sociales principalement constituées des dépenses publiques consacrées à l'éducation et à la santé.

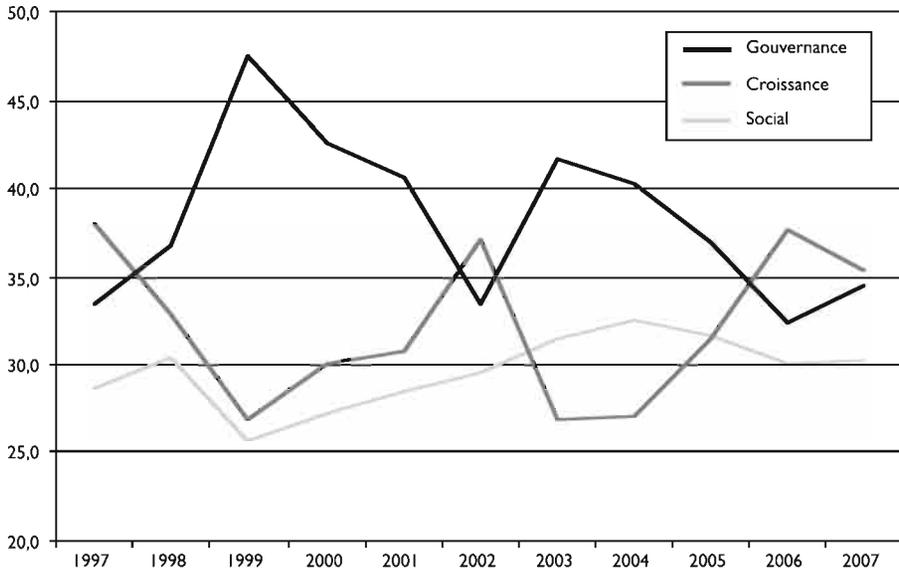


Fig. 10
Structure des dépenses budgétaires sur la période 1997-2007
(en pourcentage des dépenses totales).
Source : Revue des dépenses publiques, Banque mondiale, 2007.

Les courbes de la figure 10 mettent en évidence plusieurs faits stylisés : la transition des politiques d'ajustement structurel vers les politiques de lutte contre la pauvreté s'est traduite par une forte baisse de la part des dépenses consacrées aux secteurs productifs. Cette baisse n'a cependant profité aux secteurs sociaux qu'avec retard puisque leur part dans le budget total n'a augmenté significativement qu'à partir de 2003. Après une forte hausse entre 1997 et 1999, les dépenses de « gouvernance » ont quant à elles connu une baisse à partir de 2005 au profit des dépenses de « croissance ».

À un niveau plus fin (voir annexe 4), l'évolution de la structure des dépenses montre que :

- le secteur éducatif a reçu 18,3 % du budget total pendant les années DSRP (2003-2006) contre 13,5 % sur la période 1997-2001 ;
- la part budgétaire du secteur de la santé a été stable sur la période avec une moyenne de 9 % pendant les années DSRP contre 9,4 % sur la période 1997-2001 ;
- la part des dépenses allouées au secteur agricole a décliné pendant les années DSRP pour atteindre une moyenne de 5,4 % contre 7,9 % sur la période 1997-2001.

L'analyse de l'évolution de la structure de la dépense publique montre que l'engagement du gouvernement malgache vis-à-vis des OMD est particulièrement fort concernant le secteur éducatif (voir également le chapitre 4 de cet ouvrage). En revanche, la baisse des dépenses allouées au secteur agricole est préoccupante étant donné la forte incidence de la pauvreté en milieu rural. Il est à espérer que cette tendance sera inversée dans les années à venir.

Conclusion

Comparativement à la période allant de la fin de l'indépendance jusqu'au début des années 1990, Madagascar a connu une croissance soutenue de l'activité économique au cours de la dernière décennie. Cette relative embellie, dont il est à craindre que la crise financière mondiale et les troubles politiques récents marquent le point d'arrêt, n'a toutefois eu que des retombées modestes sur la réduction de la pauvreté. Celle-ci demeure en effet extrêmement élevée en milieu rural et marquée par de fortes disparités régionales, suggérant par là l'existence de poches de pauvreté que la croissance de l'activité seule ne suffit pas à résorber. Plusieurs facteurs peuvent être avancés pour expliquer les performances modestes de la Grande Île en matière de réduction de la pauvreté : le poids des jeunes générations dans la population, qui impose au marché du travail d'absorber près de 300 000 jeunes par an dans un contexte de raréfaction des terres arables ; la faible productivité du travail agricole ; la mauvaise qualité des emplois ; etc.

Pour atteindre le premier objectif des OMD à l'horizon 2015, un certain nombre de défis restent donc à relever. Vu le chemin restant à parcourir et la dégradation récente de l'environnement économique international couplée à la nouvelle crise politique malgache, il paraît toutefois peu probable que l'engagement pris par le gouvernement de faire tomber l'incidence de la pauvreté à 35 % soit tenu. Compte tenu de la dispersion observée dans les niveaux de pauvreté mesurés à l'échelle des provinces, une stratégie pourrait être de concentrer les efforts vers les régions abritant le plus grand nombre de pauvres, à savoir les régions rurales de Fianarantsoa et d'Antananarivo. Ces efforts pourraient bien sûr viser à dynamiser l'activité économique dans ces régions ; mais ils pourraient également consister à redistribuer les fruits de la croissance en leur faveur.

Références

BANQUE MONDIALE

1996 a – *Madagascar Poverty Assessment Volume 1: Abstract, Executive Summary, Participatory Poverty Assessment Summary, Methodology, Population and Human Resource Division, Central Africa and Indian Ocean Department, Africa Region.* Banque mondiale, Washington DC.

BANQUE MONDIALE

1996 b – *Madagascar Poverty Assessment Volume 2: Main Report, Annexes, Population and Human Resource Division, Central Africa and Indian Ocean*

Department, Africa Region.

Banque mondiale, Washington DC.

BANQUE MONDIALE

2001 – *Le partenariat Madagascar-Banque mondiale 2000.* Direction des opérations pour Madagascar, Comores, Maurice et Seychelles, Antananarivo.

BANQUE MONDIALE

2002 – *Le partenariat Madagascar-Banque mondiale 2001/2002.* Direction des opérations pour Madagascar, Comores, Maurice et Seychelles, Antananarivo.

BANQUE MONDIALE

2004 – *Poverty Reduction Strategy Paper – Progress Report and Joint Staff Assessment*. Rapport n° 30036-MG, Banque mondiale, Washington DC.

BANQUE MONDIALE

2005 a – *Madagascar Public Expenditure Review 2004. The challenge of poverty reduction*. Report No 30331-MG, Public Sector Reform and Capacity Building Unit, Africa Region, Banque mondiale, Washington DC.

BANQUE MONDIALE

2005 b – *Madagascar Development Policy Review: Sustaining Growth for Enhanced Poverty Reduction*. Banque mondiale, Washington DC.

BANQUE MONDIALE

2006 a – *Poverty Reduction Strategy Paper – Annual Progress Report and Joint Staff Advisory Note*. Rapport n° 36781-MG, Banque mondiale, Washington DC.

BANQUE MONDIALE

2006 b – *Madagascar. Country Assistance Evaluation Report No 38213, Country Evaluation and Regional Relations, Independent Evaluation Group*. Banque mondiale, Washington DC.

CLING J.-P.,

RAZAFINDRAKOTO M., ROUBAUD F.

2003 – *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*. Paris, Economica/IRD, 464 p.

CLING J.-P.,

RAZAFINDRAKOTO M., ROUBAUD F.

2005 – *Export Processing Zones in Madagascar: a Success Story under Threat?* *World Development*, 33 (5) : 785-803.

CLING J.-P.,

RAZAFINDRAKOTO M., ROUBAUD F.

2009 – « Export Processing Zones in Madagascar: the Impact of the Dismantling of Clothing Quotas on Employment and Labour Standards ». In Robertson R., Brown D., Pierre G., Sanchez-Puerta M.L. (eds) : *Globalization, wages and the quality of jobs*, The World Bank, Washington D.C.

DEATON A., ZAIDI S.

2002 – « Guidelines for Constructing Consumption Aggregates for Welfare Analysis ». Living Standards Measurement Study Working Paper: 135. v. 104, pp. xi. The World Bank, Washington, D.C.

DOROSH P., HAGGBLADE S., RAJEMISON H., RALANTOARILOLONA B., SIMLER K.

1998 – *Structure et facteurs déterminants de la pauvreté à Madagascar*. Antananarivo, Instat, 89 p.

FMI

2004 – *Republic of Madagascar: Poverty Reduction Strategy Paper Progress Report*. IMF Country Report No. 04/402, December.

GASTINEAU B.

2004 – *La transition démographique sera encore longue. Économie de la Réunion* : 26-27.

GASTINEAU B.

2005 – *Attention aux thèses malthusianistes. Bulletin d'information sur la population de Madagascar*, 2, IRD.

INSTAT

2006 – *Enquête permanente auprès des ménages 2005. Rapport principal* (disponible sur http://www.instat.mg/pdf/epm_05.pdf)

INSTAT/BANQUE MONDIALE/ILO

2003 – « État de la pauvreté à Madagascar en 2001 ». Communication à la conférence « Développement économique, services sociaux et pauvreté à Madagascar ». Antananarivo, 11 juin.

PNUD

2006 – *Rapport national sur le développement humain 2006 : Madagascar* (disponible sur : <http://www.snu.mg/pnud/>)

RAKOTOMANANA F.

2007 – « Évolution de la pauvreté subjective en milieu rural malgache de 2001 à 2005 ». Communication au colloque scientifique « Dynamiques rurales à Madagascar : perspectives sociales, économiques et démographiques ». Antananarivo, 23-24 avril.

RAZAFINDRAKOTO M., ROUBAUD F.
2002 – Madagascar à la croisée
des chemins : la croissance durable est-elle
possible ? *Afrique contemporaine*,
202-203 : 75-92.

RAZAFINDRATANDRA Y.
1993 – Le régime malgache de zone
franche. *Politique Africaine*, 52.

RÉPUBLIQUE DE MADAGASCAR
2006 – PRSP Annual Implementation
Report, January-December 2005.

STIFEL, D., RAKOTOMANANA F., CELADA E.
2007 – Assessing Labor Market Conditions
in Madagascar, 2001-2005. *Africa Region
Working Paper*, 105, World Bank,
Washington, DC.

Annexe 1

Taux de croissance nominale du PIB par secteur d'activité, 1997-2007 (%)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006(p)	2007(p)
Secteur primaire	1,9	2,1	3,5	1,0	4,0	- 1,3	1,3	3,1	2,5	2,1	3,1
dont :											
Agriculture	1,6	- 1,8	5,4	- 1,8	5,5	0,8	2,6	3,5	4,5	2,6	3,5
Élevage et pêche	0,6	5,1	- 0,4	2,7	3,1	2,6	4,1	3,3	0,8	1,9	3,2
Sylviculture	7,6	6,9	10,3	5,1	2,1	- 20,0	- 15,0	0,0	1,0	1,0	1,0
Secteur secondaire	4,6	5,3	4,2	7,1	7,6	- 20,8	14,5	6,6	3,0	4,7	5,9
dont :											
Agro-industrie	- 6,0	6,8	- 11,1	- 20,0	- 5,4	5,7	- 19,5	4,1	3,4	5,7	6
Industrie alimentaire	- 3,4	11,0	- 7,6	3,4	4,3	- 10,3	11,0	3,0	0	7,0	7,3
Énergie	17,2	- 1,6	8,6	4,2	- 6,3	- 31,1	8,8	6,0	2,5	4,4	5,6
Zone franche industrielle	9,5	20,0	13,3	19,8	40,0	- 40,0	75,8	25,0	0,0	- 5,0	0
Secteur tertiaire	4,6	5,1	5,5	5,0	6,1	- 15,0	10,6	6,0	6,1	6,2	6,9
dont :											
Transports de marchandises	11,1	3,8	- 0,3	4,5	5,7	- 21,1	15,9	5,6	4,5	6,9	7,7
BTP	4,6	13,3	11,7	11,1	13,5	- 15,1	30,0	29,0	18,8	19,1	17,5
Commerce	2,8	2,9	3,5	3,3	2,8	- 7,4	4,1	3,4	4,5	5,1	5,5
Administration	0,0	0,1	0,0	0,0	2,0	2,0	6,0	1,6	3,0	2,1	3,0

Source : Ministère de l'Économie, des Finances et du Budget/DGE (<http://www.mefb.gov.mg>).

Annexe 2

La pression démographique est forte dans les Hautes Terres, notamment à Analamanga, Itasy, Vakinankaratra, Amoron'I Mania, Vatovavy Fitovinany et Haute Matsiatra, tandis qu'elle est très faible dans les régions de Mahajanga et Toliara. La croissance de la population dans les Hautes Terres exerce une pression forte sur les ressources naturelles, notamment foncières, et accélère la déforestation et la dégradation de l'écosystème.

Nombre d'habitants et densité de population par région, 2005

Régions	Nombre d'habitants	Part dans la population totale (%)	Superficie (km ²)	Densité (pop./km ²)
Antananarivo	5 705 368	30,4	57 191	99,8
Analamanga	2 725 518	14,5	16 911	161,2
Vakinankaratra	1 691 805	9,0	16 599	101,9
Itasy	845 374	4,5	6 993	120,9
Bongolava	442 671	2,4	16 688	26,5
Antsiranana	1 028 062	5,4	44 784	23,0
Diana	365 529	1,9	19 266	19,0
Sava	662 533	3,5	25 518	26,0
Fianarantsoa	4 477 371	23,8	102 080	43,9
Haute Matsiatra	1 486 520	7,9	21 080	70,5
Amoron'I Mania	906 812	4,8	16 141	56,2
Vatovavy Fitovinany	1 216 560	6,5	19 605	62,1
Ihorombe	283 181	1,5	26 391	10,7
Atsimo Atsinanana	584 298	3,1	18 863	31,0
Mahajanga	2 133 556	11,3	150 023	14,2
Boeny	462 768	2,5	31 046	14,9
Sofia	1 098 576	5,8	50 100	21,9
Betsiboka	362 170	1,9	30 025	12,1
Melaky	210 041	1,1	38 852	5,4
Toamasina	2 775 882	14,8	75 812	36,6
Atsinanana	1 219 074	6,5	21 934	55,6
Analanjirofo	632 366	3,4	21 930	28,8
Alaotra Mangoro	924 442	4,9	31 948	28,9
Toliara	2 726 575	14,5	157 405	17,3
Atsimo Andrefana	995 310	5,3	66 236	15,0
Androy	656 303	3,5	19 317	34,0
Anosy	666 091	3,5	25 731	25,9
Menabe	408 871	2,2	46 121	8,9
Total	18 846 812	100,0	587 295	32,1

Sources : EPM 2005, calculs des auteurs.

Annexe 3

Distance des provinces par rapport à l'objectif I des OMD : éléments du calcul

	(A) Incidence 1993	(B) Objectif 2015	(C) Incidence 2005	Distance (C) – (B)
Antananarivo				
Urbain	42,4	21,2	41,6	20,4
Rural	76,2	38,1	64,7	26,6
Total	68,0	34,0	57,7	23,7
Fianarantsoa				
Urbain	64,9	32,5	71,6	39,1
Rural	75,3	37,7	78,7	41,0
Total	74,0	37,0	77,6	40,6
Toamasina				
Urbain	55,8	27,9	55,8	27,9
Rural	81,1	40,6	75,6	35,0
Total	77,9	39,0	71,9	32,9
Mahajanga				
Urbain	37,3	18,7	47,0	28,3
Rural	56,8	28,4	76,6	48,2
Total	53,3	26,7	70,2	43,5
Toliara				
Urbain	66,9	33,5	64,3	30,8
Rural	84,2	42,1	77,4	35,3
Total	81,2	40,6	74,8	34,2
Antsiranana				
Urbain	49,5	24,8	33,8	9,0
Rural	63,7	31,9	69,8	37,9
Total	60,2	30,1	64,2	34,1
National				
Urbain	50,1	25,1	52,0	26,9
Rural	74,5	37,3	73,5	36,2
Total	70,0	35,0	68,7	33,7

Sources : EPM 1993, EPM 2005, calculs des auteurs.

Annexe 4

Structure des dépenses budgétaires sur la période 1997-2007 (en pourcentage des dépenses totales hors intérêts)

	1997	1999	2001	1997-2001 moyenne	2003	2004	2005	2006	2003-2006 moyenne	2007
Gouvernance	33,4	47,6	40,8	40,6	41,7	40,4	36,9	32,3	37,8	34,5
Administration centrale	25,8	40,3	35,0	33,7	32,7	31,1	29,2	24,9	29,5	25,9
Défense	5,6	5,0	3,7	4,8	6,1	6,0	4,9	4,4	5,3	5,2
Sécurité publique	2,0	2,3	2,1	2,1	2,9	3,3	2,8	3,0	3,0	3,5
Croissance	37,9	27,0	30,8	31,9	26,9	27,2	31,5	37,7	30,7	35,3
Agriculture	10,9	7,4	5,3	7,9	4,8	5,7	5,4	5,8	5,4	8,1
Environnement	2,7	1,6	2,9	2,4	2,8	2,4	1,6	1,8	2,1	1,7
Transports	13,0	9,9	14,1	12,3	11,2	13,3	17,1	16,3	14,5	16,3
Autres secteurs productifs	11,3	8,1	8,5	9,3	8,1	5,8	7,4	13,8	8,7	9,3
Social	28,5	25,6	28,5	27,6	31,4	32,5	31,6	30,0	31,4	30,2
Éducation	13,6	13,3	13,6	13,5	16,9	20,3	18,1	17,9	18,3	18,1
Santé	9,6	8,4	10,2	9,4	9,5	8,5	9,7	8,2	9,0	9,0
Autres secteurs sociaux	5,3	3,9	4,7	4,7	5,0	3,7	3,8	3,9	4,1	3,1

Source : Revue des dépenses publiques, Banque mondiale, 2007.

Note : les données des années 1998 et 2002 sont manquantes.

Éditeurs scientifiques

Bénédicte Gastineau Flore Gubert Anne-Sophie Robilliard François Roubaud

Madagascar face au défi des Objectifs du millénaire pour le développement



Madagascar face au défi des Objectifs du millénaire pour le développement

Éditeurs scientifiques

Bénédicte GASTINEAU, Flore GUBERT,
Anne-Sophie ROBILIARD, François ROUBAUD

IRD Éditions

INSTITUT DE RECHERCHE POUR LE DÉVELOPPEMENT

Marseille, 2010

Préparation éditoriale

Yolande Cavallazzi

Mise en page

Bill Production

Correction

Corinne Lavagne

Maquette de couverture

Michelle Saint-Léger

Maquette intérieure

Pierre Lopez

Coordination, fabrication

Catherine Plasse

Photo de couverture

Gret/J.-P. Rolland

« Sur la route d'Ilakaka (Madagascar, 2005) ».

La loi du 1^{er} juillet 1992 (code de la propriété intellectuelle, première partie) n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article L. 122-5, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans le but d'exemple ou d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite » (alinéa 1^{er} de l'article L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon passible des peines prévues au titre III de la loi précitée.

© **IRD, 2010**

ISBN : 978-2-7099-1682-0