

# La pauvreté en milieu urbain : dynamique, déterminants et politiques

Mireille RAZAFINDRAKOTO  
François ROUBAUD

La trajectoire économique de Madagascar se caractérise par une récession *quasi* continue du niveau de vie de la population depuis l'Indépendance. Cette tendance involutive est particulièrement marquée à partir du début des années 1970, et ce n'est qu'à partir du milieu des années 1990 qu'elle semble s'être inversée. À partir de cette date, on assiste à une reprise de la croissance qui se traduit par une augmentation modeste mais continue du Produit intérieur brut (PIB) par tête. La crise politique de 2001 a toutefois marqué un coup d'arrêt brutal à cette embellie passagère. Après le sévère décrochage post-crise, l'économie repart poussivement sans toutefois revenir aux niveaux antérieurs au choc.

Une telle dynamique a nécessairement eu des répercussions sur le niveau de vie de la population et la pauvreté, aussi bien en milieu urbain que rural. L'objectif de ce chapitre est d'asseoir le diagnostic en nous centrant sur les spécificités de la pauvreté urbaine. À grands traits, au moins deux facteurs jouent en sens opposés sur le différentiel de pauvreté urbaine et rurale. D'un côté, les autorités au pouvoir pourraient chercher à systématiquement favoriser les catégories urbaines pour des raisons d'économie politique. En effet, dans les pays en

développement, ces dernières constituent les principaux « groupes vocaux » qu'il convient de ne pas mécontenter afin d'éviter des troubles sociaux et politiques. Par conséquent, les urbains constitueraient un groupe privilégié, mieux traité que les ruraux, les politiques économiques visant à amortir les chocs négatifs et à amplifier les chocs positifs en leur faveur : c'est le fameux « biais urbain », dénoncé notamment par la Banque mondiale. De l'autre, la plus grande connexion de l'économie urbaine à l'environnement international pourrait en faire la cible principale de chocs macroéconomiques adverses, les migrations internes venant accentuer ce phénomène. Dans ce cas, les populations urbaines seraient les principales victimes de la conjoncture adverse qui a affecté le pays sur le long terme.

Pour apprécier l'évolution de la pauvreté urbaine à Madagascar, nous disposons principalement de deux sources quantitatives. D'une part, la série d'Enquêtes périodiques auprès des ménages (EPM) à couverture nationale, réalisées par l'Institut national de la statistique (Instat) en 1993, 1997, 1999, 2001, 2002, 2004 et 2005, qui présente l'avantage de pouvoir mettre en regard milieux urbain et rural. D'autre part, l'analyse peut être complétée par le dispositif d'enquêtes 1-2-3, mis en place par le projet Madio à partir de 1995 et qui porte sur l'agglomération d'Antananarivo. Bien que limitées dans l'espace à la seule capitale, ces enquêtes sont à la fois plus complètes et plus fiables. À côté de ces sources principales, nous mobiliserons, à chaque fois que cela est possible, les résultats d'autres enquêtes afin d'élargir la perspective, tant dans le temps que dans l'espace. Sans entrer dans des considérations méthodologiques détaillées, il convient de garder en mémoire que la mesure de la pauvreté monétaire est un exercice périlleux du fait de l'extrême complexité à appréhender la consommation en général (dont sont tirées les estimations de pauvreté monétaire), et à assurer la comparabilité d'une enquête à l'autre. Par conséquent, les chiffres doivent plus être interprétés comme des tendances que comme des mesures précises de la pauvreté. C'est aussi pourquoi nous procédons à d'autres mesures de la pauvreté (besoins essentiels, bien-être subjectif). Cette extension permet à la fois de tester la robustesse des indicateurs monétaires mais aussi et surtout de mieux appréhender la complexité du phénomène.

La première partie de ce chapitre est consacrée à la dynamique de la pauvreté urbaine sur longue période, en remontant jusqu'à l'Indépendance. La récente multiplication des enquêtes auprès des ménages permet de procéder à des analyses plus fouillées pour les quinze dernières années. Dans la deuxième partie, nous élargissons le concept de pauvreté à ses dimensions non monétaires, tandis que les déterminants microéconomiques de la pauvreté urbaine sont étudiés dans la troisième partie. Nous abordons ensuite les stratégies individuelles mises en œuvre par les ménages pour tenter d'échapper à la pauvreté, pour nous interroger enfin, au niveau macroéconomique, sur la spécificité des politiques de lutte contre la pauvreté en milieu urbain, effectivement conduites ou souhaitables. La conclusion tire les enseignements de ces analyses et soulève quelques questions-clefs quant aux défis à relever.

# Dynamique de la pauvreté urbaine sur longue période

## L'évolution des niveaux de vie depuis l'Indépendance

Afin de mieux comprendre la dynamique de la pauvreté urbaine, il convient d'abord de se placer dans une perspective historique, pour en apprécier les tendances de long terme. Pour ce faire, nous mobiliserons les données sur l'évolution du PIB ainsi que les enquêtes disponibles depuis le début des années 1960, qui permettent de retracer l'évolution des niveaux de vie, de la consommation et de la pauvreté depuis l'Indépendance de Madagascar en 1960. Évidemment, les micro-données n'étant pas disponibles pour les enquêtes antérieures aux années 1990, il est nécessaire de recourir à un certain nombre d'hypothèses plus restrictives sur la distribution, rendant les estimations plus fragiles. On peut néanmoins considérer que les résultats présentés ci-dessous donnent des ordres de grandeur acceptables.

L'analyse de l'évolution du PIB par tête conduit à un diagnostic sans ambiguïté : sur longue période, les mauvaises performances économiques de Madagascar ont entraîné une baisse des niveaux de vie de la population et probablement un accroissement de la pauvreté, dont les urbains ont été les principales victimes (fig. 18). Entre 1960 et 2007, le PIB par tête de Madagascar a reculé de plus d'un tiers. Dans le même temps, le PIB urbain par tête était divisé par cinq (- 80 %). Quelles que soient les incertitudes liées à la mesure du PIB urbain<sup>53</sup>, la stagnation de l'activité économique enregistrée par les chiffres officiels, associée à un exode rural se traduisant par des taux de croissance démographiques beaucoup plus élevés en milieu urbain (5 % versus 2 % à la campagne), ne peuvent qu'avoir engendré une paupérisation relative des citoyens.

Cependant, on peut s'interroger sur la confiance que l'on peut accorder aux données macro-économiques pour mesurer l'évolution du bien-être réel des populations. En premier lieu, les chiffres officiels sont largement sujets à caution compte tenu de la dégradation continue des appareils statistiques nationaux. En particulier, la non-prise en compte du secteur informel, massivement répandu en milieu urbain, et des revenus qu'il procure, est une source de biais considérable. En second lieu, les mesures de niveaux de vie, et *a fortiori* de la pauvreté, sont des phénomènes difficiles à quantifier, et le PIB par tête n'en est qu'un reflet très imparfait.

Pour aller plus loin, nous mobiliserons l'ensemble des enquêtes auprès des ménages réalisées périodiquement par l'Institut national de la statistique (INS) depuis l'Indépendance. En premier lieu et en actualisant l'étude de RAVELOSOA et ROUBAUD (1998), le recul massif de la consommation par tête dans la capitale est confirmé. Cette dernière chute de - 42 % entre 1961, date de la première

53. En l'absence d'information spécifique, il s'agit du PIB non agricole ; mais une estimation plus précise serait encore plus négative dans la mesure où une partie des activités manufacturières et de services proviennent du monde rural.

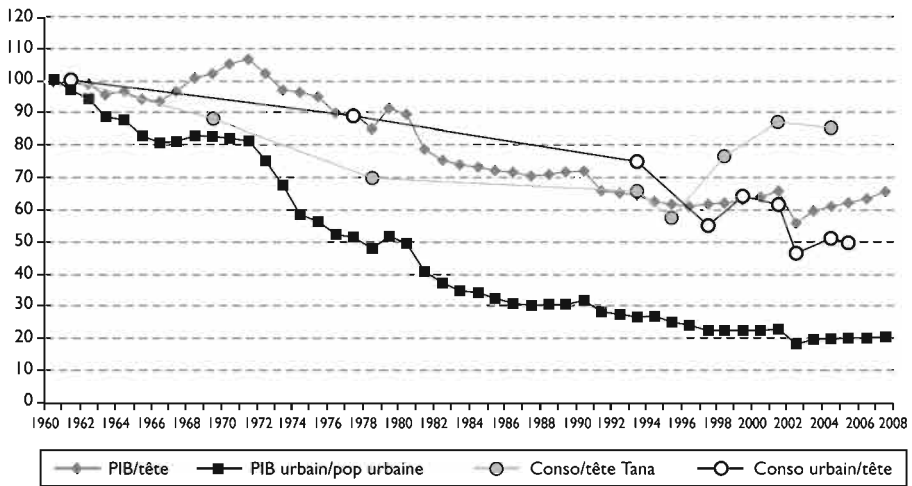


Fig. 18

Évolution des niveaux de vie depuis l'Indépendance 1960-2007.

Sources : World Development Indicators, BANQUE MONDIALE, 2008 ; différentes enquêtes sur la consommation des ménages, INS et Madio ; nos propres calculs. Base 100 = 1960.

enquête consommation à Madagascar, et 1995, le point le plus bas jamais enregistré depuis l'Indépendance, qui correspond à une période de forte inflation consécutive au flottement du franc malgache (1994). Entre 1995 et 2001, la situation s'améliore très sensiblement. Mais le contrecoup de la crise politique de 2001-2002 est encore visible en 2004, la consommation n'ayant toujours pas récupéré son niveau d'avant crise. Néanmoins, avec - 15 % par rapport au début des années 1960, on est très loin de l'effondrement reflété par les comptes nationaux. Ce résultat pourrait être la marque d'une situation privilégiée et relativement préservée de la capitale par rapport au reste des zones urbaines. Effectivement, comme dans la plupart des pays en développement (PED), le niveau de vie décroît avec la taille de l'agglomération : de la capitale où les conditions de vie ont toujours été les plus favorables aux centres urbains secondaires, en passant par les six autres grands centres urbains (Antsirabe, Toamasina, Fianarantsoa, Mahajanga, Toliara et Antsiranana). De plus, les chocs négatifs semblent avoir touché plus durement le milieu urbain en dehors de la capitale, comme le montre le sévère décrochage de la consommation depuis 2001. Alors qu'à Antananarivo, la politique massive d'investissement public promue par le Président Ravalomanana a permis une récupération partielle du pouvoir d'achat, le reste du milieu urbain est resté relativement délaissé.

Sur plus longue période, il est plus difficile de se faire une idée précise de l'évolution de la consommation. L'analyse des enquêtes budget-consommation des ménages dans les chefs-lieux de province montre qu'entre 1961 et 1993, la consommation a reculé de - 25 % en moyenne dans les cinq agglomérations (de - 40 % à Mahajanga à - 21 % à Fianarantsoa ; elle serait même restée stable à Toliara), soit une baisse moins prononcée que dans la capitale (RAVELOSOA,

1996). La reconstitution des séries longues à partir de différentes sources (RAVELOSOA, 1996 ; RAZAFINDRAVONONA *et al.*, 2001 ; INSTAT, 2005) nous conduit à estimer cette chute de la consommation urbaine à 50 % entre 1960 et 2005.

La confrontation des données agrégées des comptes nationaux et des résultats issus des enquêtes sur la consommation des ménages, deux sources indépendantes, confirme globalement la baisse continue du niveau de vie de la population jusqu'en 1993. D'une part, les deux types de sources convergent. Si elles ne présentent pas exactement les mêmes points d'inflexion, les tendances sont communes : c'est aussi vrai de la longue récession qui se prolonge jusqu'au milieu des années 1990 que du rebond enregistré depuis. D'autre part, il apparaît que le milieu urbain a été de loin le plus affecté par la conjoncture défavorable de longue période. La meilleure tenue des niveaux de vie des ruraux pourrait s'expliquer par une moindre dépendance aux fluctuations du marché, du fait notamment du faible taux de monétarisation des activités agricoles et de la part massive de l'autoconsommation alimentaire. Malgré tout, le pouvoir d'achat moyen reste encore systématiquement plus élevé en ville qu'à la campagne, tandis que la pauvreté y est moins répandue.

Cette régression de la consommation trouve sa traduction directe dans l'évolution de la pauvreté. En prolongeant le travail d'ESSAMA-NSAH (1997), lui-même fondé sur les données de consommation reconstituées par PRYOR (1990)<sup>54</sup>, nous

Tableau 12  
Évolution de la pauvreté monétaire des ménages entre 1962 et 1997 par milieu

	1962	1980	1993	1997
<b>Zones urbaines</b>				
P0	13,3	18,5	30,5	42,5
P1	2,7	6,7	8,8	15,7
P2	0,7	3,3	3,6	8,1
<b>Zones rurales</b>				
P0	46,6	42,2	63,5	63,5
P1	10,5	15,2	24,9	23,5
P2	3,1	7,5	12,7	11,6
<b>Ensemble</b>				
P0	43,0	38,3	56,6	58,7
P1	9,6	13,9	21,6	21,7
P2	2,9	6,8	10,8	10,8

Sources : ESSAMA-NSAH (1997) pour 1962 et 1980 ; EPM 1993 et 1997, Instat, nos propres calculs.  
P0 : incidence de la pauvreté ; P1 : indice de profondeur de la pauvreté ; P2 : indice de sévérité de la pauvreté.

Ligne de Pryor : 47 400 FMG 1962 ; Elle est basée sur la consommation réelle totale des membres du ménage, contrairement aux tableaux suivants et au tableau I présenté dans le chapitre I de cet ouvrage.

54. Il importe de souligner que les données correspondantes sont très imparfaites. Pour l'année 1962, elles proviennent de deux enquêtes, l'une en milieu rural, l'autre dans les sept grandes villes du pays, et excluent donc les villes moyennes. Pour l'année 1980, l'enquête exclut les six plus grands centres urbains. La représentativité statistique est donc problématique. Par ailleurs, la définition de la variable de niveau de vie est imprécise. Le travail de Pryor débouche donc sur des estimations extrapolées de la distribution du revenu des ménages par tranches. Les indicateurs de pauvreté fournis par Essama-Nsah sont encore plus incertains, puisqu'ils reposent sur un ajustement paramétrique (loi Bêta). En outre, la pauvreté monétaire est définie de manière très imparfaite, puisque la variable est la consommation totale du ménage au lieu de la consommation par tête ou par adulte équivalent.

montrons que la pauvreté a dramatiquement augmenté entre 1980 et le milieu des années 1990, quel que soit l'indicateur retenu et ce pour tous les milieux de résidence (tabl. 12). La pauvreté est également très supérieure en 1997 par rapport à 1962. En ville, l'incidence de la pauvreté a connu une véritable explosion, puisqu'elle a été multipliée par plus de trois depuis l'Indépendance.

### **Dynamique de la pauvreté monétaire au cours des deux dernières décennies**

À partir de 1993, la série des EPM présente l'avantage non seulement de mettre en regard la dynamique de la pauvreté urbaine avec les évolutions observées en milieu rural, mais également de permettre un accès direct aux micro-données. On peut donc s'abstraire de toute hypothèse sur la distribution nécessaire au calcul de pauvreté des enquêtes antérieures. Globalement, la pauvreté urbaine épouse les grandes tendances du cycle économique (tabl. 13). Après avoir augmenté de 13 points de 1993 à 1997, en passant de 50 % à 63 %, elle reflue sensiblement jusqu'en 2001 pour descendre sous son niveau de 1993 (44 %). Si la discontinuité des séries des enquêtes ne permet pas d'apprécier précisément le point de retournement (voir ci-dessous), la croissance économique exceptionnelle (à l'aune du pays) de la fin des années 1990 se traduit en une baisse significative de la pauvreté urbaine, alors que la pauvreté rurale se montre beaucoup plus inerte. La crise politico-économique de 2001-2002 est catastrophique. La pauvreté fait un saut de près de 20 points pour atteindre 62 % des citoyens. Son effet se fait également sentir dans les campagnes mais de façon moins prononcée (+ 10 points). La période suivante (2002-2005) constitue une phase de lente récupération. Les calculs de précision comme les tests de dominance stochastique montrent que la pauvreté urbaine en 2004 et 2005 est toujours significativement supérieure à celle observée en 2001 (RAZAFINDRAVONONA, 2007).

Finalement en 2005, dernière année où l'on dispose de données, plus d'un urbain sur deux (52 %) est pauvre, ce qui correspond à un niveau de pauvreté équivalent à celui enregistré en 1993. La pauvreté rurale, elle aussi, retrouve son niveau de 1993 (74 %) et reste beaucoup plus élevée qu'en ville (+ 20 points). Les deux dernières décennies se sont traduites par des variations très significatives de la pauvreté urbaine et une relative stabilité de la pauvreté rurale. D'une certaine façon, le faible taux d'intégration au marché des paysans malgaches les rend relativement moins vulnérables aux chocs macro-économiques, qu'ils soient positifs ou négatifs (inflation, politiques publiques), que les urbains. Ils

Tableau 13  
Évolution de la pauvreté suivant le milieu, 1993-2005

	1993	1997	1999	2001	2002	2004	2005
Ensemble	70,0	73,3	71,3	69,6	80,7	72,1	68,7
Urbain	50,1	63,2	52,1	44,1	61,6	53,7	52,0
Rural	74,5	76,0	76,7	77,1	86,4	77,3	73,5

Source : EPM, INSTAT (2006). Ligne calorique nationale.

restent en revanche très dépendants des chocs naturels (invasions acridiennes, aléas climatiques, etc.).

Pour obtenir des données plus précises et probablement plus fiables, nous mobilisons la série des dix enquêtes 1-2-3 réalisées chaque année dans la capitale de 1995 à 2006. Le taux de pauvreté n'est pas directement comparable à celui calculé à partir des EPM. D'une part, il est calculé à partir des revenus du travail et non de la consommation. D'autre part, la ligne de pauvreté est obtenue en calculant l'incidence de la pauvreté en 1995 au seuil de 1 dollar 1985 (en parité du pouvoir d'achat) à partir de l'enquête sur la consommation (phase 3 de l'enquête 1-2-3), puis en estimant une ligne sur les revenus permettant d'obtenir le même niveau de pauvreté (phase 1 de l'enquête 1-2-3). La ligne de pauvreté correspond à un revenu annuel par tête du ménage de 342 600 Fmg en 1995. Celle-ci est maintenue constante dans le temps en la déflétant par l'indice de prix à la consommation dans la capitale.

L'évolution de la pauvreté à Antananarivo au cours de la dernière décennie ainsi obtenue est compatible avec celle observée pour l'ensemble du milieu urbain à partir des EPM. Néanmoins, elle s'en démarque sensiblement du fait de facteurs économiques spécifiques qui ont caractérisé la dynamique économique de la capitale. Le taux de pauvreté a été divisé par deux au cours de la seconde moitié des années 1990 : de 39 % en 1995 à 19 % en 2000 et 2001 (fig. 19). Cette baisse rapide de la pauvreté s'explique par la forte croissance des revenus entraînée par le dynamisme des entreprises franches, qui connaissent alors leur âge d'or

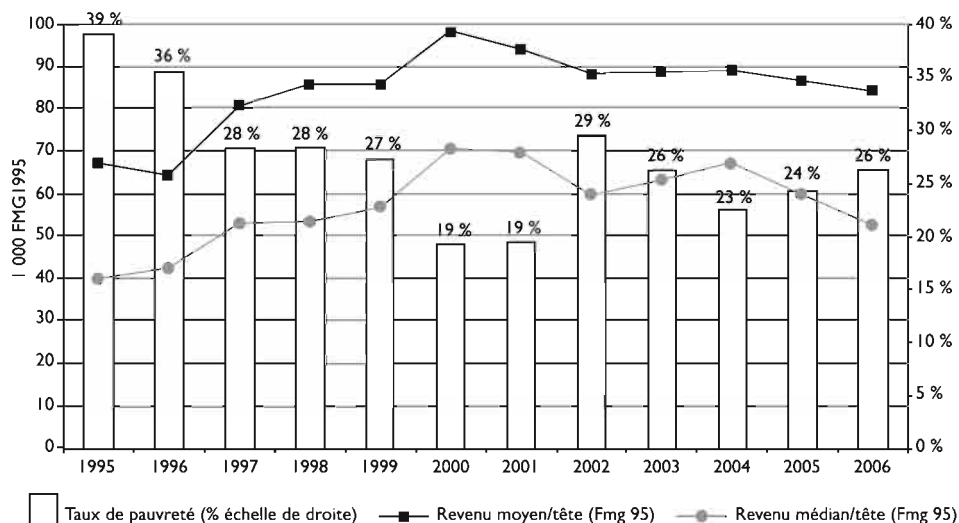


Fig. 19

Évolution des revenus du travail et de la pauvreté à Antananarivo 1995-2006.

Sources : Enquêtes 1-2-3, phase 1 (emploi), 1995-2006, Madio, Dial/Instat, nos propres calculs.

Note : l'enquête n'ayant pas eu lieu en 2003 et 2005, les données pour ces deux années ont été obtenues par interpolation linéaire.

(CLING *et al.*, 2005). La crise de 2001-2002 marque un coût d'arrêt brutal à cette embellie avec un bond de dix points de la pauvreté, qui revient à 29 %. On assiste ensuite jusqu'en 2004 à une récupération partielle : le taux de pauvreté reflue pour atteindre 23 %. À partir de cette date et jusqu'à aujourd'hui, la dynamique vertueuse se grippe et la pauvreté stagne, voire augmente légèrement. En 2006, dernière année où l'on dispose d'informations, plus d'un Tananarivien sur quatre (26 %) était pauvre, soit 13 points de moins qu'en 1995, point le plus bas du cycle économique de longue période, mais 7 points de plus qu'en 2000 et 2001. Dans cette évolution de la pauvreté sur la dernière décennie, il est intéressant de s'interroger sur la part imputable aux effets de croissance et à ceux qui résultent des changements dans la distribution des revenus. En se livrant à cet exercice, HERRERA et ROUBAUD (2005) ont pu montrer que près de 97 % sont attribuables à la croissance des revenus, les 3 % restant revenant aux variations des inégalités. Compte tenu du niveau relativement élevé des inégalités, il existe donc une marge de manœuvre importante pour des politiques publiques plus redistributives.

### **Évaluation subjective par les ménages de leur niveau de vie au cours des dernières décennies**

L'évaluation subjective par les ménages de leur propre bien-être suscite souvent des réticences de la part des économistes. Toutefois, de plus en plus de travaux s'intéressent à la perception des individus, en considérant que ces derniers sont les mieux à même d'appréhender leur propre situation (HERRERA *et al.*, 2008). Dans la majorité des cas, on n'observe qu'une corrélation partielle entre perception des niveaux de vie et revenus monétaires. Ce résultat découle d'abord du fait que les aspirations des ménages suivent un comportement adaptatif. Ensuite, l'appréciation subjective des ménages prend en compte non seulement les revenus, mais aussi un ensemble de conditions matérielles individuelles et collectives (chômage, structures familiales, discriminations, accès aux services publics, gouvernance, etc.). Nous reviendrons sur ces points lors de nos estimations économétriques des déterminants de la pauvreté subjective, où nous essayerons de quantifier leurs contributions spécifiques.

En ce qui concerne la capitale malgache, la confrontation de l'évolution de la perception subjective avec l'évolution des revenus moyens des ménages met en évidence une convergence étonnante des deux indicateurs et vient confirmer les tendances observées précédemment (fig. 20 ; LOKSHIN *et al.*, 2004, trouvaient également une forte concordance au niveau national à partir de l'EPM). À Antananarivo, entre 1998 et 2000, les ménages enregistrent une croissance de plus de 13 % de leur revenu par tête. Dans le même temps, la proportion de ceux qui déclarent que « ça va très bien ou plutôt bien » gagne 14 points, de 16 % à 30 %. Le solde d'opinion (différence entre le pourcentage d'opinions positives et le pourcentage d'opinions négatives) s'améliore de près de 12 points de pourcentage. Le fait qu'en 2001 les perceptions continuent d'être favorablement orientées (+ 9 points) alors que les revenus régressent légèrement s'explique sans doute par le sentiment positif résultant de la dynamique des années précé-



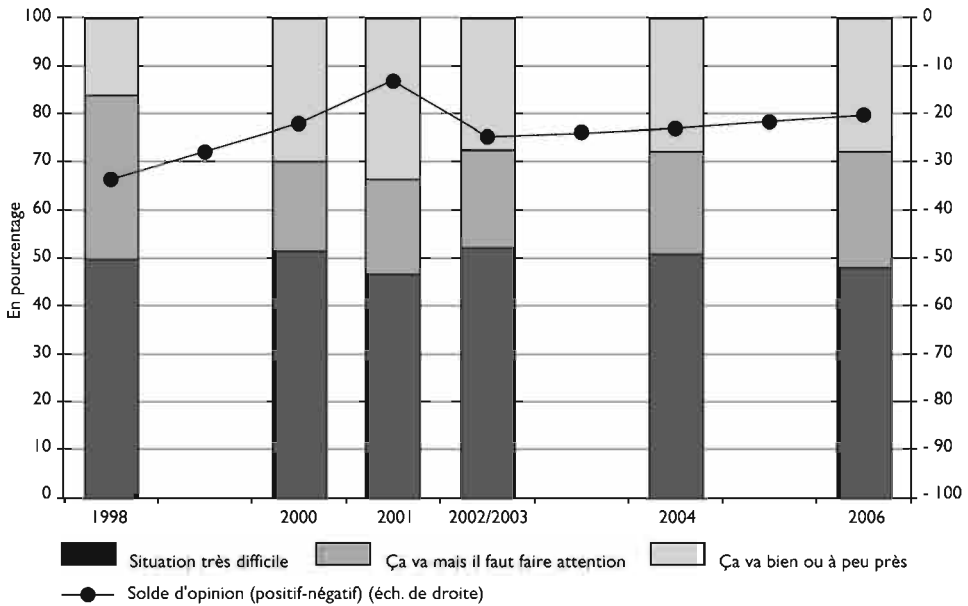


Fig. 20

Évolution des appréciations subjectives des ménages de leur niveau de vie.

Sources : Enquêtes 1-2-3, module pauvreté, 1998-2006, Madio, Dial/Instat, nos propres calculs.

Note : l'enquête n'ayant pas eu lieu en 2003 et 2005, les données pour ces deux années ont été obtenues par interpolation linéaire.

dentes et de la vague d'optimisme consécutive. La crise politique amorcée en décembre 2001 et ses conséquences économiques dramatiques se traduisent immédiatement sur la perception des ménages. Le retournement de tendance s'opère entre 2001 et 2002 avec une nette dégradation du solde d'opinion, concomitante avec la chute sévère des revenus réels. Par la suite, on retrouve à travers l'opinion de la population la lente et partielle récupération observée sur les revenus monétaires depuis 2002. Si la proportion de ménages déclarant vivre difficilement baisse légèrement en 2006 (contrairement au taux de pauvreté), en revanche la part de ceux qui se déclarent vulnérables (« ça va mais il faut faire attention ») augmente significativement.

Les indicateurs, tant objectifs que subjectifs, concordent : la situation en 2006 (date de la dernière enquête 1-2-3) est préoccupante. Ce diagnostic plutôt pessimiste sur les dernières années est également confirmé par les résultats de la dernière enquête Afrobaromètre (juin 2008), qui met en évidence une dégradation de la situation depuis 2005, où une enquête semblable a été réalisée. Bien que ces enquêtes ne collectent pas d'information sur le niveau des revenus ou de la consommation, elles permettent d'approcher la pauvreté en termes de pénurie en biens essentiels. Ainsi, si moins d'urbains déclarent avoir souffert de manque de nourriture « au moins une fois » en 2008 qu'en 2005 (46 % vs 50 %), ils sont 16 % en 2008 à en avoir manqué « très souvent » ou « toujours », contre 14 % en

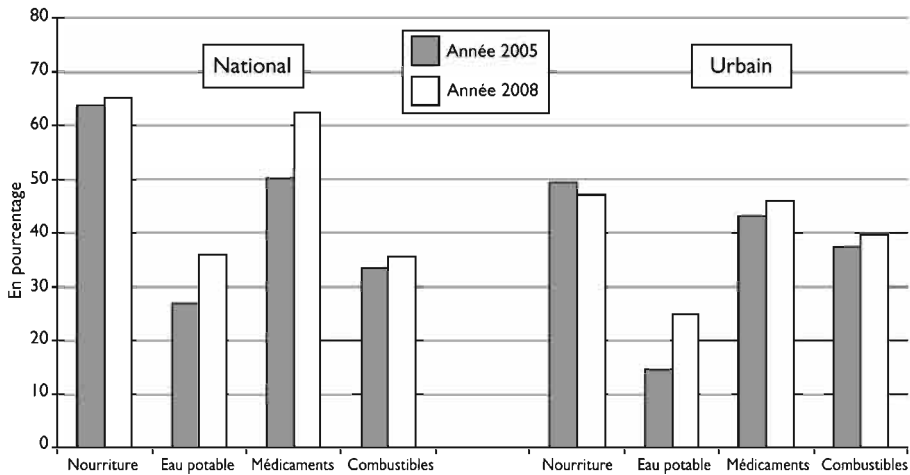


Fig. 21

Proportion de ménages ayant manqué au moins une fois de biens essentiels.

Sources : Enquêtes Afrobaromètre, 2005 et 2008, Madagascar, Coef Ressources/Dial.

2005 (fig. 21). Cette année-là, seuls 15 % des urbains se plaignaient d'avoir manqué d'eau potable contre 21 % en 2008. Les chiffres correspondant pour les médicaments et l'accès aux soins de santé étaient de 43 % et 46 % respectivement.

Les divers éléments qui œuvrent sur le marché du travail urbain depuis 2006 (inflation, désindexation des salaires, difficultés rencontrées par la zone franche depuis le démantèlement des Accords multifibres, crises alimentaire et financière internationale) n'incitent guère à l'optimisme quant à l'évolution de la pauvreté urbaine aujourd'hui et dans les années à venir. Et les troubles politiques de l'année 2009, dont l'issue reste incertaine, ne font qu'accroître ces craintes.

### Comparaisons spatiales de la pauvreté

Non seulement la pauvreté urbaine à Madagascar s'est considérablement accrue au cours du temps, mais son niveau est aujourd'hui très supérieur à celui enregistré dans d'autres pays d'Afrique subsaharienne de niveau de développement similaire. Les enquêtes budget-consommations menées à la fin des années 1990 et les enquêtes 1-2-3 au début de cette décennie permettent de procéder à des comparaisons internationales dans les meilleures conditions. Les méthodologies d'enquêtes étant identiques, les différences observées correspondent à des phénomènes réels que l'on peut interpréter et ne sont pas des artefacts imputables à des erreurs de mesure, comme c'est trop souvent le cas avec ce type d'enquêtes.

En prenant pour référence la ligne de pauvreté monétaire internationale (1 dollar par tête en parité de pouvoir d'achat), la pauvreté monétaire au point le plus bas du cycle économique (1995) est de 15 points supérieure à Antananarivo comparée à la capitale du Niger, Niamey, la plus pauvre des pays de l'UEMOA (39 % vs 24 % ; BACKINY et TORELLI, 2001). Les écarts sont encore plus consé-

Tableau 14  
 Comparaison des niveaux de pauvreté urbaine dans différentes capitales

	Antananarivo		Niamey	Ouaga.	Bamako	Dakar	Cotonou	Lomé	Abidjan
	1995	1998	1996	1996	1996	1996	1996	1996	1996
Pauvreté 1 \$	39,1 %	30,1 %	23,8 %	22,7 %	16,6 %	13,2 %	12,7 %	8,8 %	2,9 %
Pauvreté 2 \$	76,0 %	64,1 %	63,7 %	60,4 %	57,7 %	52,0 %	45,6 %	43,6 %	25,7 %
	Antananarivo		Niamey	Ouaga.	Bamako	Dakar	Cotonou	Lomé	Abidjan
	2 001	2004	2004	2003	2002	2002	2001	2002	-
Pauvreté 1 \$	15,5 %	27,4 %	10,9 %	16,1 %	6,5 %	1,1 %	2,5 %	3,8 %	-
Pauvreté 2 \$	64,9 %	61,9 %	50,1 %	54,3 %	33,3 %	31,1 %	21,0 %	37,5 %	-
Pauvreté subjective	46,7 %	52,7 %	33,4 %	38,7 %	25,6 %	27,9 %	37,2 %	56,6 %	43,5 %

Sources : Enquêtes 1-2-3, phase 3, 1995, 1998, 2001 et 2004, Antananarivo, Madio ;  
 Enquêtes sur les dépenses des ménages, 1996, UEMOA, INS ;  
 Enquête prioritaire, 1993, Enquête sur les niveaux de vie, Côte d'Ivoire, INS ;  
 Enquêtes 1-2-3, phase 3, 2001-2004, PARSTAT/UEMOA, Afristat, Dial, INS ; calcul des auteurs.  
 Les taux de pauvreté à Antananarivo en 1998, 2001 et 2004 sont légèrement différents de ceux reportés dans la figure 19, car bien que calés pour l'année 1995, les premiers sont calculés à partir des revenus tandis que les seconds le sont à partir de la consommation. L'évolution est néanmoins similaire.

quents avec les autres villes, jusqu'à atteindre 36 points de pourcentage avec Abidjan, la métropole la plus riche de la région, où le taux de pauvreté n'est que de 3 %. Ce résultat ne dépend pas de la ligne de pauvreté. Ainsi, les estimations obtenues avec un seuil de pauvreté à 2 dollars PPA reproduisent le même classement entre les villes. Le niveau de pauvreté est évidemment plus élevé, mais la capitale malgache continue d'occuper la dernière place avec 76 % en 1995 (tabl. 14).

La reprise de la croissance économique observée aussi bien à Madagascar (nonobstant l'épisode de 2001) que dans les pays d'Afrique de l'Ouest suite à la dévaluation du franc CFA a un impact fort sur la pauvreté urbaine. Dans toutes les capitales, bien qu'à des rythmes différents, la pauvreté régresse. Dans la première moitié de cette décennie, Antananarivo a rattrapé une partie de son retard, mais se situe toujours en queue de peloton, avec des niveaux de pauvreté toujours supérieurs à ceux observés dans les capitales des pays du Sahel pour tant moins biens dotés économiquement.

Ce diagnostic de l'état de la pauvreté monétaire est conforté par l'analyse d'autres formes de pauvreté. Quel que soit l'indicateur retenu (pauvreté d'existence<sup>55</sup>, pauvreté subjective), la population pauvre est nettement plus importante à Antananarivo relativement aux autres capitales d'Afrique de l'Ouest. La hiérarchie observée quant aux conditions d'habitation porte la trace du sous-investissement chronique en matière d'infrastructures publiques urbaines qui a caractérisé Madagascar pendant de nombreuses années et jusqu'à une période

55. La ligne de « pauvreté d'existence » correspond au cumul d'au moins trois formes de « privation » concernant les conditions du logement (eau, électricité, combustible utilisé, nombre de pièces par personne, toilettes, type de murs ; RAZAFINDRAKOTO et ROUBAUD, 1999 ; BACKINNY et TORELLI, 2001).

récente. Même certains pays sahéliers dont le PIB par tête est inférieur à celui de Madagascar se montrent plus performants. En ce qui concerne la pauvreté subjective, le retard malgache reste également patent, à l'exception de Lomé, où la situation politique, et partant, économique, défavorable explique le pessimisme ambiant de la population.

## Les multiples dimensions de la pauvreté

### **Approche statique**

Les analyses précédentes donnent une idée de la dynamique et de l'ampleur de la pauvreté urbaine, en particulier dans la capitale. Le tableau qui est dressé n'offre toutefois qu'une image partielle de la situation dans la mesure où le diagnostic repose essentiellement sur une approche monétaire du phénomène, même si nous avons complété l'analyse avec l'évolution de la perception par les ménages de leur niveau de vie. Sachant que la multidimensionalité de la pauvreté est aujourd'hui universellement reconnue, il convient de chercher à appréhender la pauvreté dans toutes ses formes afin de mieux cibler la population pauvre et comprendre ses particularités (CLING *et al.*, 2003).

En appliquant une méthodologie utilisée plutôt dans les pays développés pour appréhender par voie d'enquêtes les différentes dimensions de la pauvreté, une étude sur la capitale malgache a permis de montrer que, bien que liées entre elles, ces différentes dimensions étaient faiblement corrélées et ne permettaient donc pas d'identifier les mêmes catégories de pauvres (RAZAFINDRAKOTO et ROUBAUD, 2005). Partant des données de l'enquête 1-2-3 réalisée en 1998 à Antananarivo, l'approche a consisté à construire des scores de conditions d'existence, ainsi que de mesures subjectives de perception du bien-être. Cette même méthodologie a été reprise pour l'année 2006 afin d'évaluer la robustesse des résultats sur les multiples dimensions de la pauvreté obtenus avec les données de 1998.

Sept mesures de pauvreté ont été élaborées, quatre issues d'approches objectives et trois subjectives (tabl. 15). Pour tester les liens entre ces différentes formes de pauvreté, le seuil de pauvreté a été fixé de façon à retenir comme pauvres les ménages les plus démunis suivant les approches. Le seuil de pauvreté pour chaque indicateur a été établi de façon à obtenir une proportion de pauvres la plus proche possible de l'incidence de la pauvreté monétaire dérivée de la ligne internationale de 1 dollar par tête en parité de pouvoir d'achat (soit un seuil aboutissant à environ 22 % de ménages pauvres en 2006 selon chaque indicateur)<sup>56</sup>. Les résultats sont particulièrement intéressants et on retrouve le diagnostic déjà

56. Soulignons que la distribution des ménages suivant les scores (de conditions d'existence, de capital humain, etc.) ne permet pas d'obtenir exactement les mêmes proportions de pauvres suivant chaque approche.

Tableau 15  
La pauvreté : un phénomène multidimensionnel

Les différentes approches de la pauvreté	% de ménages	
	1998	2006
• Pauvreté monétaire (consommation < 1 dollar par tête)	25,4	21,6
• Pauvreté « objective » non monétaire :		
- en termes de conditions d'existence (pauvreté d'existence)	27,0	22,6
- en termes de capital humain	29,9	23,7
- en termes d'exclusion sociale	25,9	27,1
• Pauvreté « subjective » :		
- Perception générale	27,1	24,7
- Non-satisfaction des besoins jugés vitaux	27,1	30,1
- Difficultés financières	31,0	25,3
<b>Cumulant les différentes formes de pauvreté</b>	<b>1,7</b>	<b>1,8</b>
Cumulant les 4 formes de pauvreté « objective »	5,0	3,8
Cumulant les 3 formes de pauvreté « objective » non monétaire	6,5	5,9
Cumulant les 3 formes de pauvreté « subjective »	9,2	9,2
<b>Présentant au moins une forme de pauvreté</b>	<b>68,9</b>	<b>66,4</b>

Sources : Enquêtes I-2-3, phase 3 en 1998,

phase I et module pauvreté en 2006, Antananarivo, Dial/Instat ; nos propres calculs.

Note : la formulation des questions n'est pas exactement la même en 1998 et en 2006.

Ainsi, les mesures de pauvreté non monétaire ne sont pas exactement les mêmes.

L'objectif est ici de mettre en parallèle le diagnostic et non de comparer les chiffres d'une année à l'autre.

obtenu en 1998 avec une méthodologie similaire (RAZAFINDRAKOTO et ROUBAUD, 2005). Alors qu'aucun des sept groupes de pauvres définis précédemment n'est inférieur à 22 %, seulement 2 % cumulent l'ensemble de tous les critères en 2006. *A contrario*, 66 % des ménages présentent au moins une des formes de pauvreté. En 1998, pour un taux de pauvreté de 25 %, les résultats étaient très similaires, avec des taux de 2 % et 69 % respectivement.

Le non-recouvrement des différentes catégories de pauvres met en exergue le fait que la pauvreté peut revêtir de multiples formes. En premier lieu, ce diagnostic infirme la thèse selon laquelle l'approche retenue pour mesurer la pauvreté ne change pas de manière significative la population comptabilisée comme pauvre et par conséquent les politiques à mettre en œuvre (KANBUR et SQUIRE, 2001). En second lieu, il est clair que la faiblesse relative des corrélations entre les différentes dimensions de la pauvreté incite à approfondir la réflexion sur la nature et les causes de la pauvreté, ainsi qu'à élaborer des politiques ciblées qui ne se limitent pas à la seule approche monétaire, comme c'est encore trop souvent le cas. Enfin, on peut s'interroger sur la véritable ampleur du phénomène lorsqu'on constate que près de 66 % des ménages sont touchés par au moins une forme de pauvreté alors que l'approche monétaire n'en retient que 22 %.

Tableau 16  
Corrélation entre les différentes formes de pauvreté en 2006

	1	2	3	4	5	6	7
1. Pauvreté monétaire	1	0,42	0,22	<b>0,19</b>	0,34	0,28	0,41
2. Pauvreté d'existence	<i>0,25</i>	1	0,35	0,29	0,36	0,34	0,24
3. Pauvreté de capital humain	<i>0,22</i>	<i>0,22</i>	1	0,28	0,34	0,33	<b>0,19</b>
4. Pauvreté de capital social	<i>0,19</i>	<i>0,16</i>	<i>0,24</i>	1	0,27	0,25	<b>0,19</b>
5. Pauvreté subjective générale	<i>0,23</i>	<i>0,16</i>	<i>0,25</i>	<i>0,17</i>	1	<b>0,57</b>	0,49
6. Pauvreté subjective de satisfaction	<i>0,24</i>	<i>0,18</i>	<i>0,26</i>	<i>0,17</i>	<b>0,40</b>	1	0,36
7. Pauvreté subjective financière	<i>0,36</i>	<b>0,11</b>	<i>0,18</i>	<i>0,14</i>	<i>0,31</i>	<i>0,28</i>	1

Sources : Enquêtes 1-2-3, phase 1 et module pauvreté, 2006, Dial/Instat, nos propres calculs.

Note : en italiques (sous la diagonale), les coefficients de corrélation sont calculés à partir des variables dichotomiques. Au-dessus de la diagonale (en caractères normaux), ils sont calculés sur les scores utilisés pour mesurer la situation des ménages suivant les approches.

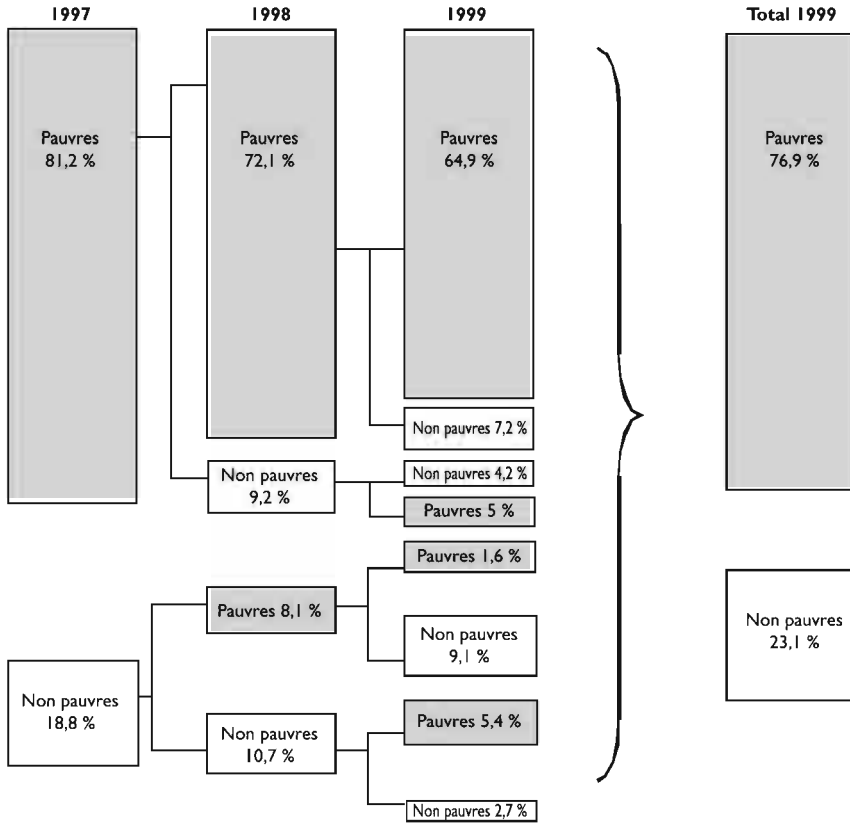
En gras, les maxima et minima des deux types de scores.

Pour mesurer les relations entre les sept formes de pauvreté, nous avons calculé les coefficients de corrélation entre ces différentes variables (tabl. 16). Le premier constat est que toutes les formes de pauvreté sont positivement (et significativement) corrélées entre elles. La présence de l'une accroît sensiblement la probabilité d'occurrence de toutes les autres. Les liens sont cependant loin d'être parfaits, montrant que les différents types de pauvreté ne se recoupent que partiellement. Sur les variables dichotomiques, les coefficients de corrélation sont tous inférieurs à 0,40, avec un minimum de 0,11 entre pauvreté d'existence et pauvreté subjective financière. La prise en compte des scores accroît le niveau des corrélations, tout en maintenant dans l'ensemble la hiérarchie des associations. Elles varient entre 0,57 (entre les deux formes de pauvreté subjective) et 0,19 (entre pauvreté en capital social et pauvreté monétaire ou pauvreté subjective financière), la pauvreté en capital social semblant être la moins liée aux autres formes de pauvreté.

Ces résultats suggèrent que tous ces indicateurs appréhendent bien un même phénomène : la pauvreté. Mais leur non-réductibilité les uns aux autres conforte l'hypothèse de multidimensionalité. De toutes les formes de pauvreté, la pauvreté subjective générale et la pauvreté monétaire sont celles qui sont les plus corrélées avec les autres formes de pauvreté.

### Les limites de l'approche statique : transitions vers et hors de la pauvreté

L'élargissement du concept de pauvreté à d'autres dimensions que l'approche monétaire ne constitue qu'une des ouvertures possibles. Une autre consiste à dépasser la vision statique de la pauvreté, de loin la plus courante, pour s'intéresser à la dynamique individuelle de la pauvreté. En effet, un taux constant de pauvreté peut très bien s'accompagner de flux importants d'entrées et de sorties



Panel national, 1 214 ménages. Madio 97, 98, 99

Fig. 22

Flux d'entrées et de sorties de pauvreté entre 1997 et 1999 à Antananarivo.

Sources : Enquêtes 1-2-3, phase 1, 1997-1999, Madio ; HERRERA et ROUBAUD (2005).

de pauvreté. Pour estimer ces transitions individuelles, il est nécessaire de disposer de données de panel, ce qui est le cas de l'enquête 1-2-3 à Madagascar. Ainsi, HERRERA et ROUBAUD (2005) ont montré que près de 20 % des ménages changeaient de statut de pauvreté chaque année, et que ces mouvements étaient étonnamment stables d'une année à l'autre (sur la période 1997-1999). La figure 22 illustre la complexité de ces transitions sur trois ans.

Elle confirme que le « halo de pauvreté » déborde largement la catégorie des pauvres appréhendée en coupe instantanée : alors que 77 % des Tananariens étaient considérés comme pauvres en 1999 (au seuil de pauvreté retenu dans l'article cité), plus de 90 % l'avaient été au cours des deux années précédentes. De plus, les auteurs mettent en lumière un phénomène de « *time dependency* », aux conséquences importantes en termes de politiques économiques : le temps passé dans la pauvreté réduit la capacité des individus à mettre en œuvre des stratégies pour y échapper. Les mécanismes de ce processus ont été très largement décrits

dans la littérature (vente d'actifs, déscolarisation des enfants, dégradation de la santé, etc.). Enfin, les déterminants individuels de la pauvreté chronique ne sont pas les mêmes que ceux de la pauvreté transitoire, ces derniers apparaissant plus sensibles aux chocs idiosyncratiques (dissolution des familles, pertes d'emploi), justifiant des politiques différenciées.

## Déterminants micro-économiques de la pauvreté urbaine

Après avoir établi un diagnostic sur l'évolution de la pauvreté et ses multiples formes, l'objectif est d'identifier les facteurs de risque à la pauvreté. Certes, les modèles économétriques retenus ici sont essentiellement descriptifs et ne permettent pas d'apprécier le sens des causalités entre les variables explicatives et l'état de pauvreté des ménages<sup>57</sup>. Toutefois, la mise en évidence de variables jouant significativement sur la pauvreté fournit des indications simples sur des facteurs qui favorisent la probabilité d'occurrence de la pauvreté. Pour aller au-delà des approches classiques, nous chercherons à identifier les principales caractéristiques qui distinguent les ménages pauvres du point de vue monétaire (pauvreté objective) et ceux qui se considèrent pauvres selon leur perception générale (pauvreté subjective). Ces deux formes de pauvreté ont été retenues car elles sont les mieux corrélées avec les autres formes de pauvreté.

### **Caractérisation de la population pauvre selon l'approche monétaire**

De façon très classique, la probabilité d'appartenir au groupe des ménages pauvres, du point de vue monétaire, augmente avec la taille du ménage et avec le nombre d'enfants (tabl. 17). Le niveau d'étude du chef de ménage apparaît également déterminant. Le niveau d'étude du conjoint du chef joue aussi dans le sens attendu. Si ce dernier (en général, cette dernière) n'a pas dépassé le secondaire, le risque que le ménage soit pauvre est plus fort. Toutes choses égales par ailleurs, les ménages dirigés par des femmes tendent également à se trouver dans le groupe des pauvres du point de vue monétaire. Il en est de même pour les migrants venant d'autres grands centres urbains (autres chefs lieux de provinces). Par ailleurs, le type d'insertion sur le marché du travail est crucial. Trois catégories se distinguent par une fréquence moindre des situations de pauvreté monétaire : les ménages dont le chef occupe un emploi de cadre, de patron, ou travaille dans le secteur public.

57. Par exemple, le fait que la taille des ménages accroisse la pauvreté monétaire ne permet pas de savoir si c'est parce qu'on fait beaucoup d'enfants qu'on est pauvre ou, au contraire, si c'est parce qu'on est pauvre qu'on fait beaucoup d'enfants.



En revanche, si l'on s'intéresse à l'origine sociale du chef de ménage, aucune variable caractéristique du père ne joue sur la pauvreté monétaire. Conformément à l'intuition, la multiplication du nombre d'actifs dans un ménage diminue le risque de pauvreté monétaire. Ce résultat est à l'inverse de celui observé en 1998 : plus le taux d'activité dans le ménage était élevé, plus la probabilité d'appartenir au groupe des pauvres augmentait. Ainsi, l'activité des membres secondaires apparaissait essentiellement comme une stratégie des ménages pauvres afin de se procurer des revenus compensatoires, qui malgré tout restaient insuffisants pour le ménage. En 2006, en revanche, la mobilisation de la main-d'œuvre secondaire dans le ménage, qui est sans doute devenue une norme dans la capitale, semble influencer positivement sur le niveau de vie. Ni l'âge du chef de ménage, ni son ethnie ou sa religion ne jouent sur la pauvreté monétaire ; ce dernier résultat met en exergue l'aspect secondaire des facteurs ethno-religieux, trop souvent considérés comme le *deus ex machina* des performances économiques en Afrique (EASTERLY et LEVINE, 1997).

Finalement, un nombre limité de variables se révèle déterminant pour caractériser la pauvreté monétaire. Il s'agit de variables relativement classiques : le sexe du chef de ménage, la taille du ménage, le nombre d'enfants, le cursus scolaire, le niveau d'éducation du conjoint, le secteur institutionnel du chef, sa catégorie socio-professionnelle et enfin le taux d'activité des membres du ménage.

### **Caractérisation des approches objectives et subjectives**

Si l'on cherche à identifier les caractéristiques qui distinguent la pauvreté monétaire (objective) et subjective, quelques résultats méritent d'être mis en avant. Comme nous l'avons vu, les facteurs de la pauvreté objective sont assez classiques. La faiblesse du niveau d'éducation, l'insertion dans le secteur informel, l'emploi non qualifié, la taille du ménage, le nombre d'enfants dans le ménage favorisent la pauvreté objective.

On retrouve globalement les mêmes variables comme facteurs déterminant la pauvreté subjective. Toutefois, les variables d'origine sociale et de trajectoire influent sur la pauvreté subjective alors qu'elles n'ont aucun effet direct sur la pauvreté objective. Ainsi, avoir un père n'ayant pas été ou ayant été peu scolarisé favorise le sentiment de pauvreté subjective mais ne pèse pas sur la pauvreté objective. Dans la même veine, la maîtrise du français (conditionnée le plus souvent par l'environnement familial) constitue un élément important de statut social à Madagascar. Il s'agit d'un facteur qui permet d'échapper à la pauvreté subjective, alors qu'il n'influe pas sur la pauvreté monétaire. Les valeurs véhiculées par la socialisation familiale au moment de l'enfance continuent à peser directement sur l'état de satisfaction, mais pas sur le niveau de réalisations.

Parallèlement, le fait d'occuper une position sociale traditionnellement considérée comme « dominée » pèse beaucoup moins sur la pauvreté subjective que sur la pauvreté objective. Deux interprétations, non nécessairement exclusives l'une de l'autre, peuvent être avancées pour expliquer ce paradoxe apparent :

Tableau 17  
Les déterminants de la pauvreté objective monétaire et subjective en 2006  
(modèle probit bivarié à équations simultanées)

	Pauvreté monétaire (objective)	Pauvreté subjective (perception/satisfaction)
Constante	- 2,37***	- 1,73***
Sexe du chef de ménage : - femme	0,21*	0,12
Niveau de français du chef : - sait parler	- 0,04	- 0,50***
Niveau d'étude du conjoint : - primaire ou moins	0,24***	0,16**
Type de ménage : - monoparental	0,20*	0,16
Statut migratoire : - migrant venant de grand centre urbain	0,34**	0,21
- migrant d'une petite ville ou rural	- 0,08	- 0,17**
Ethnie : - Merina	0,08	0,01
Religion du chef de famille : - protestant	0,05	- 0,03
Secteur institutionnel du chef : - secteur privé formel	0,28**	0,25**
- secteur informel	0,85***	0,65***
CSP du chef de famille : - cadre ou patron	- 0,65***	- 0,27**
- travailleur à son propre compte	- 0,08	- 0,22***
Chef de famille chômeur	2,34***	0,95***
Recherche une autre activité	0,29**	0,30***
Niveau d'étude du père du chef : - pas d'études ou primaire	0,06	0,26***
Niv. d'étude du chef comparé à celui du père : - plus d'études	- 0,05	- 0,06
Log (âge du chef)	0,11	0,23**
Log (taille du ménage)	0,25***	0,00
Log (nombre d'enfants)	0,58***	0,20**
Log (taux d'activité)	- 0,43***	- 0,10**
Log de vraisemblance	- 2 080,8	
Wald chi2	(852,6)	
Corrélation des résidus	0,22	
chi2	(23,2)	
Observations	2 960	

Sources : Enquête I-2-3, phase 1 et module pauvreté, 2006, Instat/Dial, nos propres calculs.

L'échantillon comprend 2 960 ménages. Une estimation avec le détail des modalités pour chaque variable a été effectuée, mais nous avons retenu in fine un regroupement ne faisant apparaître que celles dont les coefficients sont significatifs. \* significatif au seuil de 10 %. \*\* significatif au seuil de 5 %. \*\*\* : significatif au seuil de 1 %. Pour chaque variable, le coefficient est calculé par rapport à une modalité de référence qui est le complémentaire aux modalités introduites dans le modèle (par exemple, pour le statut migratoire, les natifs).

– d'une part, elles peuvent traduire un phénomène d'attrition des préférences chez ceux dont les conditions matérielles sont les plus précaires (ménages dirigés par les femmes, monoparentaux, migrants). En effet, les ménages dirigés par des femmes ne sont pas particulièrement sujets à la pauvreté subjective,

alors qu'ils ont une probabilité plus forte d'appartenir aux pauvres du point de vue monétaire. De façon similaire, les migrants venant de petites villes ou du milieu rural tendent à échapper à la pauvreté subjective, alors que ce n'est pas le cas du point de vue monétaire ;

– d'autre part, elles peuvent aussi mettre en lumière l'importance des liens de sociabilité et des modes d'insertion sociale hautement valorisés par les plus démunis matériellement. Si avoir une grande famille est bien associé à la pauvreté objective, cette situation n'est pas perçue comme un motif d'insatisfaction. Faire partie d'une famille nombreuse peut renforcer le sentiment d'appartenance communautaire et permet d'éviter l'isolement urbain ou les processus d'exclusion. De même, être à la tête d'une petite entreprise informelle (à son compte), en association avec d'autres membres de la famille, même à des niveaux de rémunération dérisoires, peut être considéré comme un facteur de réussite et d'accomplissement de soi. De ce point de vue, le classement dans la hiérarchie sociale, apprécié en termes de revenu ou de prestige, est loin d'être le déterminant unique du niveau de satisfaction. La cohésion, la solidarité, la « densité du lien social » sont des valeurs partagées qui ne sont pas synonymes d'aisance financière.

## Les stratégies des ménages

Face à une dégradation aussi importante et surtout aussi continue des conditions de vie sur longue période, on peut s'interroger sur la nature des réponses adoptées par les ménages pour tenter d'en limiter les effets. Potentiellement, les ménages peuvent agir à deux niveaux : chercher des sources complémentaires de revenus, changer leurs modes de consommation en optimisant leurs dépenses. Les deux stratégies ont été mises en œuvre, comme le montrent les analyses menées sur Antananarivo (RAVELOSOA et ROUBAUD, 1998).

### **La formidable poussée des taux de scolarisation et des taux d'activité féminins**

D'abord sur le long terme, les ménages ont agi sur ce qui est considéré comme un facteur important de croissance par les économistes, à savoir l'éducation (fig. 23). L'investissement scolaire a en effet été massif. Ainsi, dans la tranche d'âge 25-44 ans, alors qu'à peine 20 % des hommes et moins de 10 % des femmes avaient dépassé le cycle primaire en 1960, ils sont aujourd'hui 70 % à s'y être engagés. Certes, les politiques publiques ont joué un rôle déterminant. Mais les ménages sont aussi responsables de cette transformation. L'histoire économique montre que l'amélioration de l'offre d'éducation ne peut avoir de résultats concrets sans réponse en regard de la demande d'éducation, qui, elle, ne se décrète pas. Cet effort est d'autant plus méritoire que dans le contexte récessif malgache, le rendement de l'éducation était loin d'être garanti.

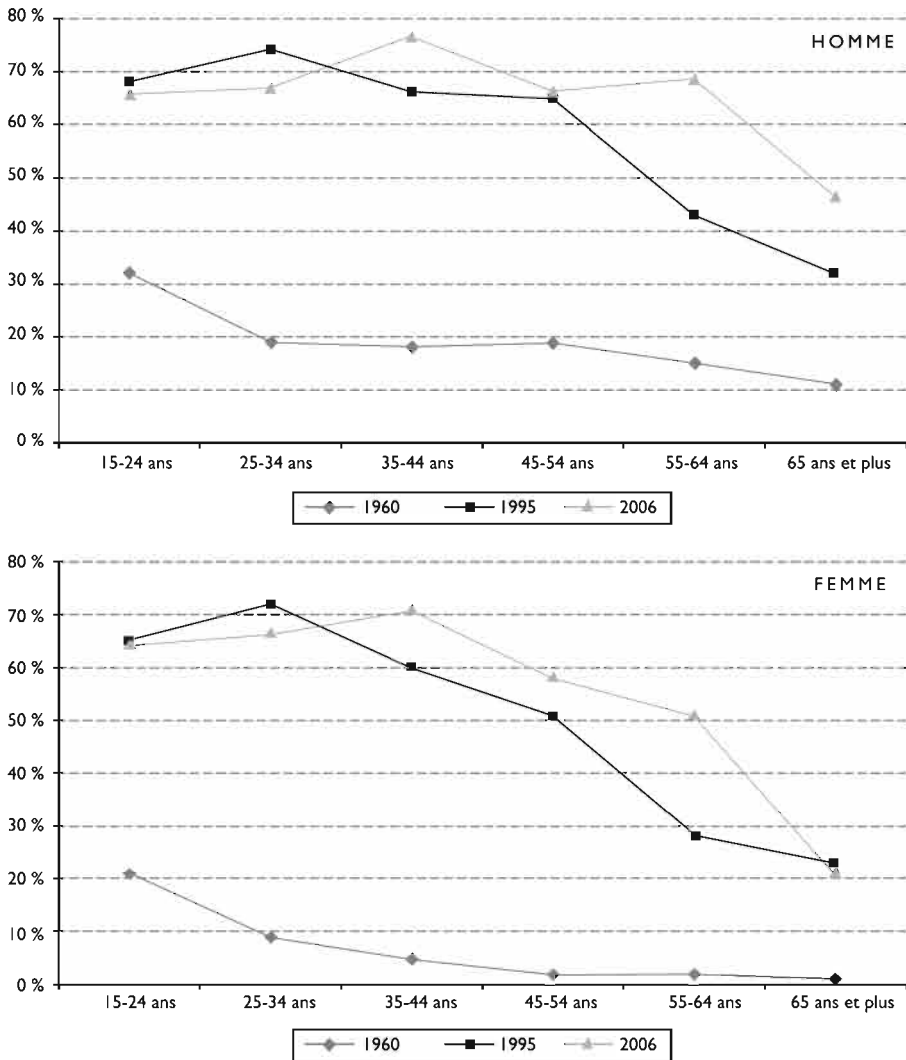


Fig. 23

La montée des taux de scolarisation (1960-2006)  
 (% d'une classe d'âge ayant été au-delà de l'école primaire).

Sources : Recensements urbains, 1959-1960, Enquêtes 1-2-3, 1995 et 2006 INSRE, Madio, Instat, nos propres calculs. Ne porte que sur la population malgache.

En période de crise, surtout lorsqu'elle est aussi durable, les ménages se voient contraints d'opérer des choix en matière d'offre de travail de leurs membres. Face à la contraction des revenus du travail, les ménages sont conduits à restructurer leur « combinaison productive » pour assurer la reproduction de l'unité domestique. La mobilisation de la main-d'œuvre secondaire des ménages peut être approchée par la mesure des taux d'activité. En 35 ans, le taux d'activité dans la

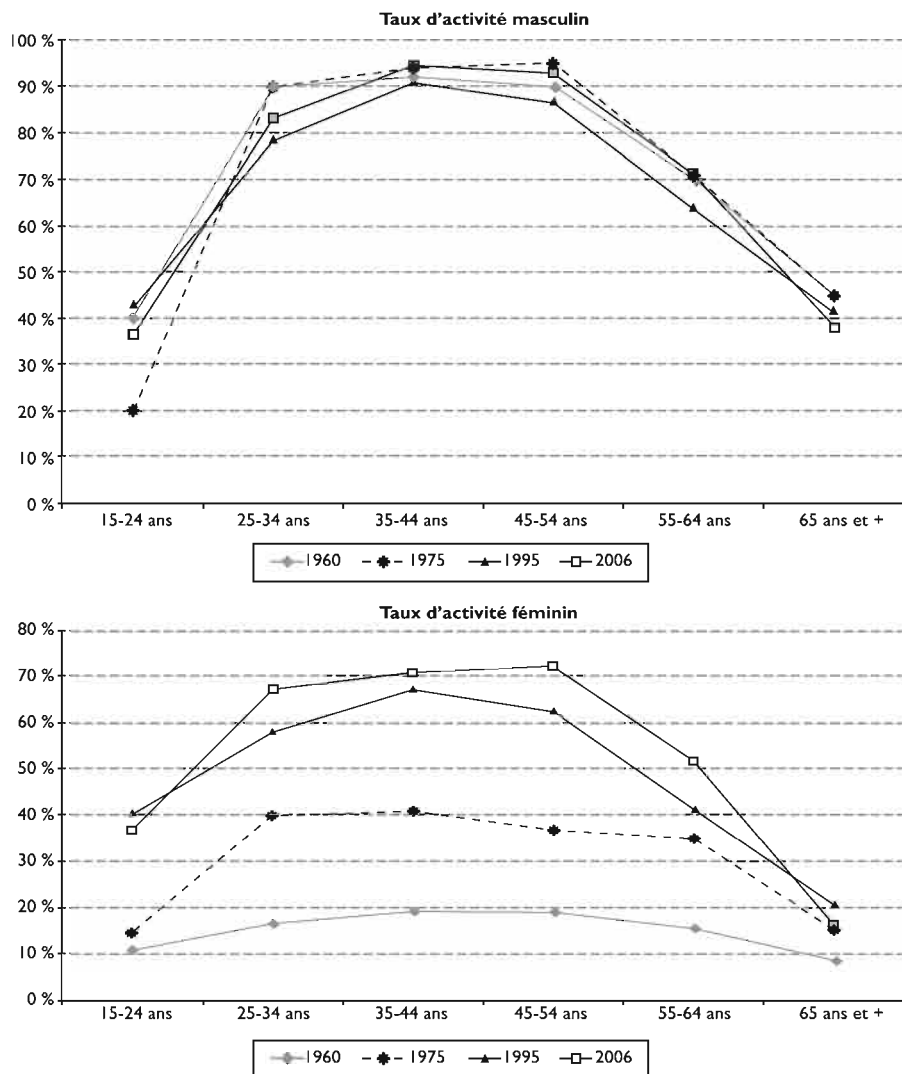


Fig. 24

La montée des taux d'activité 1960-2006.

Sources : Diverses enquêtes, INSRE, BDE, Instat, Madio, nos propres calculs.

capitale a enregistré un véritable bond en avant. Il est passé de 41 % en 1960 à 63 % en 2006<sup>58</sup>. Il s'agit d'un phénomène massif et continu, qu'on observe pour toutes les tranches d'âge. En fait, une analyse plus détaillée montre que la hausse du taux d'activité s'explique essentiellement par la mise au travail des femmes

58. Notons que la définition adoptée pour les actifs en 1960 et 1975 ne comprend que les actifs occupés. À des fins de comparaison, les chiffres présentés ici pour 1995 et 2006 reprennent la même définition. On sous-estime donc l'augmentation des taux d'activité, dans la mesure où il y a tout lieu de penser que la proportion des chômeurs et des aides familiaux a gonflé avec la baisse des niveaux de vie.

(fig. 24). Alors que le taux d'activité des Tananariviens est resté constant depuis l'Indépendance, autour de 70 % entre 1960 et 2006, celui des Tananariviennes est passé de 15 % en 1960 à 52 % en 1995, puis à 56 % en 2006.

Il n'est bien sûr pas possible d'attribuer la croissance des taux d'activité, notamment chez les femmes, au seul effet de la récession économique. En effet, l'augmentation des taux de scolarisation, qui fait de l'insertion sur le marché du travail une trajectoire de plus en plus naturelle, joue aussi en faveur de ce changement du point de vue culturel. Mais la mobilisation de la main-d'œuvre secondaire des ménages, y compris des enfants, en temps de crise est un facteur prépondérant des stratégies microéconomiques d'adaptation à l'environnement économique.

### **Les limites des stratégies de compensation : pluriactivité, transferts et migration**

La pluriactivité est aussi un moyen de pallier la faiblesse et la baisse des revenus obtenus dans l'emploi principal. S'il n'est pas possible de quantifier son évolution sur le temps long faute de données rétrospectives, l'ampleur du phénomène est beaucoup plus limitée qu'on ne l'a longtemps cru. Dans la capitale malgache, moins de 10 % des actifs occupés exercent simultanément plusieurs emplois (tabl. 18). Même les fonctionnaires, souvent stigmatisés pour leur manque d'assiduité au travail, sont peu touchés (13 % à Antananarivo). En fait, les opportunités d'emplois secondaires sont faibles, et ce d'autant plus qu'une grande partie de ceux qui exercent dans le secteur informel sont en situation de sous-emploi invisible, contraints d'allonger au maximum leurs horaires pour accroître leurs revenus.

La mobilisation des réseaux de solidarité entre ménages pour capter des ressources supplémentaires en dehors des revenus du travail est aussi une stratégie qui peut être mise en œuvre par les ménages en situation critique. Pourtant, nos données montrent que leur poids au milieu des années 1990 est marginal : même en faisant l'hypothèse non nécessairement légitime que les transferts se sont développés avec la crise, en l'absence de données sur le passé, ils n'ont donc pu avoir le rôle généralisé d'amortisseur suggéré par certains auteurs dans le cas africain (MAHIEU, 1990). Dans la capitale malgache, plus de la moitié des ménages n'est intégrée dans aucun réseau de redistribution. Ensuite, le montant moyen des transferts nets est extrêmement faible. À Antananarivo par exemple, il est inférieur à 1 % du revenu primaire d'activité, et presque nul pour les plus pauvres<sup>59</sup>. Pas plus que les transferts monétaires ou en nature, la mobilisation des réseaux de solidarité, familiaux ou ethniques, ne permet de pallier la baisse des revenus, au contraire (RAZAFINDRATSIMA, 2005 ; PARIZOT et WACHSBERGER, 2005).

Enfin, la migration constitue une autre réponse possible. Mais les opportunités demeurent limitées. D'un côté, les migrations de retour vers les zones rurales

59. De plus, à Madagascar, ces transferts ont un pouvoir redistributif régressif. Ils bénéficient d'abord aux plus riches, qui sont les seuls capables d'envoyer leurs proches à l'étranger. En 1995, le quartile le plus riche des ménages de la capitale a ainsi perçu un montant de transferts nets (essentiellement en provenance de l'extérieur) quarante fois supérieur à celui perçu par le quartile le plus pauvre.

Tableau 18  
Indicateurs sur les caractéristiques du marché du travail

	1995	2000	2001	2002	2004	2006
Taux d'emploi informel	57,5	55,4	53,1	59,8	58,4	58
Taux de pluriactivité	9,2	10,4	10,5	10,7	10,9	8,4
Taux d'activité membres secondaires	45,5	51,5	45,1	41,1	46,7	47,5
Taux de chômage	6,3	4,9	4,4	7,5	5,2	5,2

Sources : Enquêtes 1-2-3, phase I, Antananarivo, 1995 à 2006, Madio, Instat ; calcul des auteurs.

sont restées marginales car les campagnes ont, elles aussi, été affectées par la récession, et elles restent encore aujourd'hui dans une situation défavorable par rapport aux villes. De l'autre, l'enclavement des campagnes malgaches et le manque de transparence du droit foncier sont peu propices au développement de ce type de migrations (voir chapitres 2 et 10 sur ce point).

### Les modifications des comportements de consommation

Parallèlement, les ménages ont aussi cherché à modifier leurs comportements de consommation et mis en œuvre des stratégies de substitution entre lieux d'achat et entre produits pour atténuer l'impact de la baisse des revenus. Mais ici aussi, leur marge de manœuvre est réduite. Dans l'ensemble, la baisse des niveaux de vie s'est traduite par un repli sur les produits de première nécessité et un report sur les biens alimentaires au pouvoir calorique le moins onéreux. Dans la capitale malgache, la part des dépenses alimentaires est passée de 38 % à 50 % entre 1960 et 1995 (RAVELOSOA et ROUBAUD, 1998). On observe le même phénomène entre 2001 (avant la crise politique) et 2004, ce coefficient budgétaire passant de 46 % à 50 %, après avoir régressé durant la phase de croissance (1995-2001).

La diète se dégrade, aussi bien en quantité qu'en qualité. Les postes les plus affectés sont les viandes et poissons, les produits laitiers, les fruits et légumes verts, tandis que la part des farineux et féculents devient prédominante. Mais, bien que leur place soit de plus en plus importante, les ménages sont malgré tout contraints d'en réduire la consommation. À titre d'exemple, les Tananariens en moyenne ne consomment plus que 107 kg de riz par an en 1995, contre 135 en 1960, soit une baisse de 20 %. Dans le même temps, les achats de viande se sont effondrés (de 19 à 8 kg pour la viande de bœuf, et de 9 à 2 kg pour le porc). L'apport calorique des six principaux produits a chuté de 30 % et pour de nombreux ménages le bilan alimentaire a atteint un seuil critique.

Par ailleurs, les ménages s'approvisionnent de plus en plus massivement dans le secteur informel (fig. 25). Si ce déplacement permet d'acquérir des produits meilleur marché, leur qualité est souvent déficiente. Ce processus semble cependant avoir atteint ses limites, tant la part de l'informel dans l'approvisionnement des ménages s'est accrue. Au cours des quinze dernières années, les trois quarts de la consommation totale des Tananariens provenaient du secteur informel. Elle dépassait même 95 % pour l'alimentation.

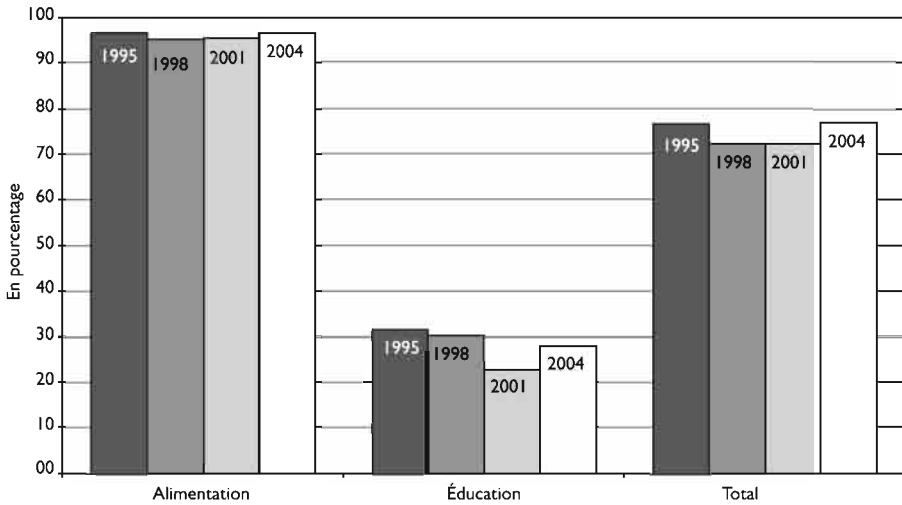


Fig. 25

Part de la consommation dans le secteur informel, Antananarivo 1995-2004.

Sources : Enquêtes 1-2-3, phase 3, Antananarivo, 1995, 1998, 2001, 2004, Madio, Instat, RAZAFINDRAKOTO et al. (2008).

Mais les ménages n'ont pas seulement eu une stratégie défensive par gros temps. Ils ont également montré leur capacité à saisir les opportunités dès que l'environnement le permettait. Ainsi, durant la seconde moitié des années 1990, ou plus récemment après la crise de 2001-2002, les ménages se sont saisis de la conjoncture économique favorable pour sortir du chômage et du sous-emploi, réinvestir le marché du travail formel, desserrer la contrainte sur la main-d'œuvre secondaire et rescolariser leurs enfants un temps mis au travail pour contribuer à la survie familiale (RAZAFINDRAKOTO et ROUBAUD, 1999, 2003). Le cercle vertueux instauré alors a été le fruit de l'alimentation réciproque d'une évolution macro-économique positive (dynamique de l'emploi, notamment des entreprises franches ; reprise des investissements publics) et de la réponse active des ménages au niveau micro-économique, avec toute une série d'effets bénéfiques (augmentation des revenus, réduction des écarts hommes-femmes, etc.). Ces périodes de croissance ont aussi permis de montrer le rôle central joué par le marché du travail comme courroie de transmission entre le contexte global et les conditions de vie des ménages.

Finalement, face à un environnement durablement défavorable, les ménages ne sont pas restés inactifs. Ils ont mis en œuvre toutes les stratégies possibles à leur échelle, mais leur ingéniosité est restée impuissante face à l'ampleur des chocs macro-économiques. Les ménages ont donc subi de plein fouet la récession, et les réponses individuelles, familiales ou communautaires, ont été dérisoires pour contrecarrer les effets d'une conjoncture économique durablement dégradée. De plus, les populations, plus particulièrement urbaines, ne se sont pas contentées de réagir individuellement à ce qui peut apparaître comme une suc-



cession de mauvais choix de politique économique. Elles ont sanctionné leurs dirigeants défaillants, par des mouvements politiques de contestation pacifique (en 1972, en 1991, et en 2001). Mais les bouleversements de nature politique n'ont pas non plus entraîné d'inversion significative de la trajectoire économique du pays. C'est donc à un niveau supérieur, combinant politiques économiques et économie politique des réformes, que des réponses pourront être apportées aux questions de pauvreté urbaine et que les ménages pourront se mobiliser efficacement pour surmonter les difficultés.

## Politiques de lutte contre la pauvreté urbaine

Au vu des résultats présentés ci-dessus, il apparaît clairement que toute stratégie de lutte contre la pauvreté à Madagascar doit être menée parallèlement sur deux fronts. Dans les zones rurales évidemment, dans la mesure où c'est là que se concentre la grande majorité de la population et que l'incidence de la pauvreté est la plus forte. Mais il convient de ne pas négliger les zones urbaines, et ce pour plusieurs raisons. D'une part, les niveaux de pauvreté y sont élevés. L'ensemble des résultats présentés dans les parties précédentes converge sur un point : quel que soit l'indicateur retenu, la pauvreté urbaine est massive et en hausse sur une longue période. De plus, les caractéristiques de cette nouvelle manifestation de la pauvreté se distinguent sensiblement de celles, mieux connues, observées en milieu rural. La pauvreté urbaine est directement liée au processus de transition démographique (qui change la nature des réseaux de solidarité traditionnels et, partant, des besoins de protection sociale), économique (de l'agriculture aux activités manufacturières et de services, principalement dans le secteur informel) et d'urbanisation accélérée, avec ses problèmes spécifiques d'accès au foncier urbain, aux infrastructures publiques, etc. D'autre part, la prise en compte des critères de réalisme, d'efficacité et d'effets indirects des politiques publiques plaide en faveur d'interventions ciblées sur la pauvreté urbaine.

En fait, la montée de la pauvreté urbaine en Afrique subsaharienne est une tendance lourde (ou pour parler comme les économistes, un « fait stylisé ») et majeure des cinquante dernières années (RAZAFINDRAKOTO et ROUBAUD, 2003). Elle résulte de la conjonction d'un processus d'urbanisation accéléré et d'une récession prolongée sur très longue période. La croissance urbaine a été particulièrement forte (de 6 % à 7 % entre 1960 et 1975 ; de 4 % à 5 % depuis). Ce phénomène est d'autant plus déconcertant que l'Afrique subsaharienne constitue un cas, unique dans le monde, d'urbanisation rapide sans croissance économique. Madagascar s'inscrit dans ce schéma global, en accentuant cette tendance du fait de ses performances économiques catastrophiques, même à l'aune des piètres résultats africains (fig. 26).

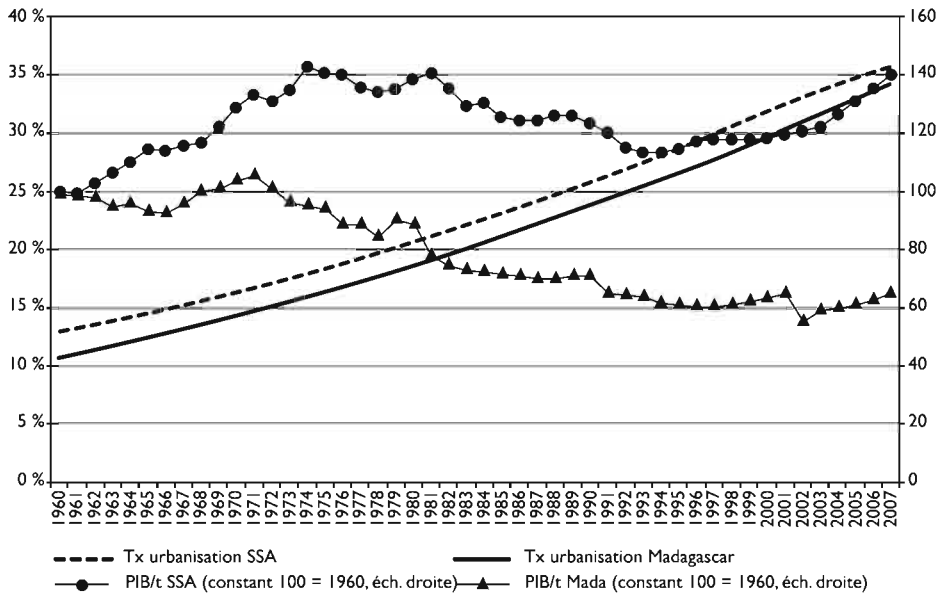


Fig. 26

Urbanisation et PIB/tête sur longue période en Afrique subsaharienne et à Madagascar.

Source : World Development Indicators, 2008, nos propres calculs. SSA : Afrique subsaharienne.

Si l'avenir en matière de croissance économique reste incertain (la crise financière internationale amorcée depuis septembre 2008 et la crise politique actuelle n'augurant rien de bon pour les années qui viennent), les mouvements de fond en matière d'urbanisation vont se poursuivre inéluctablement (doublement de la population urbaine d'ici 2020 ; à Madagascar, près des trois quarts de la croissance démographique se produit déjà dans les villes), laissant présager une montée de la pauvreté urbaine dans un futur prévisible.

De façon assez surprenante, l'opportunité d'une stratégie de lutte contre la pauvreté urbaine est une idée qui ne semble pas aller de soi, ni de la part des bailleurs de fonds, ni de celle des gouvernements des PED, Madagascar ne faisant pas exception en la matière. Ni le MAP, ni ses avatars antérieurs, à l'instar de la plupart des DSRP en vigueur dans d'autres pays, ne se penchent explicitement sur la question ; et les rares tentatives pour prendre le problème à bras le corps ont avorté. Ainsi, au début des années 2000, les spécialistes du secteur urbain à la Banque mondiale en charge de Madagascar ont cherché à mettre en place une stratégie spécifique de réduction de la pauvreté urbaine (CANEL, 2000). Malgré une réflexion poussée et des propositions concrètes, ce projet n'a jamais vu le jour. Au-delà de cet exemple (il serait intéressant de se pencher sur « l'archéologie » de cet échec), plusieurs raisons peuvent être invoquées pour expliquer ce manque d'intérêt. Au premier chef, il convient de mentionner l'effet pervers provoqué par la concentration indiscutable des plus grandes poches de pauvreté dans les campagnes. Les ruraux sont à la fois parmi les plus pauvres des pau-

vres et les plus nombreux, même si, nous l'avons vu, l'urbanisation va renverser cette réalité dans les années à venir. Ce constat a conduit à une focalisation excessive sur la pauvreté rurale, avec pour conséquence une volonté absurde de chercher à « fixer » les pauvres dans les campagnes. Cette stratégie oublie de prendre en compte l'articulation entre mondes urbain et rural, et les effets bénéfiques d'entraînement que pourrait avoir le premier sur le second. Ce biais de perspective a eu d'autant plus de facilité à s'installer et à perdurer qu'il s'appuie sur la conviction que le « biais urbain » est à la source de nombreux maux dans les PED. Cette conviction est largement partagée par la communauté des bailleurs de fonds, notamment à la Banque mondiale, à quelques exceptions près (comme l'agence de Nations unies UN-Habitat, mais dont le « pouvoir de conviction » et les moyens restent faibles).

Paradoxalement, le fameux « biais urbain » risque de se transformer en un véritable « biais rural », les citadins considérés comme des privilégiés devenant la « cible à abattre ». C'est clairement le cas des fonctionnaires, avec les politiques de stabilisation et « d'État minimal » (RAZAFINDRAKOTO et ROUBAUD, 2001). Ça l'est aussi des autres salariés des secteurs para-public ou privé (les « insiders » des théories du marché du travail) directement touchés par les politiques de libéralisation du marché du travail et de désindexation du salaire minimum. Mais les travailleurs du secteur informel, qui constituent l'immense majorité des urbains, ne sont pas épargnés, dans la mesure où aucune politique ne leur est directement destinée (au moins jusqu'à une période très récente, avec le développement des institutions de microfinance).

Notre but n'est évidemment pas de nier l'impérieuse nécessité des politiques de lutte contre la pauvreté rurale. De ce point de vue, le Rapport sur le développement dans le monde 2008 concernant le retour en grâce de l'agriculture est le bienvenu. Mais il faut souligner la tout aussi grande urgence de réfléchir plus activement aux politiques en milieu urbain en tenant compte des interactions et des effets de levier de l'une sur l'autre. Il n'est pas dans notre propos de dresser un panorama exhaustif des mesures à prendre dans ce domaine. La question est éminemment complexe, entre autres parce que le contexte macro-économique et l'environnement international, qui jouent plus fortement sur un milieu urbain plus extraverti, peuvent interférer fortement sur des politiques sectorielles, même les mieux conçues. Notre objectif est plus modestement de faire accepter l'idée qu'une plus grande attention devrait être portée aux politiques urbaines de réduction de la pauvreté et de fournir quelques pistes de réflexion quant aux principes sur lesquels ces politiques devraient s'asseoir.

### **Maximiser la rentabilité des interventions publiques**

Compte tenu de l'extrême dispersion de la population en milieu rural, de l'enclavement des villages et des déficiences massives en matière d'infrastructures publiques, la réduction de la pauvreté dans les campagnes ne pourra être qu'une œuvre de très longue haleine. À court terme, les montants nécessaires pour réduire de manière substantielle la pauvreté rurale sont tout à fait hors de portée des budgets publics disponibles, qu'ils proviennent de l'épargne nationale

ou des flux d'aide internationale. En revanche, l'impact des actions entreprises pourrait être beaucoup plus rapide et efficace en ville. Par nature, le rapport coût/efficacité d'un programme (construction d'une école ou d'un centre de santé de base, réhabilitation d'une route) est plus faible dans les zones urbaines du fait de la concentration de la demande. De plus, les synergies entre différents types d'interventions peuvent jouer plus facilement en ville. Ainsi, pour que la construction d'une école primaire se traduise par une augmentation des taux de scolarisation, il faut qu'un certain nombre de conditions jointes soient remplies : moyens d'accès et de transport pour y accéder, opportunités de marché permettant de valoriser l'investissement en capital humain, etc. Ce type de problème est évidemment moins aigu en ville. Bien sûr, cet argument ne vaut qu'au regard des critères d'efficacité et laisse en suspens les questions d'équité ; l'arbitrage entre les deux étant du ressort du politique.

### **Profiter de la dynamique urbaine en cours**

Si, dans les campagnes, les politiques publiques sont confrontées au défi de créer de toutes pièces une dynamique économique dans un contexte de stagnation générale, il s'agit de l'accompagner en ville. La dynamique urbaine a été le principal, sinon le seul, moteur du retournement de conjoncture historique observé durant la seconde moitié des années 1990, et probablement encore aujourd'hui, même si le diagnostic est moins clair. La faiblesse des infrastructures publiques crée des goulots d'étranglement qui brident la croissance. Il apparaît donc beaucoup plus réaliste d'appuyer la dynamique endogène dans les villes que de compter sur un hypothétique sursaut productif des campagnes, dont la recette reste à inventer. Au cœur des arguments invoqués ci-dessus, les densités de population (et le « désert humain » sur une grande partie des zones rurales malgaches) jouent un rôle crucial.

### **Favoriser l'insertion en ville des migrants**

Madagascar souffre d'un retard d'urbanisation important. Le taux d'urbanisation est nettement inférieur à la moyenne pour l'Afrique sub-saharienne. L'involution sur longue période de l'économie malgache a eu pour effet de fixer la population dans les campagnes. Jusqu'à maintenant, la faiblesse relative du taux d'urbanisation a permis de limiter les effets pervers du développement anarchique des villes (bidonvilles, violence, etc.) avec ses conséquences néfastes sur la pauvreté. Cependant, l'amélioration espérée de la situation en ville devrait engendrer une accélération des migrations campagne/ville. Il est donc nécessaire d'anticiper sur ce processus prévisible afin d'éviter que les autorités urbaines ne soient débordées par l'afflux potentiel de migrants. Si aucun effort n'est fait en matière d'infrastructures d'accueil, déjà très engorgées dans les principales villes du pays, il est probable que la pauvreté urbaine connaîtra une forte poussée dans les années qui viennent.

### **Accélérer la croissance urbaine**

D'un point de vue plus général, si historiquement l'accroissement endogène de la productivité agricole a pu constituer un facteur de décollage, la croissance urbaine est également un facteur essentiel de dynamisme de l'économie dans son ensem-

ble. D'une part, les villes constituent des lieux privilégiés où les compétences trouvent plus facilement à « s'exprimer » (échanges, opportunités, initiatives privées, etc.). D'autre part, la création de marchés urbains dynamiques génère une demande solvable, notamment de produits alimentaires, que les campagnes sont susceptibles de satisfaire. Enfin, des flux migratoires importants vers les villes accroissent la densité des liens entre ces deux secteurs. Ils réduisent la pression sur l'accès à la terre, la dégradation de l'environnement et favorisent l'augmentation de la productivité agricole. Les effets d'entraînement de la croissance urbaine sur les zones rurales constituent un puissant moteur de recul de la pauvreté rurale. En d'autres termes, à Madagascar comme ailleurs, la capacité à maintenir une croissance économique soutenue est étroitement dépendante de la « productivité urbaine » du point de vue des usagers et des investisseurs, laquelle est très directement fonction d'une offre adéquate d'infrastructures et de services publics et de l'efficacité de leur gestion par les collectivités locales (COUR, 2000 ; CANEL, 2000).

### **Se doter d'un instrument de suivi de la dynamique de peuplement**

Pour mieux comprendre la pauvreté urbaine, ou plus précisément les dimensions spatiales de la pauvreté, et mettre en place des politiques pertinentes, un dispositif de mesure fiable du processus d'urbanisation est nécessaire. Or c'est loin d'être le cas aujourd'hui. D'une part, les indicateurs les plus simples de population urbaine sont sujets à caution, tant les définitions varient d'un pays à l'autre. Ainsi, BOCQUIER (2005) a montré qu'en Afrique les taux d'urbanisation et leur projection dans les bases de données nationales et internationales étaient probablement surestimés. D'autre part, les nomenclatures officielles basées sur la partition urbain/rural sont totalement inadaptées pour comprendre les processus d'urbanisation en cours, et partant les processus de développement des PED, intimement liés aux dynamiques spatiales de peuplement (COUR, 2006). J.-M. Cour, dans le cas particulier de Madagascar, se livre à un exercice féroce mais justifié dénonçant l'inanité des statistiques officielles (COUR, 2000). Les travaux engagés de longue date par J.-M. Cour et son équipe dans le cadre de l'approche Ecoloc dans de nombreux PED nous semblent tout à fait judicieux. Plutôt qu'une partition binaire finalement peu informative (à Madagascar, le milieu urbain est défini à partir de critères administratifs et non sur des critères économiques liés à la densité de population), il plaide en faveur d'une typologie plus opérationnelle, autour du concept de « régions urbano-centrées à haute intensité d'échanges et de services (Ruches) ». Sans entrer dans le détail, il s'agit d'adopter une approche qui permette d'identifier l'hinterland des agglomérations, en reconnaissant que les villes jouent un rôle central et différencié sur les espaces avoisinants à travers des flux d'échanges réciproques. Adapter les mesures statistiques et les analyses à ce constat d'évidence reste d'une brûlante actualité.

Toutes ces raisons militent en faveur de l'intégration d'une composante « urbaine » solide au sein du dispositif global de lutte contre la pauvreté que se proposent de mettre en œuvre les autorités malgaches avec l'appui de la communauté financière internationale.

## Conclusion

Les analyses menées dans ce chapitre montrent que la pauvreté urbaine est massive, multiforme et en constante expansion sur très longue période. Toutes les hypothèses réalistes conduisent à penser que la pauvreté urbaine va encore s'accroître à court et moyen termes et deviendra le problème majeur des politiques de réduction de la pauvreté. Sur la base des tendances passées et récentes, le premier des OMD – et sa déclinaison locale dans le MAP – ne sera pas atteint. La pauvreté urbaine constitue la grande oubliée des recherches et des politiques alors que la crise financière internationale en cours laisse présager des lendemains qui déchantent dans ce domaine.

Nos résultats débouchent sur un certain nombre d'implications en termes de politique économique. Il apparaît tout d'abord que toute stratégie de lutte contre la pauvreté à Madagascar doit être menée sur deux fronts : dans les zones rurales bien sûr, où l'incidence de la pauvreté est la plus forte, mais également en milieu urbain. D'une part, les niveaux de pauvreté restent très élevés à Madagascar, supérieurs à ceux enregistrés sur le continent ou dans d'autres régions en développement, en dépit de mouvements migratoires internes mieux maîtrisés. D'autre part, avant 2025, plus d'un Malgache sur deux sera citadin. Si on n'anticipe pas dès maintenant ce changement en mettant en place un dispositif adapté pour faire face à l'accroissement rapide des villes, on risque d'assister à une explosion de la population pauvre en milieu urbain. Enfin, la prise en compte des critères de réalisme, d'efficacité et d'effets indirects des politiques publiques plaide en faveur d'interventions ciblées sur la pauvreté urbaine.

L'accélération de la croissance urbaine et le renforcement des liens entre les agglomérations et leur hinterland sont une nécessité. La politique de désenclavement, qui a toujours été pensée à l'échelle interprovinciale, devrait être également conçue comme un moyen de recentrer les campagnes sur les villes secondaires, de façon à dynamiser une multitude de bassins économiques locaux. L'enjeu pour Madagascar n'est donc pas de chercher à fixer la population dans les campagnes mais de trouver une solution qui permette de transformer la croissance urbaine en un facteur de dynamisme économique et social, à l'instar de nombreuses autres régions du monde.

Nos analyses montrent que le destin des ménages est intimement lié à la conjoncture économique en vigueur. Autant ils ne peuvent que subir les impacts négatifs d'une récession, du fait de marges de manœuvre restreintes, autant l'amélioration de leur niveau de vie dépend fortement de la dynamique au niveau macro-économique. Mais si la croissance constitue un impératif, il n'y a pas de recette miracle. À Madagascar, comme dans la majorité des pays africains, ni la libéralisation, ni l'ouverture commerciale, ni la décentralisation n'ont permis une véritable inversion de la trajectoire économique récessive du passé. De plus, la croissance ne suffit pas. Elle doit s'accompagner de politiques redistributives ambitieuses pour faire bénéficier les plus démunis et pour éviter la montée des inégalités. Pour faire face à ces défis, la reconstruction de l'État

est une priorité absolue, à laquelle trop peu d'attention a été portée jusqu'à présent. Ses défaillances ont en effet largement contribué à la dégradation continue de la situation économique des villes malgaches. Sans être une panacée, le double mouvement de démocratisation et de décentralisation ouvre des perspectives nouvelles en matière de « gouvernance urbaine ».

## Références

**BACKINY P., TORELLI C.**

2001 – « La pauvreté en Afrique de l'Ouest : perspective comparative avec le cas malgache ». Communication présentée au colloque *La pauvreté à Madagascar : états des lieux, facteurs explicatifs et stratégie de réduction*, Dial, Instat, UE, Antananarivo, 7-9 février.

**BANQUE MONDIALE**

2008 – *Rapport sur le développement dans le monde 2008 : L'agriculture au service du développement*. Bruxelles, De Boeck Université.

**BOCQUIER P.**

2005 – World Urbanization Prospects: an alternative to the UN model of projection compatible with urban transition theory. *Demographic Research*, 12 (9) : 197-236.

**CANEL P.**

2000 – « Madagascar, secteur urbain : Note de stratégie pour une réduction de la pauvreté à Madagascar ». Miméo, Banque mondiale.

**CLING J.-P.,**

**RAZAFINDRAKOTO M., ROUBAUD F. (éd.)**  
2003 – *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*. Paris, Economica/IRD, 2<sup>e</sup> édition, 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.

**COUR J.-M.**

2000 – « Présentation de la première maquette de l'économie réelle de Madagascar et de la région de l'Anosy ». Miméo, PAGDI, Paris.

**COUR J.-M.**

2006 – Peuplement et monde réel : Plaidoyer pour un nouveau paradigme de l'aide. *Stateco*, 100 : 139-148.

**EASTERLY W., LEVINE R.**

1997 – Africa's growth tragedy: policies and ethnic divisions. *Quarterly Journal of Economics*, 112 : 1203-1250.

**ESSAMA-NSAH B.**

1997 – Impact of Growth and Distribution on Poverty in Madagascar. *Review of Income and Wealth*, 43 (2) : 239-252.

**HERRERA J., ROUBAUD F.**

2005 – Poverty Dynamics in Urban Peru and Madagascar: a comparative approach. *International Planning Studies Journal*, 10 (1) : 21-48.

**HERRERA J.,**

**RAZAFINDRAKOTO M., ROUBAUD F.**  
2008 – « The determinants of subjective poverty: a comparative analysis in Madagascar and Peru ». In Klasen S., Nowak-Lehmann F. (eds) : *Poverty, Inequality and Migration in Latin America*, Peter Lang, Frankfurt am Main : 181-220.

**INSTAT**

2005 – *Enquête périodique auprès des ménages 2004 : rapport principal*. MEFB, UE, Banque mondiale, Instat, Janvier, Antananarivo.

**INSTAT**

2006 – *Enquête périodique auprès des ménages 2005 : rapport principal*. MEFB, Usaïd, Instat, juin, Antananarivo.

**KANBUR R., SQUIRE L.**

2001 – « The Evolution of Thinking About Poverty: Exploring the Interactions ». In Meier G., Stiglitz J. : *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspectives*, Oxford University Press, New York.

**LOKSHIN M.,**

**UMAPATHI N., PATERNOSTRO S.**

2004 – *Robustness of Subjective Welfare Analysis in a Poor Developing Country*. World Bank Policy Research Working Paper 3191, January.

**MAHIEU F. R.**

1990 – *Les fondements de la crise économique en Afrique*. Paris, L'Harmattan.

**PARIZOT I., WACHSBERGER J.-M.**

2005 – *Aider et être aidé : système et structure du soutien social informel à Antananarivo (Madagascar) et à Paris (France)*. Document de travail Dial, n° 2005-09, Paris.

**PRYOR F.**

1990 – *Income Distribution and Economic Development in Madagascar. Some Historical Statistics*. World Bank Discussion Papers, WDP37.

**RAVELOSOA R.**

1996 – Évolution de la consommation des ménages urbains depuis l'Indépendance jusqu'en 1993 : le cas des cinq chefs-lieux de provinces. *Étude Madio* n° 9656E, Madagascar.

**RAVELOSOA R., ROUBAUD F.**

1998 – La dynamique de la consommation des ménages dans l'agglomération d'Antananarivo, 1960-1995 (Madagascar). *Autrepart*, 7 : 63-87.

**RAZAFINDRAKOTO M., ROUBAUD F.**

1999 – La dynamique du marché du travail

dans l'agglomération d'Antananarivo entre 1995 et 1999 : La croissance profite-t-elle aux ménages ? *Économie de Madagascar*, 4 : 103-130.

**RAZAFINDRAKOTO M., ROUBAUD F.**

2001 – « Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar ». In Raffinot M., Roubaud F. (éd.) : *Les fonctionnaires du Sud : sacrifiés ou protégés ? Autrepart*, 20 : 43-60.

**RAZAFINDRAKOTO M., ROUBAUD F.**

2003 – « Pauvreté urbaine et récession en Afrique subsaharienne ». In Cling J.-P., Razafindrakoto M., Roubaud F., *op. cit.*, chapitre IV : 109-137.

**RAZAFINDRAKOTO M., ROUBAUD F.**

2005 – Les multiples facettes de la pauvreté dans un pays en développement : le cas de la capitale malgache. *Économie et Statistique*, 383-384-385 : 131-155.

**RAZAFINDRAKOTO M.,**

**ROUBAUD F., TORELLI C.**

2008 – La mesure du secteur informel en Afrique : résultats et leçons tirées des enquêtes 1-2-3. *Stateco*, 103.

**RAZAFINDRATSIMA N.**

2005 – *Les solidarités privées à Antananarivo (Madagascar) en 1997 : famangiana (visites), cohabitation entraide financière et matérielle*. Thèse doct., Institut d'études politiques, Paris.

**RAZAFINDRAVONONA J.**

2007 – *Pauvreté et distribution des services sociaux à Madagascar*. Thèse doct., univ. d'Antananarivo, Madagascar.

**RAZAFINDRAVONONA J.,**

**STIFEL D., PATERNOSTRO S.**

2001 – *Évolution de la pauvreté à Madagascar : 1993-1999*. Madagascar, Instat, février.

**ROUBAUD F.**

2000 – « La pauvreté urbaine à Madagascar dans les années 1990 : un état des lieux ». Miméo, Dial, Paris.



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 ROBILLIARD, 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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