



n°9751/E

## NOTE DE DIAGNOSTIC SUR LA PAUVRETE

### A MADAGASCAR

(<sup>1</sup>)

Jean Gabriel RANDRIANARISON

Juin 1997

#### RESUME

Près de deux tiers des malgaches vivent dans la pauvreté. Les analyses menées par différents organismes convergent vers cette conclusion. Quelque soit le clivage utilisé (type de ménage, ventilation urbain - rural), la part de ménages pauvres reste à un niveau élevé. L'instinct de survie prime sur les consommations jugées non prioritaires. Ainsi, une hiérarchisation de la consommation a lieu. La consommation alimentaire a une forte pondération dans la consommation totale des ménages au détriment des autres dépenses pourtant essentielles au bien être de l'homme : santé, éducation et loisir.

La population rurale est beaucoup plus frappée par la pauvreté que la population urbaine. En milieu urbain, la moitié de la population vivent en dessous du seuil de la pauvreté alors que 80% de la population rurale ne dispose pas de ce seuil minimum. La pauvreté semble s'atténuer au fur et à mesure que l'on s'approche des centres urbains secondaires et de la capitale.

Au niveau des Faritany, Fianarantsoa et Toliary sont les plus pauvres avec respectivement 77,8% et 87,6% de pauvres alors que Antananarivo et Antseranana sont les mieux nantis. Ces résultats sont à relativiser car en fait tous les Faritany sont assez sévèrement touchés par la pauvreté. A titre d'exemple, l'étude de la dynamique de la consommation réalisée par le projet MADIO a montré que le pouvoir d'achat de la population d'Antananarivo n'a cessé de diminuer entre 1960 année de l'indépendance jusqu'à 1995. La baisse a été de 45% en moyenne et a surtout affecté les plus pauvres.

En dynamique, les indicateurs socio-économiques ne sont pas des plus encourageants. Le revenu des ménages est en baisse quelque soit le secteur d'activité et le type d'activité (formel ou informel). Pour les ruraux, cette diminution est due à la contre-performance de certains produits qui pèsent lourds dans la production des agriculteurs dont en particulier le riz. Ce produit est victime de la politique de libéralisation économique qui s'est traduite par le désengagement brusque de l'état du secteur agricole. Les revenus des ménages des secteurs formel et informel ainsi que celui du secteur public n'ont pas échappé à cet effritement du pouvoir d'achat. Côté éducation, on constate une nette dégradation qui est mise en exergue par les phénomènes de la déscolarisation notamment au delà de onze ans et du niveau élevé du taux de redoublement. La précarité de l'hygiène peut être aperçu à travers les lacunes dans les services de santé. Seuls 16% des ménages ont accès à l'eau courante ou s'approvisionnent à une pompe publique; quant aux déchets organiques et ménagers, faute de services de voiries, seuls 17% des ménages remettent leurs ordures dans les dépotoirs publics alors que 66,2% des ménages font leurs besoins dans la nature. L'environnement

<sup>1</sup> Cette étude est le résumé de la "note de diagnostic sur la pauvreté à Madagascar", Charles A. Rakotondrafara, Jean Gabriel Randrianarison, Moncef Khoudi

n'est mis en reste car face à la chute de leur pouvoir d'achat, une frange non négligeable de la population s'est attaquée à l'environnement afin d'y puiser leur revenu.

Bien qu'il soit difficile de classer comme cause ou effet de la pauvreté certains phénomènes, quelques facteurs semblent être à priori à l'origine de la pauvreté. Citons entre autres, la faible capacité de l'état, la croissance économique faible suivi des déséquilibres des fonctions publiques, la baisse de prix des produits d'exportation et le poids des facteurs culturels.

Les remèdes apportés pour solutionner le problème de la pauvreté (notamment la mise en place de différents projets) n'ont pu résoudre que quelques problèmes de court terme tel la famine causée par la sécheresse et la malnutrition dans certaines régions de l'île. Mais la tendance à la baisse du pouvoir d'achat et la dégradation de la qualité des services sociaux continuent de sévir mettant en péril le fragile climat d'insécurité qui gangrène le pays.

Pour terminer, soulignons qu'en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, toute orientation de politique économique doit être à "large spectre" en ce sens que les différents agents économiques et secteurs économiques doivent être pris en compte ainsi que leurs interactions.

## **INTRODUCTION**

Souvent l'objet de débats entre les différents acteurs économique, politique et social , le thème de "lutte contre la pauvreté" prend actuellement une envergure nationale. Les principaux documents ou programme traitant de l'économie et du développement du pays en général font de la lutte contre la pauvreté l'une de leurs principaux objectifs (Document Cadre de Politique Economique, Approche Programme du PNUD etc.). Dans les mesures prises, de fortes incohérences semblent exister entre les ministères ou ONG qui sont les acteurs sur terrain de la lutte contre la pauvreté. Ces incohérences sont dues à différents facteurs : multiplicité de bailleurs de fonds et d'organismes, prises de décision séparées au niveau de chacune de ces institutions. Une approche beaucoup plus générale coordonnant ces différents acteurs et intégrant le long terme doit être effectuée par l'état si l'on veut aboutir à des actions beaucoup plus efficaces c'est à dire ayant des impacts sur les couches les plus démunies.

La "note de diagnostic sur la pauvreté à Madagascar" du PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement) fait partie de l'approche programme du PNUD. Elle traite l'état de la pauvreté à Madagascar, ses effets et les causes qui ont conduit à cet état de la pauvreté. Dans sa dernière partie, la note retrace les différentes mesures déjà prises et leurs impacts sur la population cible. Cette note a été utilisée comme un des documents de base d'un séminaire organisé par le PNUD qui s'est tenu à Antsirabe et dont l'objectif est la mise en place d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

La présente étude résume les principales idées contenues dans cette note de diagnostic sur la pauvreté à Madagascar. Dans un premier temps, elle fournit les concepts relatifs à la pauvreté. La seconde partie donne l'état de la pauvreté à Madagascar. Les phénomènes liés à la pauvreté sont traités en troisième partie. Les solutions prises pour pallier à la pauvreté ainsi que leurs impacts constitueront la quatrième et dernière partie de cette étude.

### **I- La pauvreté : quelle approche ?**

Il est difficile de donner une définition universelle de la pauvreté, en ce sens qu'elle peut être perçue différemment par chaque personne ou catégorie de personne. Même au sein d'un même pays la notion de pauvreté reste très subjective et varie selon la typologie choisie (région, ethnie, catégorie socio-professionnelle, ventilation urbain - rural). Aussi en vue de connaître le

"vrai état" de la pauvreté, il est nécessaire de passer en revue les différentes approches utilisées jusqu'à maintenant. Par ailleurs, la quantification de l'utilité n'est pas forcément la bonne manière d'arriver au seuil de la pauvreté sous prétexte qu'une valeur minimale U<sub>0</sub> de l'utilité d'un panier de bien est "vitale" pour atteindre le minimum acceptable de bien-être. Que dire en effet d'un paysan du sud qui préfère garder ses troupeaux de boeuf sans les vendre dans le but d'avoir le maximum de tête de bovin symbole d'honneur et de richesse? Un fossé semble donc exister entre "se sentir pauvre" et "être senti pauvre" par une tierce personne. Malgré cette difficulté d'approche, une chose est sûre, l'insuffisance alimentaire peut constituer une base commune pour appréhender la pauvreté. En effet, cette dernière est la source de la dégradation de la santé tant physique que mentale, partie visible de la pauvreté.

## 1. Les concepts basés sur les calories et les biens matériels

La FAO a défini comme référence de base le minimum de 2100 calories par jour et par personne. De cette définition des nutritionnistes sont partis les autres concepts utilisés pour cerner la pauvreté.

### Le riz comme denrée de référence :

Le Cornell University a défini comme seuil de pauvreté, le revenu minimum requis pour satisfaire les 50% de cette référence de la FAO soit 257g de riz par jour et par personne. L'inconvénient de cette définition repose sur la non prise en compte de la possibilité de substitution du riz par d'autres produits alimentaires. Ainsi, l'obtention des mêmes calories avec d'autres produits peut coûter moins cher le ménage.

### Une autre approche : la consommation de protéine

Elle est beaucoup plus complexe car outre les apports calorifiques, elles prennent en compte les apports vitaminiques des nourritures prises.

### L'utilisation d'un panier beaucoup plus large

Elle est beaucoup réaliste car combine de volet alimentaire au volet non alimentaire. Ainsi trois classes peuvent être définies (les non pauvres, les pauvres et les très pauvres).

L'avantage des chiffres est qu'il est possible de créer des indicateurs pour mieux décrire la pauvreté aussi on peut utiliser l'incidence de la pauvreté (ratio de la pauvreté définie par le nombre d'individu vivant au dessous du seuil de pauvreté) ou l'intensité de la pauvreté qui calcule la distribution des revenus des pauvres.

## 2. Une approche moins matérielle

Cette approche est beaucoup plus liée aux valeurs culturelles. Ainsi dans les régions rurales, est pauvre celui qui n'a pas la capacité de se conformer aux us, coutumes et normes locales, donc qui vit en marge de la société. La pauvreté est aussi, dans certains cas, opposée à la richesse. Par exemple, la possession de zébus ou de bétail permettant d'organiser des cérémonies de retournement des morts.

Cette forme d'approche de la pauvreté est difficilement quantifiable et ne permet pas d'effectuer des comparaisons tant spatiales (la définition change d'une région à une autre) que

temporelles (le nombre de boeufs qui permet d'être classé parmi les riches peut changer d'une période à une autre).

#### *Encadré*

Il est difficile de donner une définition stricte de la pauvreté. S'arrêter à une définition précise est toutefois nécessaire si l'on "quantifie" l'ampleur de la pauvreté, sa sévérité etc. Réciproquement, toute quantification de la pauvreté doit être relativisée à une définition préalablement établie. Différents types d'indicateurs peuvent être par la suite utilisés pour mieux affiner la répartition de la pauvreté. Le présent encadré fournit dans sa généralité une explication des termes techniques utilisés pour mesurer la pauvreté.

Si les dépenses ou les revenus réels sont classés comme suit :

$$Y_1 \leq Y_2 \dots Y_q \leq Z \leq Y_{q+1} \leq \dots \leq Y_n$$

Z étant le seuil de pauvreté (définition Banque Mondiale).

La mesure appliquée pour tirer les termes du tableau 2 (à savoir Incidence de la pauvreté, Ecart au seuil de la pauvreté, sévérité de la pauvreté, contribution) est la suivante :

$$P_k = n^{-1} * \sum (Z - Y_i)^a * Z^{-a}$$

**a=0** donne  $P_0 = q/n = H$  qui n'est autre que *l'incidence de la pauvreté (incidence de la pauvreté) ou plus précisément la part de la population pauvre dans la population totale.*

**a=1** donne  $P_1 = H * I$  avec  $I = (Z - M)/Z$  où M est le revenu moyen des pauvres. I est *le ratio du déficit du revenu et PI l'écart au seuil de pauvreté (indice volumétrique de la pauvreté).*

Plus a est grand, plus un poids élevé est donné aux pauvres car on ne se limite plus à la seule proportion ou moyenne. On obtient alors *la sévérité de la pauvreté ou degré de gravité de la pauvreté.* Une des caractéristiques de  $P_a$  est qu'elle est décomposable par sous groupe :

$P_a = \sum x_j * P_{aj}$  (j=1 à m)  $x_j$  étant la proportion de la population totale dans le groupe j et  $P_{aj}$  représente la pauvreté dans le j ème groupe.

*La contribution de la pauvreté dans le groupe j à la pauvreté nationale peut alors se présenter comme suit.*

$$C_j = x_j * P_{aj} / P_a$$

## **II- Madagascar : l'état de la pauvreté**

Les analyses menées dans cette partie s'inspire de celles menées par la Banque Mondiale, du projet MADIO et du PNUD. Quelque soit l'approche et la typologie sous lequel est analysée la pauvreté, le constat est le même : près de deux tiers des malgaches vivent dans la pauvreté. Les clivages "urbain - rural", les types de ménages, le mode de consommation donne bien l'allure constatée de la pauvreté. Par ailleurs, la différenciation par faritany place certains d'entre eux en position nettement défavorable par rapport aux autres faritany.

### **Les ruraux plus frappés par la pauvreté que les urbains**

L'Enquête Permanente auprès des Ménages a pu montrer que la situation des ruraux est beaucoup plus alarmante que celle des urbains. L'analyse effectuée avec les données de l'Enquête Permanente auprès des Ménages (EPM) au cours de l'année 1993 l'a montré. Deux seuils ont été utilisés pour mesurer l'ampleur de la pauvreté. Le premier seuil qui correspond au montant de 247. 637 Fmg définit la pauvreté nationale tandis que le second (196.712 Fmg) indique la pauvreté extrême. Dans l'ensemble, 74% des malgaches vivent au dessous du seuil de la pauvreté et 63% en dessous de celui de l'extrême pauvreté.

L'analyse du projet MADIO confirme cet état de chose avec une forte pondération de la consommation alimentaire (près de deux tiers) dans la consommation totale des ménages au détriment des autres dépenses (santé, éducation et loisir) qui ne pèse que 7% dans la consommation totale. Même au sein de la consommation alimentaire, les céréales et les tubercules prennent un poids de plus en plus important (près de la moitié de la consommation alimentaire). Ce phénomène est très caractéristique des ménages à niveau de vie faible.

En milieu urbain, la moitié de la population vivent en dessous du seuil de la pauvreté alors que 80% de la population rurale ne dispose pas de ce seuil minimum. La pauvreté semble s'atténuer au fur et à mesure qu'on s'approche de la capitale et des centres urbains secondaires.

**Tableau 1**  
**Indicateurs de la consommation par habitant, 1962-1993**

|                                    | Ensemble |      |      | Milieu rural |      |      | Milieu urbain |      |      |
|------------------------------------|----------|------|------|--------------|------|------|---------------|------|------|
|                                    | 1962     | 1980 | 1993 | 1962         | 1980 | 1993 | 1962          | 1980 | 1993 |
| Indice numérique de la pauvreté    | 43.3     | 47.4 | 73.7 | 30.5         | 37.3 | 79.9 | 14.4          | 19.1 | 50.9 |
| Indice volumétrique de la pauvreté | 8.9      | 18.8 | 34.9 | 5.3          | 12.6 | 39.2 | 2.4           | 7.0  | 19.0 |
| Degré de gravité                   | 2.3      | 9.6  | 20.3 | 1.2          | 5.7  | 23.3 | 0.6           | 3.5  | 9.4  |
| Indice de GINI                     | 39.6     | 46.9 | 43.6 | 29.9         | 46.9 | 40.0 | 50.3          | 46.5 | 43.6 |

**Source:** "Madagascar : Evaluation de la pauvreté", Banque Mondiale, annexe B, Tableau B-1

Ce résultat est valable aussi bien pour la pauvreté nationale que pour l'extrême pauvreté. Dans le temps, selon les calculs effectués, la pauvreté a atteint son maximum en 1993 (les chiffres postérieures en 1993 ne sont pas encore disponible). Si 43% de la population était pauvre en 1962, cette proportion atteint 74% en 1993. La pauvreté s'est beaucoup accrue au début des années 1980.

**Tableau 2**  
**Répartition de la pauvreté selon le milieu de résidence en 1993 (données en %)**

|                                             | Incidence de la pauvreté | Sévérité de la pauvreté |
|---------------------------------------------|--------------------------|-------------------------|
| <b>Seuil de pauvreté 247.637 Fmg</b>        | <b>73,7</b>              | <b>20,3</b>             |
| Ensemble Zones Urbaines                     | 50,9                     | 9,4                     |
| Capitale                                    | 44,8                     | 8,3                     |
| Grands centres urbains                      | 48,2                     | 9,2                     |
| Centres urbains secondaires                 | 61,6                     | 10,9                    |
| Rural                                       | 79,9                     | 23,3                    |
| <b>Seuil de pauvreté &lt; à 196.712 Fmg</b> | <b>62,7</b>              | <b>14,2</b>             |
| Ensemble Zones Urbaines                     | 38,6                     | 5,5                     |
| Capitale                                    | 34,1                     | 4,9                     |
| Grands centres urbains                      | 34,7                     | 5,7                     |
| Centres urbains secondaires                 | 47,8                     | 6,2                     |
| Rural                                       | 69,3                     | 16,5                    |

**Source:** Evaluation de la pauvreté B.M mars 1996

Le fait que les ruraux aient beaucoup plus subi la pauvreté que les urbains est probablement expliqué par la politique gouvernementale qui était en général favorable aux ruraux avant d'avantager les secteurs industriels. Les difficultés d'accès aux crédits ruraux et le manque d'encadrement réduisent les paysans de certains zones à de forme de production de subsistance

qui dans le temps ne permettent pas de dégager suffisamment le surplus nécessaire pour l'accumulation totale.

Pour les faritany : Fianarantsoa est le plus pauvre alors que Antananarivo et Antsiranana sont les mieux nantis

La répartition spatiale de la pauvreté permet de faire un classement des différents faritany de l'île. Le faritany de Fianarantsoa célèbre pour ses "cimetières de projet" occupe la première place pour ce qui est de la pauvreté suivi du faritany de Toliary alors que les faritany d'Antseranana et d'Antananarivo présentent un niveau de pauvreté relativement acceptable. La majorité des indicateurs utilisés convergent dans ce sens.

**Tableau 3**  
**Consommation et coefficients budgétaires alimentaires par faritany**

| (en milliers de Fmg)                                                                                     | FARITANY         |                  |               |               |         |                 |       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|---------------|---------------|---------|-----------------|-------|
|                                                                                                          | Antana<br>narivo | Fiana<br>rantsoa | Toama<br>sina | Maha<br>janga | Toliara | Antsi<br>ranana | Total |
| Consommation totale par tête                                                                             | 326              | 185              | 199           | 267           | 167     | 347             | 251   |
| Consommation alimentaire par tête.                                                                       | 202              | 137              | 129           | 183           | 103     | 242             | 165   |
| <b>COEFFICIENTS BUDGETAIRES ALIMENTAIRES (en %)</b>                                                      |                  |                  |               |               |         |                 |       |
| 1.- Céréales, tubercules                                                                                 | 52,6             | 69,3             | 54,7          | 59,3          | 58,5    | 48,1            | 56,5  |
| 2.- Autres produits                                                                                      | 47,3             | 29,7             | 55,3          | 40,7          | 41,5    | 51,9            | 53,5  |
| <b>PROPORTION DE MENAGE PAUVRE EN 1993 PAR FARITANY</b><br><b>(Critère : seuil de subsistance MADIO)</b> |                  |                  |               |               |         |                 |       |
| Proportion de ménages pauvres (en %)                                                                     | 54,7             | 75,0             | 72,9          | 58,0          | 68,6    | 45,9            | 63,0  |
| Total                                                                                                    | 100              | 100              | 100           | 100           | 100     | 100             | 100   |

**Source:** RAVELOSOA R. "La disparité économique à l'heure de la décentralisation : une image régionale de la consommation. Une analyse menée à partir des données de l'EPM, MADIO, 9637/E.

Ainsi, si l'on se réfère à la ratio de pauvreté (rapport du nombre de pauvre par rapport total d'individus dont se compose la population - seuil de pauvreté fixé à 247.637 Fmg), Fianarantsoa et Toliary se placent en tête avec des proportions respectivement égales à 77,8% et 87,6%(<sup>2</sup>). Les indicateurs calculés par le Projet MADIO confirme bien cette situation. Le pourcentage de ménages pauvres est beaucoup plus élevé à Fianarantsoa et à Toliara.

Notons que la Faritany d'Antsiranana ne contribue qu'à hauteur de 7% de la pauvreté dans l'île avec le plus faible degré de sévérité grâce au dynamisme de la région favorisé par la pratique de culture de rente.

Malgré cette triste constatation pour les Faritany de Fianarantsoa et Toliary, les autres Faritany ne sont pas pour autant gâtés. A titre d'exemple, l'étude de la dynamique de la consommation réalisé par le Projet MADIO(<sup>3</sup>) a montré que le pouvoir d'achat des ménages de l'agglomération d'Antananarivo n'a cessé de baisser entre 1960 et 1995. La baisse a atteint 45% en moyenne et a surtout affecté les plus pauvres. Selon ladite étude, les Tananariviens n'ont jamais connu une croissance de leur niveau de vie depuis l'indépendance. Par ailleurs tous le faritany, exceptés celui d'Antananarivo connaissent un faible degré d'ouverture à

<sup>2</sup> Madagascar : Evaluation de la pauvreté , Banque Mondiale, Tableau 3.2 page 20

<sup>3</sup> RAVELOSOA R & ROUBAUD F. "Dynamique de la consommation des ménages de l'agglomération d'Antananarivo sur longue période", MADIO, 9602/E.

l'échange routier si l'on se réfère aux statistiques sorties par le Ministère des travaux publics en 1991. Phénomène qui accentue un peu plus la pauvreté au niveau des faritany.

En analysant plus finement la situation au sein des Fivondronana, on peut confirmer la différence sus-citée suite à une étude réalisée en 1991 par le Ministère du Plan en collaboration avec le PNUD. La méthode utilisée est celle des intervalles, basée sur le principe d'affectation à chaque fivondronana d'un "score" représentatif de son niveau de développement selon les intervalles par rapport à un indicateur donné. Une vingtaine d'indicateurs ont été utilisés : indicateurs d'occupation de l'espace, indicateurs d'activité, indicateurs agricoles, indicateurs d'accessibilité, indicateurs de niveau de vie et indicateurs de disponibilité en calories etc.

Cette méthode a permis de distinguer 5 groupes selon leur niveau de développement :

- les fivondronana (au nombre de 26) où le degré de développement est très faible sont situés en majorité sur la côte Est et le Sud. Ils se distinguent par la prédominance de l'économie de subsistance, l'enclavement et le faible accès aux services de base,
- le groupe 2 de faible développement comprenant 21 fivondronana situés au Nord et au Nord-Ouest a pour principal handicap le faible taux d'accessibilité interne, la surexploitation des terres et une faible couverture sanitaire,
- le groupe 3 qui a un niveau de développement moyen touche 23 fivondronana se caractérise par le déficit en production alimentaire et le sous-équipement de leurs paysans pour mettre en valeur leur potentiel de production qui est loin d'être négligeable. La majorité de ces fivondronana sont situés sur les Hauts Plateaux,
- le groupe 4 ayant un niveau de développement satisfaisant se distingue par le dynamisme des activités productives, avec en tête les cultures de rente. Il comprend 27 fivondronana situés principalement dans le faritany d'Antsiranana et le Moyen Ouest,
- les fivondronana ayant un bon niveau de développement se situe surtout dans les zones urbaines avec des taux de desserte en eau et d'accès aux services de base plus avantageux.

**Tableau 4**  
**Répartition des Faritany au sein des groupes**

|                                  | Antananarivo | Antseranana | Fianarantsoa | Mahajanga | Toamasina | Toliara | Total |
|----------------------------------|--------------|-------------|--------------|-----------|-----------|---------|-------|
| Groupe1 :<br>Très faible         | 1            | 2           | 8            | 5         | 4         | 6       | 26    |
| Groupe2 :<br>Faible              | 2            | 3           | 6            | 4         | 3         | 3       | 21    |
| Groupe3 :<br>Moyen               | 4            | 1           | 6            | 3         | 5         | 4       | 23    |
| Groupe4 :<br>Assez bon<br>niveau | 8            | 2           | 2            | 7         | 1         | 7       | 27    |
| Groupe5 :<br>Bon niveau          | 4            | 1           | 1            | 2         | 5         | 1       | 14    |
| Total                            | 19           | 9           | 23           | 21        | 18        | 21      | 111   |

**Source** : Développement humain durable et identification des zones prioritaires. Calculs effectués par les consultants. Chaque donnée le nombre de Fivondronana d'un Faritany donné qui appartient au groupe concerné.

### **III Les phénomènes liés à la pauvreté**

Il n'est pas possible de citer tous les facteurs liés à la pauvreté et l'interrelation entre toutes les composantes d'un système socio-économique au sein d'une population donnée rend difficile l'affectation d'un phénomène comme étant la cause ou l'effet de la pauvreté. Certaines causes de la pauvreté peuvent toutefois être saisies à travers les déséquilibres macro-économiques rencontrés actuellement par Madagascar (d'ailleurs caractéristiques des pays en voie de développement) qui se caractérisent principalement par un excès de la demande globale par rapport à l'offre globale. En amont de ces déséquilibres se place l'Etat et la politique générale que ce dernier applique en vue d'effectuer le redressement du pays. Nous analyserons dans la seconde partie les présumées causes de la pauvreté mais dans un premier temps essayons de "retracer" la trajectoire suivie par la pauvreté des ménages malgaches.

#### **DYNAMIQUE DE QUELQUES INDICATEURS SOCIO-ECONOMIQUES**

*Un revenu en baisse quelque soit le secteur d'activité et le type d'activité (formel ou informel) du ménage*

*Le cas du secteur rural*

Nous commençons cette partie par l'analyse des revenus du secteur rural à cause du rôle stratégique occupé par ce secteur dans l'économie malgache, du poids élevé de la population rurale ainsi que sa position critique relativement à la population urbaine. La difficulté dans l'analyse des revenus du secteur rural est due à la prise en compte non seulement des revenus monétaires mais surtout de l'autoconsommation des ménages. Selon l'Enquête Permanente auprès des Ménages en effet, 98% des ménages consomment une partie de leur production et que la valeur moyenne de la production autoconsommée représente 48% du revenu global des ménages.

Une réduction des revenus des ménages ruraux a été constatée si l'on se réfère aux données statistiques issues de plusieurs enquêtes. Cette diminution est due à la contre performance certains produits qui pèsent lourds dans la production des agriculteurs. Le cas particulier du riz mérite d'être mentionné, ce denrée étant à la fois la plus cultivée et la nourriture de base des ménages malgaches. Entre 1984 et 1993, la production de riz a connu une baisse annuelle de 0,9% en passant de 2.436.000 tonnes en 1984 à 2.225.000 tonnes en 1993 pénalisant du coup les revenus de beaucoup de ménages agricoles.

La politique de libéralisation économique qui s'est traduite par le désengagement brusque de l'état du secteur agricole (liquidation des sociétés d'aménagement, suppression des subventions en matières d'intrants et matériels agricoles) sans qu'il ait un système de relève par le privé a fait diminuer le poids des cultures à coûts de production élevés et à haut risque (catastrophes naturelles) tels que les cultures à cycle long (y compris le riz) et certains produits destinés aux industries produisant des biens non luxueux (coton, tabac). Une des conséquences constatées est la baisse tendancielle de la productivité des champs et cela malgré la pratique de polyculture. Citons le cas du riz : le rendement moyen est passé de 2,3 tonnes à l'hectare en 1984 à 1,1 tonnes à l'hectare en 1993. Ce phénomène affecte également les cultures sur "tanety" (maïs, manioc, arachides) et les cultures pérennes (vanille, girofle, poivre).

*Le revenus salariés*

Du secteur moderne, ce sont les informations des entreprises du secteur secondaire qui sont les plus disponibles à cause des différentes enquêtes menées par l'INSTAT et le projet MADIO. Globalement, une diminution du coût de travail a été constaté alors qu'inversement la productivité du travail a augmenté notamment durant la décennie 1983-1994. D'une manière générale, les problèmes du secteur secondaire sont dus aux fluctuations des politiques économiques menées qui ont abouti entre autres à la politique d'investissement à outrance et à la fermeture vis à vis de l'extérieur.

A partir de 1984, l'application de la libéralisation a fait augmenter la production du secteur secondaire. Malgré cette performance, la part de la masse salariale et charge sociale dans la valeur ajoutée a tendance à diminuer. Toute chose égale par ailleurs, le poids de l'excédent brut d'exploitation des entreprises dans la valeur ajoutée a augmenté sans que l'investissement ait suivi d'où la faible création d'emploi dans ce secteur.

Pour ce qui est du secteur public, malgré un salaire moyen relativement élevé par rapport aux autres secteurs, un effritement du pouvoir d'achat des fonctionnaires a été constaté. Par ailleurs, suite du gel des effectifs de la fonction publique l'âge moyen des fonctionnaires a fortement augmenté. Les études du projet MADIO confirme cette dégradation du pouvoir d'achat des fonctionnaires<sup>(4)</sup>.

### Le revenus du secteur informel

Le secteur informel constitue le refuge des personnes qui sont exclus du marché du travail formel. En 1993, près du quart des ménages tirent l'ensemble de leurs revenus ou une partie de leur revenus de ce secteur. Ce taux atteint 60% en 1995 dans l'agglomération d'Antananarivo. La principale caractéristique de ce secteur est la prédominance de l'auto-emploi et des entreprises non salariales.

L'analyse de la production montre une détérioration de la production moyenne des entreprises du secteur informel. Ainsi, rien qu'entre 1993 et 1995, le niveau de production par unité de production informelle s'est réduit de moitié.

**Tableau 5**  
**Evolution de la production informelle**

| Année                                                                             | 1968              | 1978  | 1993  | 1995 |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------|-------|------|
| Production moyenne (en milliers de Fmg, au prix de 1995)                          | 6404 <sup>5</sup> | 20200 | 13023 | 6516 |
| <b>Structure par niveau de production des unités informelles (en pourcentage)</b> |                   |       |       |      |
| Moins de 3800                                                                     | 62,2              | 21,0  | 46,0  | 66,9 |
| 3800-9500                                                                         | 23,1              | 32,7  | 21,9  | 18,9 |
| 9500-19000                                                                        | 8,7               | 22,4  | 15,6  | 6,2  |
| plus de 19000                                                                     | 6,0               | 23,9  | 16,5  | 8,0  |
| Total                                                                             | 100               | 100   | 100   | 100  |

Source : INSRE (1968) - DG Plan (1978) - EPM (1993) - MADIO (1995)

De toutes les branches d'activité, ce sont les activités commerciales qui ont enregistré une hausse relativement importante de leur production suivie de la branche "service". La

<sup>4</sup> De l'opportunité d'une augmentation de salaires dans le secteur privé formel en 1996- Etude MADIO N°9643 E-Ramilison Eric, Randrianarison Jean Gabriel, Roubaud François.

<sup>5</sup> Production totale/nombre d'entreprise

conservation des avantages acquis (clients, emplacements, etc.) est plus facile dans ce domaine.

Il est à noter que ce sont les femmes qui subissent le plus le contre coup de la crise. Leur condition d'activité est beaucoup plus précaire par rapport aux hommes (installations de fortune sur la voie publique, à domicile sans installation particulière..).

Cette baisse du revenu est inhérent aux problèmes manifestes de l'emploi. Malgré le taux de chômage très faible (1,8%), le problème de sous emploi gagne une ampleur considérable. Ce phénomène se traduit par la forte remontée du secteur informel due à la faible capacité du secteur moderne à absorber offre de travail de la part des ménages. Le cas de la fonction publique est des plus flagrants : avant 1985, le secteur public créait la moitié des emplois (le tiers venait du secteur privé et le reste du secteur informel). En 1993, plus de 80 % des emplois a été crée par le secteur informel, preuve de la défaillance du secteur dit "moderne" .

Même chez les femmes menant une vie maritale avec un homme ayant un emploi, la participation au travail gagne de l'ampleur. Leur rémunération reste à un niveau nettement inférieure à celui des hommes. Pour illustration : dans le secteur informel de l'agglomération d'Antananarivo, les femmes perçoivent en moyenne 2,4 fois moins que les hommes.

Les jeunes ont également subi le contre de la crise. Les compressions de personnel sont beaucoup plus fatales aux actifs moins expérimentés. Les chômeurs sont âgés de 26 ans en moyenne contre 34,3 pour les actifs occupés.

Pour aller plus loin, la baisse de revenu et la recrudescence du phénomène de sous-emploi a conduit à l'émergence de groupe de personnes défavorisées (taux élevé de marginaux ainsi que de personnes souffrant de handicap moteur et mental, nombre sans cesse croissant de prostituées).

### ***La crise des services sociaux***

L'état joue un rôle important dans l'amélioration du niveau de vie des ménages. En effet le panier des biens de consommation se compose de nombreux biens et services dont une part non négligeable est fourni par l'état. C'est le cas notamment des services de la santé ou de l'éducation.

#### ***Une dégradation de l'éducation***

Trois indicateurs peuvent être utilisés pour cerner l'ampleur de la dégradation de l'éducation : la déscolarisation ou la non scolarisation des enfants qui permettent de cerner les comportements des ménages, les taux de redoublement qui fournissent une mesure de la qualité et la déficience des services scolaires et finalement le taux d'alphabétisation.

Chacun de ces trois indicateurs montrent une situation réellement inquiétante. Ainsi, parmi les individus inscrits en primaire en 1993/1994, 48,6% déclarent avoir déjà redoublé au moins une classe. Même au niveau secondaire ce taux reste élevé car il est de 48,5% au collège ou au lycée pour le milieu urbain et 34% pour le milieu rural. Cette performance des ruraux par rapport aux urbains est due à la sélection beaucoup plus âpre en milieu rural car seuls ceux qui ont une meilleure réussite peuvent prétendre à la poursuite des études.

Bien que la moitié des enfants de 6 à 14 ans soient encore scolarisée, au delà de 11 ans, le phénomène de déscolarisation et de non-scolarisation apparaît. La baisse du taux de scolarisation le montre clairement. De 57,6% pour les enfants de 11 ans, ce taux est descendu à 35,6% pour les 14ans. Fait beaucoup plus marqué chez les filles surtout en milieu rural. Pour aller plus loin, le taux d'alphabétisation ne concerne que 46% des malgaches de plus de 10 ans les urbains (resp. les hommes) étant plus alphabétisés (resp. les femmes) que les ruraux.

**Tableau 6**  
**Taux d'alphabétisation pour la population résidente âgée de 10 ans et plus, par sexe et par milieu.**

| Milieu de résidence | Homme | Femme | Ensemble |
|---------------------|-------|-------|----------|
| Urbain              | 70,9  | 67,1  | 69,0     |
| Rural               | 41,6  | 35,6  | 38,6     |
| Ensemble            | 48,4  | 43,3  | 45,8     |

**Source** : Résultats au 1/10 ième du RGPH de 1993.

### *Un hygiène précaire*

Bien que les statistiques fassent défaut, certains faits montrent des lacunes dans les services de santé. Ainsi malgré les supposées inefficacités des hôpitaux publics, leur fréquentation reste élevée : les deux tiers des personnes interrogées font leur première visite dans des structures publiques. Taux qui atteint 71% dans le quintile des ménages les plus pauvres. Chez les plus pauvres, le soin privé se fait surtout auprès des guérisseurs traditionnels qui attirent 18% des malades.

L'environnement hygiénique n'est pas des plus efficaces. 16% des ménages ont accès à l'eau courante ou s'approvisionnent à une pompe publique. Quant aux déchets organiques et ménagers, faute de services de voiries, seuls 17 % des ménages remettent leurs ordures dans les dépotoirs publics alors que 66,2% des ménages font leur besoin dans la nature.

Ces manques d'hygiène facilitent la prolifération des maladies infectieuses et parasitaires contrecarrant ainsi les efforts menés en vue d'améliorer le cadre de vie des ménages.

En matière de confort, on peut noter le taux élevé de possession de logement : 82%. La qualité laisse néanmoins à désirer car les matériaux de construction sont précaires et le nombre de pièces très limité. Même en milieu urbain, huit ménages sur dix vivent dans des logements de moins de deux pièces. L'intérieur du logement n'est pas mieux loti. En effet le pétrole lampant est le mode d'éclairage prédominant (85% des cas) et le bois de chauffage le combustible le plus utilisé (82%).

### ***Pauvreté et environnement***

Une constatation tragique est faite quant à l'état de l'environnement. Face à la chute de leur pouvoir d'achat, une frange non négligeable de la population s'est attaquée à l'environnement afin de se procurer un revenu. Divers domaines de l'environnement sont concernés. La déforestation massive suite aux feux de brousses, à la culture sur brûlis et à l'utilisation du bois comme énergie, est une des conséquences importantes de la pauvreté.

Selon des estimations effectuées par des spécialistes, les forêts et les bois recouvraient 14 à 16 millions d'hectares en 1950. Cette couverture n'est plus que de 13,3 millions d'hectares d'après l'Inventaire Ecologique Forestier National (IEFN) de 1996 et que le reboisement est très rare.

La disparition des espèces rares suite à la déforestation entraîne la destruction de leurs habitats naturels. Par ailleurs, la chasse constitue un des moyens qui limite les dépenses monétaires. Ce fait est aggravé par le trafic d'espèces rares. Selon l'IUCN/UNEP/WWF/1987, et IUCN/SSC Primate Specialist Group/1992, parmi les 105 espèces d'oiseaux endémiques, 28 sont menacées.

Plus généralement, l'environnement dans son ensemble se trouve détérioré. Faute d'entretiens périodiques, la qualité des voitures en circulation en milieu urbain est fortement en baisse causant ainsi la forte pollution en milieu urbain. A cela s'ajoute l'insécurité physique (phénomène dahalo et développement des vols sous l'effet de la crise), l'insécurité scolaire (manque de moyens financiers, manque d'enseignant et de matériels pédagogiques), l'insécurité foncière et juridique.

## **LES FACTEURS AYANT GENERE LA PAUVRETE**

Comme nous l'avons mentionné plus haut, la complexité des phénomènes liés à la pauvreté rend facilement ceux-ci comme étant des causes ou des effets de la pauvreté. Le cas de Madagascar semble toutefois paradoxal dans la mesure où comparé aux autres pays en développement Madagascar dispose d'une ressource naturelle non négligeable et d'une main d'oeuvre relativement abondante et compétente. Les causes de la pauvreté à Madagascar sont à la fois exogènes (crise internationale) et endogènes c'est à dire propre au pays. Plusieurs causes ont ainsi été identifiées.

### ***Les facteurs endogènes***

#### ***La faible capacité de gestion de l'état***

La faiblesse de l'état en matières de gestion est visible à travers sa difficulté à mettre en oeuvre une politique économique efficace. Plusieurs raisons peuvent être évoquées là-dessus : la forte concentration du pouvoir et des personnels de l'état au niveau central. Ces derniers sont par ailleurs sous-utilisés et mal payés. Les conséquences sont lourdes : complexité des procédures administratives, prolifération de la corruption, non-respect de la législation fiscale. Une autre conséquence importante est le manque de cadre d'orientation permettant de coordonner les actions de l'état, du secteur privé et le reste de la société civile. Les fonctionnements des Ministères se trouvent alors cloisonnés laissant ainsi les bailleurs de fonds fixer les priorités et les projets à mettre en oeuvre. Par ailleurs, la décentralisation de l'état reste non effective. Même au niveau théorique, la clarification des compétences reste floue. Ainsi, une confusion règne entre les fonctions relatives à la déconcentration et celles relatives à la décentralisation. Un climat d'attente règne par conséquent dans les différentes structures administratives régionales.

#### ***Une croissance économique faible suivi des déséquilibres des fonctions publiques***

Celle-ci peut être liée en partie à la faible capacité de gestion de l'état et par conséquent aux manques d'enthousiasme des opérateurs économiques à investir. La croissance annuelle moyenne fait entre 1970 et 1979 de 0,9% de 1980 à 1984 elle a été

négligée (-1,9%). La reprise qui a eu lieu entre 1985 et 1990 a été suivie d'une forte chute en 1991 (-6,3%). Depuis le taux de croissance du PIB est resté à un niveau très modeste alors que l'accroissement de la population est resté supérieur à 2%. En outre, la répartition des revenus est loin d'être équitable.

Parallèlement à cela, le déséquilibre des finances publiques s'est de plus en plus accentué sous l'effet des problèmes de recouvrement des impôts et à une forte diminution des recettes dépendant des échanges extérieurs. Les contraintes financières du PAS ont eu des effets directs sur les dépenses publiques dont plus particulièrement celles liées au secteur social (éducation, santé et autres services sociaux) accentuant un peu plus la pauvreté.

### ***Les facteurs exogènes***

Ils concernent notamment le commerce extérieur et la dette. Le faible poids de Madagascar relativement aux autres pays lui fait subir de manière exogène les chocs externes. Ainsi, les baisses de prix de nos produits d'exportations se sont répercutées sur les recettes fiscales (donc sur le budget de l'état) et sur la balance commerciale. Réciproquement, la dépréciation du Fmg ont renchéri ces importations, dont une partie non négligeable est incompressible. Ces phénomènes ne peuvent qu'accentuer un peu plus la pauvreté car faute de moyens financiers il est difficile de faire une relance de l'économie. A cela s'ajoute le poids de la dette extérieure qui pèse lourdement sur la marge d'initiative de l'état.

### ***Le poids des facteurs socio-culturels***

Bien que le poids de la valeur culturelle ne soit pas à négliger dans une société, certains de leurs impacts sur l'économie en général ou au niveau micro-économique (ménages) sont toutefois à déplorer. Ainsi, certaines rites religieuses de quelques régions du pays (cas de la région du Sud) conduisent à la paupérisation des membres de la famille. Citons entre autres la décapitation du cheptel bovin en cas de décès. Il en est de même pour les rôles des femmes dans la société, celles-ci sont largement pénalisées par leur statut socio-professionnel.

Néanmoins, toute forme de programme économique doit prendre en compte, du moins en partie, les traditions et cultures et les utiliser comme appui et ancrage aux efforts de développement. A l'opposé, des efforts spécifiques doivent être effectués pour circonvenir les éléments culturels qui contrecarrent le développement.

## **IV Quels remèdes pour la pauvreté ?**

Conscient du revers de la médaille du Programme d'Ajustement Structurel, les gouvernements successifs ont essayé de mettre en place des actions et mesures visant à éradiquer ou du moins à limiter les effets de la dégradation de la situation économique et sociale des ménages. La philosophie commune de ces programmes est l'amélioration du niveau de vie de la population en agissant au niveau communautaire (création d'infrastructure sociale) et au niveau des ménages (participation directe des membres des ménages au titre de la main d'œuvre directe, programme de nutrition pour les ménages les plus démunis).

### ***De grands projets pour des résultats mitigés***

Une revue des différents projets est faite dans cette partie, avec leurs impacts respectifs.

Le volet "**PASAGE**" a pour objectifs la gestion macro-économique et le social (programme d'actions sociales et études de connaissances des secteurs sociaux). L'atténuation des effets négatifs de l'ajustement qui constitue l'un des objectifs fondamentaux du projet n'a pas été atteint. D'où le recentrage des activités du projet à partir de 1992.

Le volet "**sécurité alimentaire et programmes d'urgence**" est constitué par le projet SECALINE. Ce projet est séparé en deux activités : celles génératrices de revenus et celles orientées vers la nutrition. Les faritany d'Antananarivo et de Toliary sont ceux qui ont bénéficié de ce projet à titre de test. Plusieurs composantes forment le projet. On peut citer le "programme de vivres contre du travail/haute intensité de main d'œuvre (VCT/HIMO)" qui visent à travers des travaux urbains les ménages pauvres afin d'assurer les transferts de vivres, de salaires et d'un ensemble de services sanitaires. Côté "sécurité alimentaire", on peut noter :

- le programme de renforcement institutionnel axé sur le travail d'information, d'éducation et de communication ainsi que l'élaboration d'une stratégie nationale de sécurité alimentaire pour la lutte contre la pauvreté,
- le programme communautaire de nutrition ciblant les mères afin que ces dernières puissent faire le suivi et la nutrition de leurs progénitures ainsi que la gestion de leurs ressources alimentaires,
- le programme d'urgence dans le Sud (PAM) qui concerne surtout le Sud de Madagascar à cause de la famine qui a sévi dans cette région suite à la sécheresse.

Malgré la réussite certaine de ces actions à court terme, un problème de fond risque de se produire à long terme à cause du retard pris pour la définition d'une stratégie nationale en matières de sécurité alimentaire. Par ailleurs, le caractère figé de certaines formes d'assistance rend encore les choses beaucoup plus difficile.

Le volet "**Programme de créations d'emplois**" mentionné dans le rapport comprend le projet de Micro-réalisations BIT/PNUD/FENU et le projet de voiries urbaines d'Antananarivo. L'objectif du premier projet est la réalisation de grappes de micro-projets susceptibles de lever spatialement et sectoriellement certains goulots d'étranglement au sein des économies locales. Les PME ont joué un rôle prépondérant dans ce projet. Le second projet a pour objectif de démontrer l'efficacité et la rapidité d'un système d'ouvrage délégué pour assurer la gestion et l'entretien de travaux d'infrastructure.

Le volet "**Fonds d'Intervention pour le développement (FID)**" a pour cibles les zones touchés par la malnutrition dont en particulier Antananarivo et Toliara. Le projet consiste à la mise en place d'activités génératrices de revenus et à l'amélioration du cadre de vie de la population. Pour cela, il procède en deux phases : une phase de pénétration (mise en place de micro-réalisations) et une phase de développement qui est centrée sur les voies de communication permettant de relier les Fivondronana aux routes nationales.

Les résultats attendus ont - ils été au rendez-vous ?

Globalement, les échecs sont beaucoup plus importants que les réussites. Côté positif, les problèmes de court terme ont pu être résolus dont en particulier les problèmes de famine causée par la sécheresse et les problèmes de malnutrition. Le volume d'emplois temporaires ou permanents créés a été important grâce à la formation des PME, qui par ailleurs, ont pu bénéficier d'expériences non négligeables leur permettant d'être mieux concurrentielles sur le marché.

Malgré ces points positifs, des zones d'ombre subsistent. En effet, la tendance à la baisse du pouvoir d'achat et la dégradation de la qualité des services sociaux continuent de sévir mettant ainsi en péril le fragile climat d'insécurité qui gangrène le pays. Le long terme se trouve ainsi compromis.

## CONCLUSION

La note de diagnostic sur la pauvreté à Madagascar montre l'ampleur de cette dernière dans la grande île. Quelque soit le domaine considéré (économique, social, environnemental etc.), la situation est inquiétante. Au niveau des ménages, la pauvreté revêt un caractère de masse et général. La population rurale est la première concernée car elle bénéficie moins d'infrastructure adéquate pour leur développement (route, hôpital, entreprises etc.).

Toute orientation nouvelle de politique économique doit être "à large spectre" en ce sens que les différents agents économiques et secteurs d'activité économiques doivent être pris en compte ainsi que leur interaction. Cette orientation sera dictée par les interactions multiples entre pauvreté, nature de la croissance, dégradation du milieu naturel, évolution démographique, niveau de couverture des services sociaux, participation de la société civile, capacité de gestion de l'état dont en particulier au niveau de la gestion économique.

La politique économique doit déboucher sur plusieurs voies. Le rapport concernant le diagnostic sur l'état de la pauvreté à Madagascar mentionne quelques unes de ces voies :

- une croissance économique positive et durable,
- une maîtrise de la politique économique basée sur une utilisation optimale des ressources du budget de l'état au profit de développement régional,
- une volonté de promotion d'une nouvelle administration de développement (redistribution des rôles entre l'état et les différents acteurs économiques),
- une orientation stratégique pour le développement des ressources humaines,
- une stratégie d'amélioration de l'habitat rural et urbain ainsi qu'une stratégie de gestion de l'environnement,
- une politique d'emploi et de formation professionnelle ainsi que l'appui au secteur informel et la promotion des micro-entreprises,

Notons que le rapport "note de diagnostic sur la pauvreté à Madagascar" a été utilisé au cours d'un séminaire pour l'élaboration de la stratégie nationale pour la lutte contre la pauvreté à Madagascar.